



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES "ACATLÁN"

OCT. 16 2001

DEPTO. DE TÍTULOS

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR:  
ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ASUNTOS DE  
GOBIERNO 2000 - 2001

" LAS POLITICAS PUBLICAS EN EL COMBATE A LA  
POBREZA EN LA CIUDAD DE MÉXICO  
1998 - 2000

**TRABAJO RECEPCIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
P R E S E N T A :  
FANNY SORIANO ANGEL

ASESOR: LIC. ENRIQUE BAILLERES HELGUERA



OCTUBRE 2001



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.

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A MIS PADRES:**

Por su amor, comprensión, por sus palabras de aliento, desvelarse conmigo y apoyarme incondicionalmente.

### **A MIS HERMANOS:**

**ISAIAS:** Por orientarme y ser parte fundamental para que este trabajo concluyera, y sobre todo por ser un gran hermano.

**PORFIRIO:** Por tu sacrificio, y dar siempre lo mejor de ti sin esperar nada a cambio.

**NOEM:** Gracias chiquita por tu cariño y animarme a seguir adelante.

**GERARDO:** Por tu ayuda invaluable, tus consejos y preocuparte por mi.

### **A LOS PROFESORES DEL SEMINARIO**

Por compartir sus conocimientos y vivencias e impulsar esta opción de titulación, en especial al Lic. Enrique Bailleres Helguera, asesor de este trabajo, por sus observaciones y comentarios atinados.

### **A MIS AMIGOS Y AMIGAS**

Gracias, porque en el Seminario encontré más que compañeros, buenos amigos que nos apoyamos y alentamos a no claudicar y llegar todos a la meta.

A mis amigos y amigas que de una u otra manera han permanecido conmigo en la buenas y en las malas.

*Este trabajo lo quiero dedicar a quien fue, es y será parte de mi vida, alguien que siempre dio lo que un ser humano puede dar, amor, que aunque físicamente no esta, permanece vivo en mi corazón, mi hermano: **Bernardo Jacobo Soriano Angel.** A ti con todo mi cariño.*

**" En un país bien gobernado debe inspirar vergüenza la pobreza. En un país mal gobernado debe inspirar vergüenza la riqueza."**

**CONFUCIO**

## INDICE

CONTENIDO	PAG.
INTRODUCCIÓN	i
<b>CAPITULO I: MARCO TEORICO CONCEPTUAL</b>	
1.1.Marco Contextual-----	1
1.1.2 Crisis Estado Benefactor-----	2
1.1.3 Características del Neoliberalismo a partir de 1982-----	6
1.1.4 Repercusiones de las Crisis Económicas en el D.F.-----	12
1.1.5. El primer Gobierno electo en la Ciudad de México-----	14
1.2 Conceptos Básicos-----	
1.2.1 Estado-----	17
1.2.2 Gobierno-----	20
1.2.3 Administración Pública-----	21
1.2.4 Política Social-----	24
1.2.5 Políticas Públicas-----	29
1.2.6 Desigualdad-----	33
1.2.7 Pobreza, Pobreza Extrema y Líneas de Pobreza-----	35
<b>CAPITULO II: EL COMBATE A LA POBREZA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.</b>	
2.1. La Política Social del Gobierno del Distrito Federal-----	44
2.1.2 Objetivos de la Política Social-----	54
2.1.3 Estrategias de Desarrollo Social-----	55
2.1.4 Propuestas de Política Social para sectores y grupos-----	56
2.1.5 Intervención de Actores-----	59
2.2 Reestructuración de la Secretaría de Desarrollo Social-----	61
2.3 Principales Actividades Realizadas-----	65
2.3.1 Acciones Sectoriales-----	67
2.3.2 Acciones Realizadas para Grupos de Atención Prioritaria-----	69
2.2.3 Acciones Realizadas para Grupos de Alta Vulnerabilidad-----	74
2.4 La Implementación del Programa Servicios Comunitarios Integrados-----	77
2.4.1 Nivel de Contacto del Programa Servicios Comunitarios Integrados-----	82
2.4.2 Nivel de Atención Básica del Programa Servicios Comunitarios Integrados-----	84
2.4.3.Nivel de Atención Especializada del Programa Servicios Comunitarios Integrados-----	90

**CONTENIDO**

**PAG.**

**CAPITULO III: LOS RESULTADOS OBTENIDOS.**

3.1.La Evaluación de la Política Pública de combate a la pobreza----	97
3.1.1 Recursos Asignados-----	98
3.1.2 Población Beneficiada-----	101
3.2 Factores que condicionan la consecución de los objetivos-----	108
3.3 La Participación Ciudadana en el Desarrollo Social-----	117
3.4 La Ciudad de México en el Escenario Actual-----	125
3.4.1 La Pobreza: Su atención con el Nuevo Jefe de Gobierno-----	126
<b>CONCLUSIONES.</b> -----	<b>142</b>
<b>BIBLOGARFIA.</b> -----	<b>149</b>
<b>ANEXO</b>	<b>I</b>

# *INTRODUCCION*



## INTRODUCCIÓN

La ciudad de México tiene un papel estratégico en el desarrollo económico, social y político del país, es considerada como una de las urbes más importantes del mundo. Esta concentración humana, económica y financiera es producto, de una serie de factores que se entrelazan con la misma Historia Nacional. Los perfiles demográfico, económico y social del Distrito Federal nos muestran una entidad con características contrastantes; se refleja en ella la terrible disparidad que, a su vez permea todo el país.

El flujo migratorio hacia la ciudad incrementa la demanda no atendida de bienes y servicios básicos: alimentación, vivienda, salud, educación, recreación, y si a ello sumamos el impacto de las crisis económicas, el resultado es la existencia de una población urbana cada vez más pobre. Mientras que en el polo opuesto, se observa a otra población cuyos patrones de consumo y vida favorecen el derroche de los bienes y servicios que la capital ofrece.

La capital del país enfrenta un sin número de problemas: inseguridad, contaminación, ambulante, etc..., pero uno de los más graves es, sin embargo, la pobreza en que se encuentran sectores importantes de su población.

EL 06 de julio de 1997, los habitantes del Distrito Federal eligen por primera vez a su Jefe de Gobierno para un periodo de gestión de tres años, 1998-2000. Por lo que con la llegada al Gobierno de la Ciudad de México, de un partido de oposición

al Gobierno Federal, es necesario prestar atención a la forma en que este gobierno enfrenta el combate a la pobreza.

Así el objetivo del presente trabajo es describir las Políticas Públicas de combate a la pobreza que este Gobierno implementó durante los años de 1998-2000, y analizar si lo que se pretende es combatirla o sólo controlarla. Por lo que previo al análisis de la pobreza y marginación en la Ciudad de México y las medidas para combatirla en los últimos tres años, es necesario plantear los conceptos económicos y políticos inherentes al problema en estudio.

De esta manera en el primer Capítulo del trabajo se expondrán, en un primer momento, en que consistió la crisis del Estado Benefactor, que daría lugar a la implementación del Neoliberalismo, las características de este modelo económico en el país, y la situación de la Ciudad de México hacia fines de 1997, y, en un segundo apartado, se ofrecerán una serie de conceptos que serán empleados en el desarrollo de la presente investigación, por lo que se definirán entre otros los siguientes: Estado, Gobierno, Administración Pública, Política Social, Políticas Públicas, Pobreza, Pobreza Extrema y algunos de los principales métodos para cuantificarla.

En el segundo Capítulo describiremos las acciones que el gobierno del Distrito Federal llevo a cabo para atender esta problemática. Se expondrá en su primera parte la Política Social que el Gobierno del Distrito Federal planteó para su periodo de gobierno 1998-2000, así como sus objetivos, estrategias, debido a que es en

base a ésta, como se definen los programas que realiza el sector público para promover el desarrollo social.

En el segundo apartado se describirán cuales y en que consistieron los programas que se llevaron a cabo para ayudar a aquellos sectores que se encuentran en una situación de marginación y que el Gobierno de la Ciudad consideró como prioritarios: Niños y niñas, Jóvenes, Mujeres, Adultos Mayores, Indígenas, y las acciones dirigidas a grupos vulnerables: Indigentes y Niños en riesgo y situación de calle.

En la última parte del segundo Capítulo describiremos en que consistió, uno de los principales programas que el gobierno impulso para atender a los sectores más desfavorecidos, denominado Servicios Comunitarios Integrados (SECOI).

En el tercer y último Capítulo, analizaremos los resultados obtenidos por este gobierno en la atención a la situación de pobreza en que se encuentran amplios sectores de la población que habita en el Distrito Federal. Primero, describiremos cuáles fueron los recursos asignados y la población beneficiada. La evaluación se hará con base en la información oficial disponible, misma que consistió en revisar la Cuenta Pública correspondiente a los años de 1998, 1999 y el Presupuesto de Egresos en el Distrito Federal para el año 2000.

En el segundo apartado de este capítulo se expondrán cuáles fueron los principales obstáculos que incidieron en la consecución de los objetivos planteados por el gobierno del Distrito Federal para combatir la pobreza.

Se destacará, como un punto importante, el describir en qué consistió la participación ciudadana en los diferentes programas llevados a cabo por el gobierno para atender dicho problema.

Por último, se planteará el escenario actual, es decir, cómo se presenta la situación de la ciudad, con motivo de las elecciones celebradas el 06 de julio del año 2000, debido a que sus habitantes eligieron a su Jefe de Gobierno. Siendo ganador por segunda ocasión, el candidato del Partido de la Revolución Democrática, quien tendrá, a diferencia de su antecesor, un periodo de gestión de seis años.

Además de elegir a su representante local, los capitalinos eligen al Presidente de la República, ganando la contienda el panista Vicente Fox Quezada. Por tal motivo es importante prestar atención a la relaciones que se darán entre estos dos actores políticos y la forma como es percibido el problema de la pobreza y sus acciones para atenderla.

Al final del trabajo se presentan las conclusiones a que se llegaron después de analizar las acciones que el primer gobierno de la ciudad implemento para

enfrentar la pobreza, proponiendo algunas posibles vías de acción para atender este problema.

# *CAPITULO I*

## CAPITULO I. MARCO TEORICO CONCEPTUAL

### 1.1. MARCO CONTEXTUAL

La marginación de grandes sectores de las poblaciones urbana y rural es un problema de antaño; si revisamos la historia de nuestro país, veremos que las principales causas que provocaron el movimiento armado de 1910, fueron la enorme desigualdad y las condiciones tan precarias en que se encontraba una gran mayoría de mexicanos.

Desde entonces, los gobiernos emanados de la Revolución han puesto en ejecución planes, programas y políticas, cuyo objetivo es enfrentar la injusticia social. Sin embargo los resultados no han sido los mejores: la pobreza aumenta constantemente, y aunque se presenta con mayor magnitud en las zonas rurales, las grandes urbes no están exentas de esta problemática.

La Ciudad de México es una de las metrópolis más pobladas del mundo, donde más contrastan las desigualdades sociales y son más agudos los conflictos de todo tipo: pobreza y marginación, niños de la calle, economía informal, inseguridad, contaminación etc... Esta concentración humana, económica y financiera es producto, más que del tiempo, de una serie de factores que se entrelazan con la misma Historia Nacional. Los perfiles demográfico, económico y social del Distrito Federal nos muestran una entidad con características contrastantes; se refleja en ella la terrible disparidad que, a su vez permea todo el país: niños de la calle que viven en coladeras junto al centro financiero más importante del territorio nacional.

Previo al análisis de la pobreza y marginación en la Ciudad de México y a las medidas para combatirla en los últimos tres años, es necesario plantear los conceptos económicos y políticos inherentes al problema en estudio. En este capítulo se expondrán, en un primer momento, la crisis del Estado Benefactor, las características del Neoliberalismo y la situación de la Ciudad de México hacia fines de 1997, y, en un segundo apartado, se ofrecerán una serie de conceptos que serán empleados en el desarrollo de la presente investigación.

### **1.1.2 CRISIS ESTADO BENEFADOR**

En este apartado daremos la definición de Estado Benefactor y sus principales características.

"Decir Estado de Bienestar equivale a hablar del fortalecimiento del poder adquisitivo del salario e implicaciones del mercado consumidor en un sentido económico; equivale también a afirmar un aumento sensible de la seguridad social y ensanchamiento y complejidad de las capas medias, en sentido social y sociológico".<sup>1</sup>

Al hablar de Estado de Bienestar hablamos de su doble función, de su intervención en la economía y de su papel en sentido social: es decir, representa tanto al bienestar social y a sus instituciones, como a la intervención económica del Estado. Por lo que la reglamentación estatal es el mecanismo adecuado para garantizar la utilización de los recursos económicos públicos para alcanzar el bienestar social.

---

<sup>1</sup> ARGUEDES, Sol. El Estado Benefactor Fenómeno Cíclico, México, Ed. Mundo, 1990 p. 21



Se entiende que el Estado de Bienestar es justamente el resultado de la contradicción inicial entre las exigencias y posibilidades de la acumulación capitalista de postguerra y la lucha de clases. Esto fue resuelto por medio de una conciliación objetiva entre capital y trabajo, lo cual produjo, por una parte, la reestructuración del Estado y sus funciones a fin de preservar los intereses capitalistas en la nueva fase y, por la otra, el desarrollo de importantes políticas de bienestar. La intervención económica del Estado no fue cuestionada, pues mediante el mercado y el empleo se generaría crecimiento y bienestar social.

El Estado de Bienestar ha pasado por tres formas históricas: en Europa fue Socialdemocracia; en Estados Unidos, Welfare State-New Deal; y en América Latina, Populismo.

En México, a partir del populismo cardenista (1934 - 1940) encontramos, entre otros, los siguientes elementos: "el fortalecimiento del Estado como rector de la actividad económica, el ensanchamiento de la clase media, el énfasis en la educación pública, el discurso ideológico oficial basado en los principios de solidaridad y justicia social, y más que todo la existencia de un tácito compromiso del movimiento obrero organizado para suspender la lucha de clases y el desarrollo de las fuerzas productivas del país".<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> ARGUEDES, Sol. Op. Cit. p. 39

A partir de esas bases, en 1940 da inicio el proceso de industrialización del país. Las acciones que permitieron que el progreso no se expresara en una riqueza agobiante fueron: el reparto rural, el aumento constante del gasto social y, sobre todo, el sostenido incremento de la producción y del empleo, que generaron un proceso de bienestar, que aunque desigual, estuvo dirigido hacia los grupos más desprotegidos, por lo que en este periodo se da una estabilidad política y un crecimiento económico sostenido.

En este periodo se dio un gran impulso a las empresas públicas, prevalecía el concepto del Estado Benefactor, a través de la creación o asimilación a la Administración Pública de empresas que participaban en la economía en actividades lucrativas o de beneficio social. Así, fue posible integrar la acción estatal con un triple propósito: promover la justicia social, crear incentivos y ganancias para los empresarios y mantener una larga estabilidad política.

Cabe considerar los dos periodos gubernamentales de 1971-1982, para encontrar la clave que nos permita explicar la evolución de una política expansionista, fundada en los principios keynesiano-estructuralistas de administración de la demanda efectiva y de la inversión, en el marco de un deterioro constante de la estructura económica, que culminará con la bancarrota de ese paradigma de gestión estatal.

La sociedad mexicana de la fase 1971-1982 vivió un proceso en el cual el Estado aspiraba a convertirse en el conductor del desarrollo económico y social de la

Nación. Es importante considerar el surgimiento de diversas instituciones de bienestar social como el INFONAVIT, FOVISSTE, FONACOT.<sup>3</sup>

El modelo de desarrollo implementado por el Estado Mexicano no se limitó a utilizar el gasto público como instrumento para acelerar el crecimiento económico. Configuró una política de bienestar social que consistió en la creación de instituciones de bienestar social, además de programas como COPLAMAR, el SAM e incluso el proyecto denominado "Mínimos de Bienestar", el cual desempeñó un papel fundamental para la estabilización del conflicto social por la vía política del compromiso y de la generación directa de beneficios para la dirigencia sindical.

En la década de los setenta, inicia la desarticulación del patrón de desarrollo, y el crecimiento sostenido se vuelve intermitente, inestable. Déficits fiscales persistentes, desequilibrio del saldo con el exterior, inflación, bajas tasas de crecimiento, hacen su aparición en el espectro económico del Estado.

Sin embargo, este modelo entra en crisis debido al incremento de mayores obligaciones por parte del Estado en la prestación de servicios y bienestar social, y en la disminución drástica de los ingresos que obtiene de la economía nacional.

---

<sup>3</sup> CORDERA, Rolando y Tello, Carlos. México: La Disputa De La Nación, México. F.C.E. 1981.p. 43

Así, un Estado que tiene más obligaciones para prestar servicios, ya sea por el aumento de la población o por las propias necesidades de ésta, debe contar con el mayor número de ingresos de la economía nacional. Por tal causa, con el advenimiento de la oleada neoliberal y de sus postulados de adelgazamiento del Estado, reducción del gasto público, combate a la inflación en detrimento de otras políticas de bienestar, los recursos que antes se destinaban para dotar de servicios sociales a la población, son desviados a prioridades de ajustes fiscales y saneamiento de las finanzas públicas.

La bancarrota de 1982 heredaba una importante cantidad de pobres, pero también, un sólido sistema de bienestar social y una profunda concentración del ingreso. Diciembre de 1982 inició con la transmisión del poder presidencial, con un país estrujado en lo económico, se descarrilaba el México de la prometedora exportación petrolera y la inversión confiada: fuga masiva de capitales, 100% de inflación, cero crecimiento.<sup>4</sup>

### **1.1.3 CARACTERÍSTICAS DEL NEOLIBERALISMO A PARTIR DE 1982**

Como resultado de la crisis económica mundial en 1974, se marca el fin del Estado de Bienestar. Una nueva corriente hace su aparición, el Neoliberalismo, entendido como: "aquel Estado regulador de la economía (no interventor) que mediante sus acciones favorece el libre mercado y la propiedad privada en detrimento de las políticas del Estado, y que tiene como políticas fundamentales la

---

<sup>4</sup> Ibidem

privatización del sector público, desregulación, desmantelamiento del Estado de Bienestar y en lo económico, la implementación de políticas monetarias”<sup>5</sup>

Para esta corriente, el libre mercado es la forma óptima de asignación de recursos, lo cual se extiende a la esfera mundial, y se proclama el libre comercio internacional. “El supuesto del libre mercado se amplía a los aspectos del bien social, recomendando eliminar las regulaciones en todos los campos, incluyendo los relativos a educación y salud.”<sup>6</sup>

En otras palabras, el Estado, debe desaparecer como agente económico, dando paso a un mayor liberalismo económico, el libre mercado, la libre empresa y el libre comercio internacional, su función es sólo de gendarme que vigile la libre operación de las leyes del mercado.

En lo que al caso mexicano se refiere, esta nueva concepción económica y política sentaría sus bases en el Gobierno para hacer frente a la crisis del Estado Benefactor. Hacia principios de los ochentas, en la disputa de la Nación, el proyecto Neoliberal gana espacios de acción fundamentales. Para el gobierno combatir la crisis era lo prioritario. Una vez más la justicia social quedaba para mejor ocasión.

---

<sup>5</sup> SANCHEZ González, José Juan. La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al Suplimiento del Estado Neoliberal. México. 1993. p. 36

<sup>6</sup> VILLAREAL, Rene. La Contrarevolución Monetarista. Teoría Política, Económica e Ideología del Neoliberalismo. México, Océano. 1983. p 101

Así, el viraje más sobresaliente del gobierno de Miguel de la Madrid se produce a partir de que el grupo gobernante decide transformar la concepción intervencionista del Estado, por un esquema Neoliberal, en por lo menos dos niveles: el Estado deberá desempeñarse con eficiencia y en una dimensión mucho más reducida; y en materia de Bienestar Social, en particular, el Estado deberá establecer una forma de relación diversa para con la sociedad, caracterizada por el desplazamiento de una parte de las responsabilidades estatales hacia el resto de los grupos y clases sociales.

En estos seis primeros años de Neoliberalismo mexicano, la política social está basada en el Sistema de Bienestar, creado en el desarrollo estabilizador y expansionista. Pero dicho sistema no se amplió institucionalmente, ni mucho menos se le dotó de más recursos; más bien se crearon las bases para modificar su operación y para el desplazamiento de la responsabilidad estatal hacia los diversos sectores de la sociedad.

Para 1988, las cosas estaban claras. Los principios que prevalecieron en el pasado sobre una actividad estatal orientadora y rectora del desarrollo nacional, ya no encuentran eco en una ideología que define, en los hechos, las acciones del Estado como algo complementario de las fuerzas del mercado. En este marco de afianzamiento del neoliberalismo es como pueden comprenderse toda una serie de medidas que, desde entonces, aparecen en escena: la restricción monetaria, y la venta, liquidación o reestructuración de las entidades paraestatales. Por lo que para liberar al Estado de aquellas entidades que consumían el erario y recargaban

las obligaciones públicas, se reducen las empresas administradas por el Gobierno, y se pasan de 1155 en el año de 1982, a 285 en 1992; destacan también las ventas de los bancos y de empresas telefónicas, aéreas e ingenios azucareros, entre otros.<sup>7</sup>

En este periodo, la reorientación de la satisfacción de las necesidades sociales hacia la propia sociedad forma parte de un proyecto nacional global que tiene como piedra de toque el enseñoramiento de las fuerzas del mercado y por consiguiente, la liberalización de la economía dentro y fuera de nuestras fronteras.

Por tal razón, "el bienestar social en el Estado moderno no se identifica con el paternalismo, la elevación del nivel de vida sólo podrá ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado con la sociedad."<sup>8</sup>

Como vemos en el Neoliberalismo el Estado disminuye su papel en cuanto a ser el promotor de la justicia social, haciendo también corresponsable al ciudadano en la prestación de servicios. Al tomar posesión como presidente, Carlos Salinas de Gortari da a conocer el Programa Nacional de Solidaridad, y establece un cambio en las relaciones entre gobierno y sociedad, pues la participación conjunta de ambos pueden lograr objetivos importantes en periodos cortos. Todos tienen el compromiso de esforzarse y aportar a la medida de su posibilidades para lograr objetivos de bienestar en corto plazo.

---

<sup>7</sup> MEDINA Aguilar, José Luis. Crisis económica y pobreza. Revista de Administración Pública. No 82. México. 1992. p.145

<sup>8</sup> SALINAS de Gortari Carlos. Reformando al Estado. Revista Nexos. No. 148. México. Abril. 1990 p. 30

Para 1994 la población en situación de pobreza y pobreza extrema continuaba siendo considerable, en doce años de Reforma del Estado Mexicano, y a pesar de la reorientación del gasto, reforma institucional, participación popular y la puesta en marcha de un ambicioso programa de combate a la pobreza, ésta aumentó en términos absolutos, sobre todo en las zonas rurales.

Como consecuencia de la implementación de la Política Neoliberal adoptada a partir de los años ochentas, nuestro país sufre una de sus peores crisis económicas en diciembre de 1994, la cual se traduce en: un deterioro del 40% del poder adquisitivo, 95% de las empresas se encuentran en quiebra, déficit de la cuenta corriente de 14 mil millones de dólares, inflación del 51.38% , se reduce el gasto público en un 8.9%, el desempleo aumenta un 10.4 %, se registra una cartera vencida del 144%.<sup>9</sup>

De esta manera la devaluación que se registra el 20 y 21 de Diciembre, repercutió de manera considerable en el poder adquisitivo de los salarios, que llevaron al desempleo a niveles sin precedente. Cerca de 21 mil establecimientos cerraron sus puertas, mientras las sobrevivientes sólo trabajan al 50% de su capacidad, la inversión cayó 18.4% y el PIB decreció 4.5%. Para hacer frente a esta situación el recién electo presidente de México Ernesto Zedillo, da a conocer un plan de rescate para superar la crisis económica. Se debió recurrir a un rápido y efectivo proceso de ajuste, repercutiendo como era de esperarse, de manera

---

<sup>9</sup> TRUEBA Lara, José Luis. El primer año de Ernesto Zedillo. Planeta. México. Dic. 1995. pp. 56-58.



desproporcionada sobre la clase trabajadora y los estratos de ingreso medio, quienes absorbieron el grueso de las medidas implantadas, deteriorándose sensiblemente las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

Como hemos podido observar, estos años de Neoliberalismo impuesto en nuestro país han traído crisis económicas recurrentes que como es de esperarse, cuando se habla de medidas para atenderlas, los grandes olvidados son las clases más desprotegidas. Por tal motivo, y a pesar del esfuerzo que el Gobierno entrante llevó a cabo para superar la crisis económica de 1994, los resultados no han sido los mejores: la población no ha visto mejoría alguna en su bolsillo; al contrario, cada vez se da una profunda desigualdad social y una mayor concentración del ingreso en unas cuantas manos.

De esta manera con el surgimiento del Neoliberalismo que otorga al mercado el papel de asignador de recursos, donde el Estado tiende a disminuir sus funciones y su gasto gubernamental, principalmente en gasto social, privatizando empresas estatales, eliminando subsidios, liberalizando mercados, vemos que su implementación en nuestro país, a partir de la década de los ochenta, no ha sido la mejor medida para enfrentar los problemas que trajo como consecuencia la crisis del Estado Benefactor e Intervencionista.

Como resultado de la Política Neoliberal adoptada en nuestro país, la Ciudad de México no queda ajena de las consecuencias que traen consigo las crisis económicas que el modelo implantado ocasiona. Así, en el siguiente apartado

revisaremos la situación en que se encontraba el Distrito Federal hacia el año de 1997.

#### 1.1.4 REPERCUSIONES DE LAS CRISIS ECONÓMICAS EN EL D.F.

En este apartado daremos una revisión general de cómo se encontraba la Ciudad de México hacia finales de 1997. Esto con el propósito de tener un panorama de cómo repercutieron en esta Capital las crisis económicas que se suscitaron en el país a partir de la implementación del modelo Neoliberal.

La crisis económica iniciada a fines de 1981 y que con altibajos, se mantiene hasta la fecha, tuvo efectos nacionales que se potenciaron en la Ciudad de México. La generación de empleos se contrajo casi por completo, por lo cual los empleos existentes son insuficientes para la enorme cantidad de demandantes.

Después de la estrepitosa devaluación del peso en Diciembre de 1994, se aplicó una política económica recesiva, se sometió al aparato productivo a una dura contracción de la actividad económica. Esto llevo al cierre de 15,600 empresas y al despido de 330 mil trabajadores en sólo ocho meses, y se presentó un nivel de desempleo nunca antes visto en la ciudad.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> CARDENAS Sólorzano, Cuauhtémoc. La Ciudad que queremos la Ciudad que tenemos. México. Océano. 1997. p. 26

El desempleo abierto pasó de 4.4 % , que era en noviembre de 1994, a 8.8 % en septiembre de 1995; para 1997 se encontraba en un 6.5 %. Es decir, se redujo 2.3 % ( representando setenta y seis mil empleos ), pero de ninguna manera se recuperaron las fuentes de trabajo perdidas en el año más duro de la crisis. <sup>11</sup>

El gobierno privilegió el fomento de las actividades generadoras de divisas, y benefició con ello a las empresas con perfil exportador, mismas que son las de muy alta rentabilidad, y mueven volúmenes de capital muy altos; ya que son las que impactan en el comercio exterior mexicano y contribuyen a alcanzar el superávit comercial que a toda se pretendía.

Durante estas crisis, se dio una dramática pérdida en el salario mínimo, cae en más de tres cuartas partes de su valor real desde los años setenta. Este hecho es más grave si consideramos que más de la mitad de la población residente del Distrito Federal, ganaba menos de dos salarios mínimos.

Cabe destacar que el problema más preocupante sigue siendo la distribución del ingreso, y esto no es exclusivo del Distrito Federal, manifestándose en un deteriorado panorama de inequidad social, lo cual confirma la imagen de México como un país de contrastes , y que se percibe en la Ciudad tanto a nivel social como empresarial y Delegacional. La concentración del ingreso recae en una minoría excesivamente rica, cuyo crecimiento provoca una pobreza generalizada.

---

<sup>11</sup> Ibidem p.28

El crecimiento acelerado de los precios de la canasta básica y de las tarifas coloca a la población ante una abierta situación de carestía que le impide recuperar el nivel de consumo tenido antes de la crisis. La recuperación no llega a los bolsillos de la gente, sólo al de los grandes empresarios, y queda más lejana con las medidas neoliberales que se tomaron en 1997, tales como: no elevar salarios, liberar los precios, ajustar impuestos, subir tarifas, reducir subsidios y privatizar servicios.

Todo esto trajo como consecuencia un empobrecimiento acelerado y una caída estrepitosa de las condiciones y calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal. De lo anterior, podemos destacar que tres cuartas partes de la población total del Distrito Federal, de 8.5 millones de habitantes que se estimaba había en el Distrito Federal en 1997, están entre los rangos de pobreza extrema y pobreza moderada. En esas condiciones, la Ciudad de México se apresta a entrar en Diciembre de 1997, de la mano de su primer Jefe de Gobierno electo mediante el voto directo.

#### **1.1.5 EL PRIMER GOBIERNO ELECTO EN LA CIUDAD DE MEXICO.**

Como resultado del Acuerdo Político Nacional, firmado por las tres principales fuerzas políticas del país (PRI, PAN Y PRD) y el presidente Ernesto Zedillo, en el año de 1995, y en el cual se establecen cinco compromisos básicos destacando el de: Impulsar la reforma política en el Distrito Federal, los habitantes de la ciudad eligen por primera vez a su Jefe de Gobierno.

En julio de 1997, los ciudadanos votan a favor de un partido ( Partido de la Revolución Democrática) contrario al modelo neoliberal, adoptado por el Gobierno Federal, votan por una oportunidad de cambio para la ciudad: se establece la posibilidad de que mediante una activa y creciente participación social, se construya una capital con otra forma de gobierno distinta a la llevada a cabo por el Presidente de la República.

De esta, manera la nueva realidad de la ciudad expresa un cambio en la correlación de fuerzas, esto implica la necesidad de nuevas reglas en la convivencia institucional entre los partidos políticos, la federación, la capital, y entre sociedad y gobierno. El Distrito Federal se convierte en el espacio donde se da la coexistencia entre un gobierno federal a favor de la Política Neoliberal y un gobierno local opuesto a tal régimen.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, instrumento normativo jurídico de más alto nivel en nuestro país, queda plasmado en su artículo 122 que las Autoridades locales del Distrito Federal son: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. También define que el Jefe del Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Poder Ejecutivo y la Administración Pública de la Entidad. El 29 de Diciembre de 1998 se publica la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual ratifica en su artículo 10º la demarcación territorial del Distrito Federal en 16 Delegaciones, y en su artículo 12 decreta que el Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública.

Después de las elecciones de julio de 1997, se vislumbran los primeros cambios políticos en el país. Los habitantes de la Ciudad de México, además de elegir por primera vez a su representante, debido a que con anterioridad el Presidente de la República era el que designaba al Regente de la ciudad, votan en contra de un partido que había disfrutado del poder absoluto durante más de 70 años; y en estas mismas elecciones, el Partido Revolucionario Institucional ya no es mayoría en la Cámara de Diputados por lo que las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se tomaron diferentes. Por tal motivo, es importante prestar atención, a partir de este año, a los cambios en la esfera política y sus repercusiones en el ámbito económico, político y social del país.

Como ya se ha mencionado, la política Neoliberal adoptada por el Gobierno Federal ha repercutido enormemente en la Capital de la República, la cual enfrenta un sin número de problemas: seguridad pública, contaminación, el problema del transporte público, ambulante, etc..., pero uno de los más graves es, sin embargo, la pobreza en que se encuentran sectores importantes de su población.

Con la llegada a la Jefatura de Gobierno en el Distrito Federal, de un partido de oposición, es necesario prestar atención a la manera en que este gobierno enfrenta el combate a la pobreza - si lo que se busca es combatirla a fondo o sólo controlarla- y la forma en que las Políticas Públicas sirven como metodología para atender este ineludible y viejo problema. A continuación señalaremos los conceptos básicos que nos permitirán realizar este análisis.

## 1.2 . CONCEPTOS BASICOS

En este apartado daremos una definición de los conceptos que serán utilizados en el desarrollo del presente trabajo.

### 1.2.1 ESTADO.

Como hemos señalado en párrafos anteriores, que el Estado Mexicano ha pasado por diferentes etapas, ha ido de un Estado Benefactor a un Estado Neoliberal, el cual al parecer, en los próximos años, seguirá con esa misma política. Pero lo que no debemos de perder de vista es, que uno de los fines del Estado es el de procurar el bienestar colectivo.

El Estado surge por la necesidad del hombre de vivir en sociedad, ese hombre y esa sociedad depositan en un ente supremo su interés particular para poder vivir en colectividad; de esta manera el Estado se erige en la sociedad por encima de los hombres, para regular sus relaciones y custodiar sus intereses.

En su evolución histórica nace "cuando los intereses de las colectividades de la antigüedad se entrecruzan y manifiestan como funciones generales, esto es, como funciones administrativas atribuidas a un órgano que da forma al conjunto social y dirige el proceso de trabajo cooperativo y asociado"<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> GUERRERO Orozco, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista, citado por Montes de Oca, Juan. Políticas Publicas para Asuntos de Gobierno. Material en proceso de publicación. México. 2000. p. 7

Así el Estado, es la organización política soberana de una sociedad establecida en un territorio determinado, que cuenta con órganos de gobierno y de administración que permitan la vida del hombre en sociedad.

Por lo anterior, resulta ser la organización más importante de la vida moderna, pues "se encarga de cumplir los fines de la convivencia humana y permite que la sociedad pueda integrarse con armonía y realización"<sup>13</sup>

Si bien el tiempo, las condiciones y los procesos de cambio que se dan a nivel mundial, han modificado la función de los Estados, Gobiernos y Sociedades actuales, no se debe de olvidar que uno de los fines del Estado es el de procurar la vida del hombre en sociedad, y salvaguardar el bienestar social.

Por lo que consideramos que la definición de Estado que establece Jiménez Castro, plantea cuál es y cuál debe ser el papel básico del Estado: "El Estado personifica a la comunidad humana y constituye la Nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado, es poseedor (el Estado) de un poder superior originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflicto entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre el particular, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad sociales."<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> JIMÉNEZ Castro, Wilburg. Administración para el Desarrollo Integral. MEXICO. F.C.E. 1975.p.152



De esta manera, el Estado, en consecuencia, "existe en cuanto tiene como objetivo supremo asegurar que los fines del bien común sean cumplidos, pero el Estado no es el bien común, sino un medio eficaz para preservarlo, salvaguardarlo y velar porque no sea quebrantado"<sup>15</sup>

Bajo esta concepción es necesario describir cuáles son las acciones que se están implementando para atender a aquellos sectores que no tiene un nivel de vida que les permita vivir en armonía con la sociedad.

Los núcleos familiares de menores ingresos tienden a la pérdida de la cohesión. La respuesta social ha sido marginarlos y considerarlos un asunto de carácter particular. De tal manera que el compromiso de modificar la situación de modo colectivo se diluye. Así, los llamados al orden aparecen en la visión que considera únicamente parte de la sociedad a los individuos capaces de competir en el mercado.

Sin embargo, frente al proceso de escindir a la sociedad, se reclama el fomento de acciones que permitan reducir las brechas socioeconómicas y ampliar las oportunidades de desarrollo, así como del impulso a formas de organización y participación ciudadana, tendientes a la convivencia solidaria, por lo que es necesario una mejor relación entre los grupos sociales, por medio de un avance sustancial en la situación económica en la mayoría de ellos.

---

<sup>15</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la vida Estatal. MEXICO. IAPEM.1993 p. 57

## 1.2.2 GOBIERNO

Para poder realizar sus funciones, el Estado se compone de un conjunto de órganos que le permiten regular las relaciones entre él y los individuos, así como las relaciones entre los miembros de una sociedad.

Para llevar a cabo sus objetivos, el Estado "necesita de un conjunto de órganos y personas revestidos de su poder para expresar su voluntad y hacerla cumplir, el Gobierno surge y responde a la organización del Estado de la cual forma parte, pues está integrado por los tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial."<sup>16</sup>

En este sentido, Gobierno se utiliza para designar al conjunto de los poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía.

En el Gobierno radica la soberanía del pueblo, ésta le imprime una forma y delega su representatividad en un cuerpo, en la figura de ese pueblo. En el caso de México, el gobierno se define como "el Poder Público que dimana del pueblo por el cual éste ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la Nación, constituido por los Poderes de la Unión, que son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiere a la Federación."<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Jiménez Castro. Op. Cit. p. 161

<sup>17</sup> SANCHEZ González, Jose Juan. Administración Pública y Reforma del Estado en México. México. INAP. 1998.p. 32

Por medio del Gobierno, el Estado conoce las demandas de la sociedad, asimila la problemática de la comunidad, se vincula a ésta, para que a través de sus instrumentos le proporcione bienes y servicios, manifestando el compromiso del Estado con ella. El Gobierno ejerce el poder en la medida en que sus aparatos o instituciones intervienen en la vida de la sociedad. La mediación que por sus instituciones mantiene con la sociedad lo llevan a establecer vínculos entre sociedad y Estado.

De esta manera, el Gobierno tiene que contar con objetivos sociales claramente establecidos y definidos, trabajar con mayor equidad para promover un mejor equilibrio de las diferentes fuerzas de la sociedad. Debe existir un acuerdo común entre los órganos institucionales y personas que sirven en el gobierno para el logro del bien común.

### **1.2.3 ADMINISTRACION PUBLICA**

La Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen del Poder Ejecutivo. Aquí es necesario diferenciar el concepto de Gobierno, del de Administración Pública, debido a que uno actúa y el otro ejecuta las acciones, mientras que el Gobierno es la parte pasiva, la administración pública es la parte activa del Estado.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> GUERRERO, Orozco Omar. Introducción al Estudio de la Administración Pública, citado por Sánchez González.Op. Cit. p. 33

El Estado "no solo se erige como arbitro para conciliar los diferentes intereses y regular la vida en sociedad, también escucha las demandas de los gobernados y los materializa en obras concretas, es decir bienes y servicios públicos, es en este momento donde el Estado se relaciona con la sociedad a través de la Administración Pública." <sup>19</sup>

De esta manera, la Administración Pública se presenta como la actividad organizadora del Estado y tiene ante sí la responsabilidad de encaminar sus actividades a la consecución del interés público. Su función es ejecutar la voluntad del Estado.

La Administración Pública es " la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado." <sup>20</sup>

Entonces, la Administración Pública "es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades que una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales, es administración porque

---

<sup>19</sup> GUERRERO Orozco, Omar. La Teoría de la Administración Pública. México. Harla. 1986. p.90

<sup>20</sup> Castro Jiménez. Ob. Cit. p. 182

implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control.<sup>21</sup>

Para su funcionamiento, la Administración Pública necesita de la atención permanente a las decisiones del Ejecutivo y de los cuerpos legislativos, así como a las presiones de los grupos de interés y a la opinión de los medios masivos sobre las medidas tomadas o por adoptar. Exige la capacidad suficiente para ajustar las directrices, señaladas por el Gobierno, a la necesidad política coyuntural y a la experiencia administrativa del organismo ejecutor.

Por consiguiente, la Administración Pública "es el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, donde actúa como instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con los que cumple así su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder."<sup>22</sup>

Como se ha visto, la Administración Pública es la encargada de llevar a cabo las funciones y objetivos del Estado, siendo su titular el Jefe del Poder Ejecutivo, quien cuenta con una serie de instituciones que le permiten lograr sus cometidos.

---

<sup>21</sup> MARTINEZ Silva, Mario (Coord). Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. p. 47.

<sup>22</sup> SANCHEZ González. Op.cit. p. 34

En el siguiente apartado definiremos la Política Social y las Políticas Públicas en la medida en que ambas interactúan; la primera para llevar a cabo uno de los fines del Estado que es el bienestar común; y la segunda como medio, herramienta o metodología para lograr ese fin.

#### **1.2.4 POLITICA SOCIAL**

Como ya se ha mencionado, el Estado tiene entre sus objetivos el procurar el bienestar colectivo, por lo que tomamos por un hecho y no cuestionamos que sea el responsable de resolver las necesidades sociales de los grupos mayoritarios de la sociedad. Tiene ante sí un gran número de responsabilidades y tareas en materia de política social, de manera que logre estar a la altura de los problemas, limitaciones y retos que le plantea una sociedad cada vez más crítica, plural y cambiante, aumentando su eficiencia en la utilización de los recursos disponibles y elevando la eficacia con que se alcanzan los objetivos.

La política social es aquella que abarca los programas que realiza el sector público dirigidos a satisfacer necesidades sociales de los sectores más necesitados, podemos definir a la política social "como las acciones sistemáticas que llevan a cabo el Estado, el sector privado y las organizaciones sociales con el fin de satisfacer las necesidades sociales."<sup>23</sup> Esto no quiere decir que la responsabilidad fundamental de la conducción de la política social deba quedar fuera del control

---

<sup>23</sup> PERLO Cohen, Manuel. Hacia un Nuevo Balance de la Política Social en el Distrito Federal. México. Quadrata. 1996.p. 9

estatal, pero implica que las tareas específicas, las líneas particulares y la instrumentación de acciones se encuentran distribuidas entre diversos actores.

La política social surge fundamentalmente por la necesidad de compensar y balancear las carencias provocadas por el propio funcionamiento del sistema económico en términos de empleo, ingreso, capacitación y desarrollo regional; debido a que éste por sí sólo no contribuye a que toda la población pueda satisfacer sus necesidades primordiales, debido a que no ofrece la misma igualdad de ventajas para la clase más baja de la población y aquella que sí le da muchas utilidades que no son repartidas de manera equitativa.

De este modo, entendemos a las políticas sociales como un conjunto de programas y acciones cuyo objetivo es la satisfacción de necesidades sociales que están en constante cambio y redefinición, en cuyo diseño y aplicación participan diversos actores que se articulan con diversos sectores de la sociedad.

En definición de Enrique González Tiburcio, la Política Social se encarga de tres áreas básicas, relacionadas entre sí:<sup>24</sup>

- a) las políticas de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos ( por ejem. salud, educación y vivienda)
- b) las políticas de empleo ( para los sectores formal e informal) y sus arreglos para las formas de remuneración

---

<sup>24</sup> GONZALEZ, Tiburcio Enrique. Reforma del Estado y Política Social. México. INAP. 1992. p.37

- c) las políticas fiscales : de ingreso y gastos públicos, de manera específica los referidos a los gastos sociales a través de asignaciones directas, subsidios transferencias, esto es, de dónde vienen y a dónde van los recursos públicos.

La Política Social, con referencia a la conceptualización que hace Enrique Bailleres, es el conjunto coherente de medios para alcanzar los propósitos constitucionales de justicia social. Como instrumental político, se respalda en la legalidad y la legitimidad del régimen, promoviendo una activa participación de la sociedad en la definición y solución de problemas colectivos, pretende elevar el bienestar de los mexicanos, combatir la pobreza y garantizar una justa distribución de los productos del desarrollo nacional. Se materializa en planes y programas, instituciones y acciones, orientados a convertir en realidad los derechos a la educación, al reconocimiento del carácter pluricultural de la nación, a la certidumbre de diversas formas de propiedad rural, a la salud, a la vivienda digna, así como al trabajo.

La Política Social del Estado Mexicano "surge de un claro origen popular, derivado del periodo revolucionario de inicios de siglo, por lo que ha estado fuertemente comprometida con las grandes luchas de las mayorías de las naciones para cristalizar los derechos individuales y las garantías sociales plasmados en la Constitución Política de 1917, por ello el Estado Mexicano es de derechos sociales, en su naturaleza y fines."<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> BAILLERES Helguera, Enrique. Material Seminario Taller Extracurricular. Política Social. ENEP ACATLAN. DIC. 2000



Conviene enfocar la Política Social bajo la óptica de la Política Pública, en la medida que nos sirve como metodología para resolver los problemas, en este caso de combate a la pobreza, u otros que se presentan en una situación específica, como puede ser en caso de contingencia.

En la óptica respectiva, importa el estudio de las relaciones intergubernamentales reales que tienen lugar, principalmente en la etapa de implementación de la propia política pública, ya que ello tiende a mejorar los niveles de comunicación y coordinación entre los actores involucrados.

Es necesario distinguir dos esferas de aplicación de la Política Social: una sectorial (sector de desarrollo social), en la que se llevan a cabo los planes y programas regulares de las dependencias y órganos de la Administración Pública involucradas , como lo son la función de educación, salud, vivienda etc ; y otra, institucional en la que se inscribe la Secretaria de Desarrollo Social, cuya naturaleza y atribuciones le confieren la responsabilidad de formular y conducir el esfuerzo institucional para erradicar la pobreza. <sup>26</sup>

Esto es, que dentro de las Secretarías de Estado que conforman el Poder Ejecutivo, algunas de ellas tienen funciones dirigidas a satisfacer ciertas necesidades sociales. Es decir, sus actividades están sustentadas en la prestación de servicios, que por mandato constitucional todos los individuos deben tener

---

<sup>26</sup> Ibidem.

acceso, tal es el caso del derecho a la educación y a la salud. Mientras que cuando hablamos del combate a la pobreza y ayudar a sectores de la población que se encuentran en situaciones precarias, es la Secretaría de Desarrollo Social la que se encarga de esa función específica. De ahí su importancia, debido a que es la responsable de llevar a cabo programas, cuyo objetivo principal es el de proporcionar los medios necesarios para que los grupos vulnerables logren satisfacer sus necesidades básicas.

De esta manera, cuando hablamos de la Política Social del gobierno nos referimos a todas aquellas instituciones encargadas de promover el desarrollo social. Uno de los elementos que integran esta política es el combate a la pobreza cuya función está encomendada a la Secretaría de Desarrollo Social.

Por lo tanto, en el desarrollo de la investigación, se analizarán las acciones que en el combate a la pobreza, llevó a cabo el Jefe de Gobierno a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, ya que es la institución encargada de implementar los programas dirigidos a sectores sociales que se encuentran en situación de marginación.

De esta manera, el Gobierno del Distrito Federal centró su política en acciones tendientes para lograr que la oferta de bienes y servicios públicos sociales, sea pertinente a las necesidades e intereses de los habitantes de la ciudad de México, y privilegiar la atención de la población que habita en zonas marginadas y de los grupos que experimentan situaciones de inequidad y/o vulnerabilidad.

Las acciones de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal están orientadas a reducir las brechas de desigualdad que se dan entre los habitantes de la ciudad.

La Política Social del Gobierno de la Ciudad de México se propuso avanzar en la construcción de un piso básico de cobertura de las necesidades de la población en materia de salud, educación, alimentación y seguridad social.

### **1.2.5 POLITICAS PUBLICAS.**

Dado que en el desarrollo del trabajo se analizarán las Políticas Públicas que el Gobierno de la ciudad de México llevó a cabo para combatir la pobreza, es necesario en este apartado dar una definición al respecto, así como establecer qué enfoque de Políticas Públicas es el que se empleará para el desarrollo de la investigación.

Las Políticas Públicas “surgen de la necesidad de canalizar conflictos y demandas establecidas por la acción colectiva, se les identifica a través de los actos y no actos de una autoridad pública frente a un problema.”<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> DYE, Tomas, en Montes De Oca, Juan. Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. Material en proceso de publicación. p. 30

En esta definición vemos que cuando hablamos de Políticas Públicas nos referimos a las acciones que se llevan a cabo - en este caso de combate a la pobreza- para resolver un problema que toma grandes dimensiones.

Para la resolución de un problema específico o que es contingencial, las Políticas Públicas "contribuyen a la elaboración de decisiones más eficaces, que sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos." <sup>28</sup>

Por lo que, con base en lo anterior, podemos decir que las Políticas Públicas son "acciones y decisiones del gobierno que busca soluciones y mejoras a un problema público específico, que están integradas a una agenda de gobierno y que requiere la participación de los sectores involucrados en el problema, ya sea que resulten afectados o tengan que dar solución. Su objetivo principal es contribuir a la mejora en el proceso de toma de decisiones a corto y largo plazo." <sup>29</sup>

En la definición anterior, se establece que la acción del Gobierno está dada a partir de que un problema específico, dependiendo de su magnitud y trascendencia, es considerado importante para ingresar a la agenda gubernamental, por lo cual en el caso del combate a la pobreza en la Ciudad de México, este asunto es de suma importancia. Por eso, está dentro de la agenda de

---

<sup>28</sup> AGUILAR Villanueva, Luis. El Estudio de las Políticas Públicas. México. Porrúa. 1992. p. 10

<sup>29</sup> MONTES de Oca, JUAN. Op. Cit. p. 45

manera permanente, tanto en administraciones pasadas como en la actual. Eso se refleja en el Programa General de Desarrollo del D.F. 1998-2000.

Ahora bien, dentro de la metodología de las Políticas Públicas, existen diversos enfoques que de acuerdo al problema de estudio y a la información con que se cuenta, el investigador decide cuál utilizar.

Considero que para el presente trabajo el enfoque de Análisis de Policy es el más conveniente, puesto que partiendo de una serie de elementos, nos permite analizar la información y seguir el curso de acción de un determinado programa.

De esta forma, el Análisis de Policy , "implica el uso de la intuición y el juicio, abarca no sólo el examen de la Policy descomponiéndola en sus componentes, sino también el diseño y síntesis de nuevas alternativas. Las actividades pueden abarcar un rango desde la investigación para iluminar o proveer de perspicacia para anticiparse a un problema o asunto, hasta la evaluación de un problema completo."<sup>30</sup>

El Análisis de Policy "es una disciplina de las Ciencias Sociales aplicadas que utiliza múltiples métodos de indagación y argumentación para producir y transformar la información relevante de Policy , el enfoque y los métodos del análisis de policy son parcialmente descriptivos, y la información factual sobre las

---

<sup>30</sup> Vickers, Geoffrey. Una matriz integral para el Análisis de Policy, Material proporcionado en el Seminario: Análisis de Políticas Públicas para asuntos de Gobierno. Enep Acatlán. México. Noviembre de 2000. p. II

causas y consecuencias de la policy es esencial para entender los problemas públicos." <sup>31</sup>

El análisis de Policy va más allá de los intereses disciplinarios tradicionales, con la explicación de reglas empíricas, busca no sólo combinar y transformar la sustancia y los métodos de algunas disciplinas, sino producir información relevante de Policy que pueda ser utilizada para resolver problemas en escenarios políticos específicos:

El analista de Policy puede por lo tanto producir información y argumentos razonables sobre tres clases de preguntas: los valores cuyo logro es la principal prueba en caso de que un problema haya sido resuelto. Los hechos cuya presencia pueda limitar o aumentar el valor de los logros. Y las acciones cuya adopción pueda resultar en el logro de los valores y en la solución de los problemas.

Para ello, el analista puede emplear una o más de las tres aproximaciones al análisis: la empírica, la evaluativa y la normativa. La aproximación empírica está principalmente relacionada con la descripción de las causas y los efectos de políticas públicas dadas. La aproximación evaluativa está primordialmente vinculada con la determinación de la utilidad o del valor de cierta policy. Por ello el

---

<sup>31</sup> Ob.cit. p. III

enfoque normativo está en contacto con las recomendaciones de los cursos de acción futuros que puedan resolver problemas públicos.

De este modo, el Análisis de Policy nos permite seguir cuál es el curso de acción de una política pública implementada, en el caso de este trabajo, de combate a la pobreza. Por lo que desde esta metodología, se verá cuáles fueron las acciones y cursos de acción de un programa de combate a la pobreza, el momento en que se dan y si cambian su forma de actuar en comparación con las administraciones pasadas.

De modo que a partir de la definición y estructuración de un problema que está en la agenda de gobierno y que ha sido permanente, analizaremos bajo el enfoque de análisis de policy, las acciones implementadas que se llevan a cabo para resolver un problema público, y su seguimiento en los tres años del gobierno del Distrito Federal; es decir, cómo se da, sus recursos y a quiénes beneficia.

### **1.2.6 DESIGUALDAD**

Para entender los conceptos de pobreza y marginación es necesario partir del concepto desigualdad. "La desigualdad es un concepto de naturaleza eminentemente relativa, en tanto se contrapone al de igualdad, en virtud de que esta última es la esencia de la justicia, la cual se concibe como tratamiento igual de los hombres y en sus relaciones"<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> FARIAS, Urbano. "El Derecho y la Desigualdad entre los hombres", en Cordera, Rolando y Tello, Carlos (Coords). La Desigualdad en México. México. Siglo XXI. 1992 p. 67

En este sentido, la justicia se presenta como igualdad de los individuos para satisfacer sus necesidades y demandas en el plano económico, político, social y cultural.

La desigualdad se manifiesta "no sólo en el aspecto económico, sino también en lo político, social y cultural. En el aspecto económico la desigualdad parte del nivel de ingreso y de la distancia que separa a los grupos de elevados ingresos de los de menores recursos."<sup>33</sup> Esta distancia, según el momento histórico y del país que se trate, ha tenido grandes variaciones. En el caso de México los datos indican una alta concentración del ingreso.

La desigualdad económica por lo general se "asocia con diferencias de oportunidades en los renglones educativo y social. La diferencia espacial se presenta en la dicotomía urbano-rural y los contrastes inter e intrarregionales son tan sólo dos manifestaciones del mismo fenómeno."<sup>34</sup>

Bajo este esquema, se entiende a la desigualdad como las diferencias existentes entre grupos y regiones en el plano económico, político, social y cultural. Dicha desigualdad se manifiesta a su vez en las condiciones de pobreza y marginación existentes.

---

<sup>33</sup> HERNANDEZ Laos, Enrique. "La Desigualdad Regional en México", en Cordera, Rolando y Tello, Carlos (Coords) Op. Cit. p. 155

<sup>34</sup> Ibidem.



## 1.2.7 POBREZA, POBREZA EXTREMA Y LINEAS DE POBREZA

En este último apartado definiremos qué es la pobreza, pobreza extrema y líneas de pobreza, debido a que serán utilizados a lo largo del desarrollo del trabajo. Cuando se habla de pobreza es necesario diferenciar entre pobres y pobres extremos; es decir, que entre los sectores de la población en situación de pobreza, existen quienes son todavía más pobres. Estos son a quienes se les denomina pobres extremos. Para medir en qué rango de pobreza se encuentra una persona o sector de la sociedad se establecen diferentes métodos de medición, como veremos más adelante.

En los informes del Banco Mundial, se define a la pobreza como la incapacidad para obtener un mínimo nivel de vida, como la ausencia de las capacidades básicas que le impiden a cualquier individuo participar a voluntad del disfrute de los beneficios generados socialmente

Entonces, la pobreza se define como la "circunstancia económica en la que una persona carece de los ingresos suficientes para acceder a los niveles mínimos de alimentos, atención médica, vivienda, ropa y educación. La pobreza absoluta es la experimentada por aquellas personas que no disponen de los alimentos necesarios para mantenerse sanos"<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Secretaría de Desarrollo Social. [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

Así, en el cálculo de la pobreza, según los ingresos, también es necesario otros elementos esenciales que contribuyen a una vida sana. De esta manera, las personas que no pueden acceder a una educación o a servicios médicos, deben ser considerados en situación de pobreza aunque dispongan de alimentos.

De esta forma, "cuando algunas necesidades importantes no se hallan satisfechas, se dice que los individuos o familias se encuentran en situación de pobreza, puesto que sus condiciones de vida son consideradas no satisfactorias."<sup>36</sup>

La II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y del Caribe, del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), considera como necesidades y satisfactores básicos que dependen de condiciones económicas, a las siguientes: una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales de cada persona y con las pautas naturales, lo que supone como satisfactores no sólo el agua, los alimentos y otras bebidas, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos; mantenimiento de la salud y reproducción biológica, es decir, servicios de salud personales (salud pública); una vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia, construida con materiales idóneos y en buen estado de conservación, que cuente en su interior con los servicios de agua potable, drenaje y electricidad, y esté dotada de mobiliario y equipo básico para la vida familiar; socialización y educación básicas; información, recreación y

---

<sup>36</sup> BOLTVINIK, Julio. "Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México.", en Rolando Cordera y Tello Carlos. Op. Cit. p. 19

cultura, es decir, no sólo los recursos familiares y el acceso a las instalaciones, sino también disponibilidad de tiempo libre; vestido, calzado y cuidado personal; y transporte público.

Así las necesidades esenciales se definen como "aquellas que de manera evidente y directa, requieren un esfuerzo productivo para su satisfacción. El grado de satisfacción de las necesidades esenciales de los distintos grupos depende de su inserción en las relaciones de producción, de su organización y de su fuerza política."<sup>37</sup>

El sistema de necesidades esenciales de la población comprende: alimentación, educación, salud, vivienda, recreación, cultura, vestido, calzado, presentación personal. La población requiere alimentos y bebidas que le provean de los nutrientes necesarios para su desenvolvimiento normal. La necesidad de la educación deriva de la pérdida de la importancia de la transformación directa de conocimientos y de los requerimientos crecientes de mano de obra calificada. El mantenimiento de la salud supone no únicamente servicios de salud, sino también higiene personal, condiciones higiénicas en el hogar. La vivienda más que una necesidad esencial, constituye el satisfactor de, entre otras, necesidades de resguardo, privacia, descanso, convivencia e higiene.

---

<sup>37</sup> Ibidem. p. 26

Es importante definir cuáles necesidades tienen que satisfacerse a corto y mediano plazo, a través de transferencias gubernamentales, y cuáles a través del mercado o de la autoproducción. Los rubros de educación, salud, infraestructura de agua y drenaje, complementos alimentarios a madres y bebés, y los desayunos escolares tendrían que satisfacerse mediante transferencias gubernamentales; y las necesidades restantes, a través del mercado o autoproducirse.

Por lo cual, dependiendo del papel que el individuo desempeñe en la sociedad, variará el grado de satisfacción de sus necesidades. Por eso, es importante destacar lo esencial de lo suntuario, entendiendo entonces por esencial la satisfacción adecuada de la necesidad en un nivel austero, pero digno que satisfaga las necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, principalmente.

### **POBREZA EXTREMA**

Como hemos visto, se han dado algunas definiciones de la pobreza y sus principales componentes, pero ¿qué es la pobreza extrema? Es necesario decir que este concepto es utilizado por los neoliberales para diferenciar a aquellos sectores de la población, cuya situación económica es tan precaria que no alcanzan a cubrir ninguna o, en ciertas ocasiones, sólo alguna de sus necesidades básicas, y si lo hacen no es algo permanente: son los más pobres de los pobres.

La pobreza extrema "es una condición absoluta, en donde los individuos no se pueden proveer de una alimentación suficiente que les permita vivir dignamente, este grupo debe representar la población objetivo prioritaria de las políticas y los programas de desarrollo social."<sup>38</sup> Este sector requiere mejorar urgentemente sus condiciones de nutrición y salud para estar en posibilidades de aprovechar las oportunidades de desarrollo que ofrece la sociedad

La pobreza moderada -que puede entenderse como la insatisfacción de las necesidades básicas de acuerdo con el nivel de desarrollo de cada sociedad, y que varían tanto en tiempo y espacio- se trata de algo relativo, pues pesar de la carencia de algunos bienes y servicios, el nivel de alimentación y salud de este segmento de la población, le permite participar activamente en el mercado de trabajo y tener mayor posibilidad de acceso a las oportunidades disponibles. Si consideramos esta clasificación, el pobre moderado es el de aquel sector de la población cuyos ingresos le permiten satisfacer algunas de sus necesidades básicas, por lo que a diferencia de los pobres extremos, su nivel de ingresos es si no lo suficiente (dos salarios mínimos), le permite solventar alguna de sus prioridades esenciales.

Así, la población no marginada es aquella cuyo acceso a los satisfactores de bienes y servicios es suficiente para tener un nivel apropiado de bienestar individual y social, manifestado en sus condiciones de alimentación y de salud, que le permiten participar activamente en el sistema productivo y el mercado de

---

<sup>38</sup> Ibidem. p. 3

trabajo, asimismo aprovechar mejor las oportunidades de educación, vivienda y servicios públicos entre otros.<sup>39</sup>

La población marginada es aquella cuyo acceso a los satisfactores de bienes y servicios es nulo o insuficiente para tener un nivel apropiado de bienestar individual o social, por tanto carece de la escolaridad necesaria para incorporarse en condiciones adecuadas al sistema productivo, así como de los ingresos suficientes para contar con los bienes y servicios que le posibiliten un mínimo de bienestar.<sup>40</sup>

## **LINEAS DE POBREZA**

Para poder determinar tanto la intensidad de la pobreza, es decir cuántos pobres hay y qué tan pobres son, se utilizan diferentes modelos de medición. Es importante señalar que no existe uniformidad de criterios para determinar la magnitud de la pobreza, que dependiendo del programa destinado a atender a esta población, se utiliza un método específico. Por lo que citaremos dos de los más utilizados: el Modelo de la Línea de Pobreza (LP) y el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

---

<sup>39</sup> Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica. Programa de apoyo a Zonas Marginadas. Elementos para el estudio de la marginación social, pp. 27-28

<sup>40</sup> Ibidem.

Dentro del primer modelo de Líneas de Pobreza se dan 3 métodos

1. Canasta Normativa Alimentaria: en este método se definen los requerimientos nutricionales mínimos per capita y su costo define la Línea de Indigencia (LI) o zona de pobreza extrema. El hogar con ingreso o gasto en consumo menor que la LP se considera pobre.
2. Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales. Se calcula el costo de la CNSE por hogar y se compara con su ingreso o gasto en consumo, considerando pobres a los hogares que reciben ingresos por debajo del costo de dicha canasta.
3. Canasta Submínima: Al igual que los dos anteriormente mencionados, se calcula su costo y se compara con el ingreso o gasto en consumo por hogar, dividiendo a la sociedad en hogares pobres y no pobres.

El otro modelo es el de Necesidades Básicas insatisfechas (NBI): en este modelo se define normativamente un patrón de necesidades básicas y la cantidad de bienes y servicios para satisfacerlas. Por eso, para cada una de las necesidades consideradas se seleccionan variables e indicadores con un nivel mínimo, debajo del cual se considera que el hogar no satisface la necesidad en cuestión. Se clasifican hogares con una necesidad insatisfecha como pobres y con más de una necesidad se definen como pobres extremos.

Estos modelos fueron aplicados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), para la aplicación de medidas alternativas,

coordinadas por el Estado, para enfrentar el problema de la marginación y la pobreza, dentro de sus espacios de acción.

Como hemos visto, para medir la pobreza existen diferentes criterios. El problema surge al momento de valorizar las necesidades básicas, es decir, determinar las líneas de pobreza. Otro problema que existe para identificar a la población en esta situación se presenta al momento de determinar su nivel de ingreso.

Los conceptos que acabamos de exponer en este capítulo, son los que se consideran esenciales para analizar y comprender el problema del combate a la pobreza. Por lo que ahora es necesario analizar cuáles fueron las acciones que el gobierno del Distrito Federal llevo a cabo para atender esta problemática, qué programas y bajo qué criterios se diseñaron, lo cual se especificará en el siguiente capítulo.



## *CAPITULO II*

## CAPITULO II: EL COMBATE A LA POBREZA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

La ciudad de México es considerada una de las urbes más importantes del mundo, conviven en esta entidad espacios urbanos y rurales. En los primeros existen zonas que muestran cómo México ha podido acceder, en parte a la modernidad, junto a otros en los que se siguen reproduciendo tradiciones centenarias.

El Distrito Federal es el reflejo de las desigualdades sociales y económicas que existen a lo largo de todo el país. La creciente situación de problemas como la pobreza, la inseguridad, la contaminación, la indigencia, y las adicciones, entre otros, tienen su expresión extrema en la ciudad de México.

Por lo anterior, es importante revisar, y es el propósito de este capítulo, las acciones que se llevaron a cabo en el combate a la pobreza. Se expondrá en su primera parte la Política Social que el Gobierno del Distrito Federal planteó para su periodo de gobierno 1998-2000, así como sus objetivos, estrategias (debido a que es en base a ésta, a su concepción, como se definen los programas que realiza el sector público para promover el desarrollo social, el bienestar colectivo, contando para ello con la colaboración de instituciones privadas y de la sociedad en su conjunto) en la consecución de tales objetivos. En un segundo apartado se describirán cuales y en que consistieron los programas que se llevaron a cabo para ayudar a aquellos sectores que se encuentran en una situación de marginación.

## 2.1 LA POLÍTICA SOCIAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

La ciudad de México tiene un papel estratégico en el desarrollo económico, social y político del país, es considerada como una de las urbes más importantes del mundo. Por lo cual, en el Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000, se buscó potenciar el desarrollo económico de la Ciudad, y preservar la viabilidad financiera del Distrito Federal. Sin embargo, en esta gran urbe hay sectores sociales que están al margen de los bienes y servicios que en ella se ofrecen, tales como salud, educación, vivienda, etcétera. Así, dicho programa se propuso impulsar el desarrollo social para igualar oportunidades y reducir inequidades de sus habitantes.

Para impulsar el desarrollo social de la Ciudad de México, el Programa diseñó diferentes líneas de estrategia, destacando como uno de los principales objetivos el combate a la marginación y la pobreza. Por lo que para igualar las oportunidades de inserción social y productiva de la población, se hace imperativo combatir la situación de marginación en que se encuentran ciertos sectores de la sociedad, desarrollando actividades asistenciales dirigidas a mitigar la pobreza, privilegiando a la población más vulnerable.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000. p. 43

Hacia julio de 1997, los habitantes del Distrito Federal tuvieron la oportunidad de elegir por vez primera a su Jefe de Gobierno para un periodo de gestión de tres años. Así llega a la Jefatura de la Ciudad un partido opositor al Gobierno Federal. Por lo que el objetivo del presente trabajo es describir las Políticas Públicas de combate a la pobreza que este nuevo gobierno de la Ciudad implementó durante sus tres años de gestión.

Se han definido a las Políticas Públicas como aquellas acciones y decisiones del gobierno que busca soluciones y mejoras a un problema público. En este caso, el problema de la pobreza está integrada en una agenda de gobierno y requiere de la participación de los sectores involucrados en el problema, ya sea que resulten afectados o que tengan que dar solución.

Así, para la resolución de un problema específico o que es contingencial, las Políticas Públicas "contribuyen a la elaboración de decisiones más eficaces, que sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos." <sup>2</sup>Entonces, las Políticas Públicas son los actos de un gobierno que busca resolver un problema, que dada su magnitud y trascendencia es integrado en la agenda gubernamental, donde se convoca a la participación de los sectores involucrados para hacerlos agentes activos en la solución de sus demandas, en este caso, de justicia social.

---

<sup>2</sup> AGUILAR Villanueva, Luis. Op. Cit. p. 10

Un primer elemento a destacar en lo que a Políticas Públicas se refiere, es que exista un problema, que una vez identificado debe cumplir con ciertas características para ser ingresado a la agenda, y de esta manera dar lugar a la acción gubernamental en la búsqueda de su posible solución. En el caso de la pobreza, vemos que es un problema que reúne varios de los requisitos que señala Joan Subirats<sup>3</sup>, como indispensables para ser contemplado en la Agenda de Actuación de los Poderes Públicos, entre los que destacan los siguientes: que el problema sea lo suficientemente relevante y que haya alcanzado dimensiones importantes. La pobreza y sobre todo la pobreza extrema han tomado gran relevancia, dada la población afectada tanto a nivel nacional como a nivel local.

El creciente flujo migratorio hacia las ciudades incrementa la demanda no atendida de bienes y servicios básicos: alimentación, vivienda, salud, educación, recreación, y si a ello sumamos el impacto de las crisis económicas, el resultado es la existencia de una población urbana cada vez más pobre. Mientras que en el polo opuesto, se observa a otra población cuyos patrones de consumo y de vida favorecen el derroche de los bienes y servicios básicos, todo lo cual impide el desarrollo integral de la sociedad.

A partir de la década de los ochenta, las metrópolis de los países subdesarrollados sufren un grave deterioro en sus condiciones de vida, cuando a raíz de la recesión económica mundial, seguida de las crisis de pago de la deuda externa, se

---

<sup>3</sup> SUBIRATS, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración Pública. Madrid. INAP. 1989. pp. 52-55

implementan políticas de estabilización y ajuste que repercuten en un estancamiento económico y , por consiguiente, en un menor bienestar social ¿El resultado? Un severo recorte al gasto público dedicado a desarrollo social. La aplicación de políticas de austeridad implicaron la reducción de subsidios de bienes y servicios públicos y una mayor concentración del ingreso.

Para 1990, el país tenía 81,249,645 habitantes, con 31,320 localidades urbanas, residiendo en ellas el 71% de su población nacional, 58 millones. En cuanto a las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, albergaban a una cuarta parte de su población, es decir, 20 millones de habitantes.<sup>4</sup>

Desde los años ochenta, la Ciudad de México se constituye en el fiel reflejo de los avances y retrocesos que a nivel económico, social y político vive el país. Ha sido escenario de los efectos regresivos de las crisis: el flujo de inmigrantes a la ciudad es mayor a la oferta de trabajo, lo que incide en el desempleo y en el subempleo, y por supuesto en los niveles de bienestar.

El Distrito Federal representa menos del 0.1% del territorio nacional, concentra casi una décima parte de la población total del país; en poco más de 1,500 km<sup>2</sup> viven ocho y medio millones de capitalinos. En la ciudad, la delegación más poblada no es la más extensa, territorialmente hablando: aunque Tlalpan es la de mayor superficie territorial, Iztapalapa es la más poblada. Es interesante observar

---

<sup>4</sup> Gallardo, Velázquez Anahí. "La Ciudad: Desarrollo con pobreza" Gestión y Estrategia. Edición Internet. UAM.

que Milpa Alta ocupa el segundo lugar en extensión territorial y el último en población.<sup>5</sup>

En el siguiente cuadro se aprecia la población por Delegación. Salta a la vista cómo la mitad de los habitantes están prácticamente aglomerados en cuatro Delegaciones: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Alvaro Obregón y Coyoacán. Milpa Alta, segunda delegación más extensa, sólo representa el 1% de la población total del D.F.; ya que gran parte de su territorio lo constituye áreas verdes y rurales. Y Tlalpan, a pesar de ser la delegación más extensa, participa con el 7% de la población total de la capital.

#### DISTRITO FEDERAL:

##### POBLACION POR DELEGACION 1995

Delegación	Población total	Participación %
Distrito Federal	8.489.007	100
Iztapalapa	1.696.609	20
Gustavo A. Madero	1.256.913	15
Alvaro Obregón	676.930	8
Coyoacán	653.489	8
Tlalpan	552.516	7
Cuauhtémoc	540.382	6
Venustiano Carranza	485.623	6
Azacapatzalco	455.131	5
Iztacalco	418.982	5
Benito Juárez	369.956	4
Miguel Hidalgo	364.398	4
Xochimilco	332.314	4
Tláhuac	255.891	3
Magdalena Contreras	211.896	2
Cuajimalpa	136.873	2
Milpa Alta	81.102	1

##### SUPERFICIE TERRITORIAL

Delegaciones	Superficie Hectáreas	Participación %
Tlalpan	30.499	20
Milpa Alta	28.375	19
Xochimilco	12.517	8
Iztapalapa	11.506	8
Tláhuac	9.178	6
Gustavo A. Madero	8.662	6
Cuajimalpa	8.095	5
Alvaro Obregón	7.720	5
Magdalena Contreras	7.536	5
Coyoacán	5.389	4
Miguel Hidalgo	4.640	3
Venustiano Carranza	3.342	2
Azacapatzalco	3.330	2
Cuauhtémoc	3.244	2
Benito Juárez	2.663	2
Iztacalco	2.290	2
Distrito Federal	148.986	100

<sup>5</sup> Cárdenas, Solórzano Cuauhtémoc. II Informe de Gobierno 1999. Anexo Estadístico. p. 36

En los siguientes cuadro vamos a mostrar la población total por sexo y por grupos quinquenales de edad y sexo que habitan en el Distrito Federal.<sup>6</sup>

### POBLACION TOTAL POR SEXO POR DELEGACION 1995

DELEGACION	1995			INDICE DE MASCULINIDAD
	POBLACION TOTAL	HOMBRES	MUJERES	
<b>Distrito Federal</b>	<b>8 489 007</b>	<b>4 075 902</b>	<b>4 413 105</b>	<b>92.4</b>
Azcapotzalco	455,131	218,769	236,362	92.6
Coyoacán	653,489	308,752	344,737	89.6
Cuajimalpa de Morelos	136,873	66,258	70,615	93.8
Gustavo A. Madero	1,256,913	608,453	648,460	93.8
Iztacalco	418,982	201,270	217,712	92.4
Iztapalapa	1,696,609	832,343	864,266	96.3
La Magdalena Contreras	211,898	101,991	109,907	92.8
Milpa Alta	81,102	40,435	40,667	99.4
Alvaro Obregón	676,930	324,362	352,568	92.0
Tláhuac	255,891	125,763	130,128	96.6
Tlalpan	552,516	267,428	285,088	93.8
Xochimilco	332,314	163,572	168,742	96.9
Benito Juárez	369,956	164,374	205,582	80.0
Cuauhtémoc	540,382	254,172	286,210	88.8
Miguel Hidalgo	364,398	166,337	198,061	84.0
Venustiano Carranza	485,623	231,623	254,000	91.2

### POBLACION TOTAL POR GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD Y SEXO 1995

GRUPOS DE EDAD EN AÑOS	1995		
	POBLACION TOTAL	HOMBRES	MUJERES
<b>Distrito Federal</b>	<b>8 489 007</b>	<b>4 075 902</b>	<b>4 413 105</b>
0 - 4	780,705	397,471	383,234
5 - 9	785,466	399,659	385,807
10 - 14	781,808	394,202	387,606
15 - 19	848,416	412,443	435,973
20 - 24	964,075	464,586	499,489
25 - 29	826,960	398,800	428,160
30 - 34	725,263	343,863	381,400
35 - 39	643,428	303,002	340,426
40 - 44	499,935	236,398	263,537
45 - 49	402,093	188,011	214,082
50 - 54	325,253	151,341	173,912
55 - 59	235,829	106,781	129,048
60 - 64	212,782	92,245	120,537
65 y más	438,344	178,313	260,031
NO ESPECIFICADO	18,650	8,787	9,863

<sup>6</sup> Gobierno del Distrito Federal. Información Estadística del Sector Social. Marzo de 1999 pp. 5-6



Se estima que en la ciudad de México, cuya población total es de alrededor de 8.5 millones de habitantes, como se observa en los cuadros arriba señalados, 3.7 millones viven en condiciones de alta o muy alta marginación; es decir no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas.<sup>7</sup> Estos pobres extremos son sujetos a la asistencia social por parte del gobierno del Distrito Federal.

De lo anterior, podemos desprender que la pobreza que es un asunto público, de gran importancia que requiere de acciones gubernamentales tendientes a combatirla, debido a que existen sectores sociales que dada su situación de marginación no alcanzan a satisfacer sus necesidades más apremiantes, y requieren de la ayuda gubernamental para tener un mejor nivel de vida.

Si bien, la Ciudad de México, concentra niveles de desarrollo y bienestar social mayores que el resto de los estados del país, también es cierto que existen diferentes calidades de vida entre las delegaciones políticas y entre los habitantes de las colonias y zonas que las conforman.

Cuando Cuauhtémoc Cárdenas, ya como jefe de gobierno, da a conocer su Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000, se retoman algunos de los objetivos que se establecen en el Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000, en lo que combate a la pobreza se refiere. En la presentación de su Programa de Gobierno se plantea que el

---

<sup>7</sup> Secretaría de Desarrollo Social. Dirección General de Servicios Comunitarios Integrados. Material de difusión. p. 14

desarrollo social esta dirigido a mejorar la calidad de vida de la población y a reducir las desigualdades.

El Programa de Gobierno del Distrito Federal 1998-2000 se propuso:

- Elevar la calidad de vida de la población.
- Reducir la inequidad social, en particular las formas de discriminación y exclusión.
- Construcción de condiciones básicas de protección social y asistencia a los grupos más vulnerables de la población.

Como vemos, entre los principales objetivos de la agenda de este gobierno están los de elevar la calidad de vida de la población y reducir la desigualdad social, si esto se logro, lo veremos en el desarrollo del trabajo.

Un factor importante que contempla la Agenda de Actuación de los Poderes Públicos, es el hecho de que mediante ella sabemos cuál es la percepción gubernamental sobre el problema en un instante concreto. Por lo que con la llegada a la jefatura de la Ciudad de México de un partido opositor al partido en la Presidencia de la República, se observará cuál es su forma de ver el problema de la pobreza y los posibles cursos de acción para enfrentarla.

Los procesos de transición y crisis social, cultural, económica y política vividos a nivel mundial, desde hace dos décadas, han generado cambios que se han manifestado en las estructuras familiares, en los patrones culturales y en los

modelos de protección y seguridad social. Así, "se identifica como causa fundamental del conflicto social la incapacidad del aparato productivo para generar suficientes fuentes de trabajo bien remunerados, con condiciones laborales adecuadas, deteriorándose las condiciones de vida de un sector importante de la población. De este modo, la Ciudad, por sus condiciones geográficas, económicas y sociales, sufre las consecuencias de un modelo económico que desarticula y neutraliza las políticas sociales, marginando a un número creciente de personas."<sup>8</sup>

Para este gobierno, el lograr mejores condiciones en el nivel de vida de los habitantes de esta gran metrópoli, será necesario una acción compartida entre el gobierno por una parte y de una mayor participación social, por la otra. "Es a través de una colaboración más cercana entre gobierno y sociedad como se pueden enfrentar mejor los retos actuales."<sup>9</sup>

Como hemos señalado, el problema de la pobreza es un asunto que ha sido permanente en la agenda de gobierno, y que, conforme al tiempo y la visión que tenga la autoridad respecto al tema, se establecerán los programas a seguir.

De esta manera, para definir la Política Social, "entendida como las acciones que lleva a cabo el gobierno para promover el desarrollo social, y elevar la calidad de vida de la población,"<sup>10</sup> y sobre todo de aquélla que se encuentra en situación de

---

<sup>8</sup> CARDENAS, CUAUHEMOC. Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000. Junio de 1998, p.12

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> PERLO Cohen, Manuel. Op. Cit. p.19

marginación, y con el fin de mantener y alentar una relación positiva y de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y del sector social y hacerlas coparticipes en la promoción de la igualdad social, el Gobierno del Distrito Federal presentó a la población una propuesta inicial de Política Social, elaborada en colaboración con las Subdelegaciones de Desarrollo Social, distribuyendo 2050 ejemplares del documento "Marco de la Política Social".

Se realizaron contribuciones de las Comisiones de Desarrollo Social, Equidad y Asistencia Social de la Asamblea Legislativa, de varias instancias del Gobierno del D.F. y del Gobierno Federal, así como de organizaciones e instituciones como FUNSALUD, rectoría general de la UAM, IPN, UNAM, COLMEX, ITAM, la Fundación Rigoberta Menchú, Cáritas Arquidiócesis de México, la Unión Social de Empresarios de México, entre otras.

Así, con base en las contribuciones realizadas por parte de los grupos mencionados al documento Marco, se establecieron las acciones a seguir, en materia de política social, para siete sectores sociales: salud, alimentación, educación, cultura, deporte, asistencia social y recreación; para seis grupos de atención prioritaria: mujeres, jóvenes, niños y niñas, pueblos indígenas, adultos mayores y personas con discapacidad; y para seis grupos de alta vulnerabilidad: niños y niñas de la calle, personas afectadas por la violencia intrafamiliar, por las adicciones y por el VIH-SIDA, trabajadores y trabajadoras sexuales y población indigente.

Se instaló además el Consejo para el Desarrollo Social, creado por decreto del Jefe de Gobierno como un órgano de consulta, asesoramiento y colaboración del Gobierno del Distrito Federal, que lo ayuda en el despacho de materias relacionadas con el desarrollo social. El Consejo se encuentra integrado por miembros de la sociedad civil, así como representantes de la iniciativa privada, de la academia y de las organizaciones civiles y sociales.

## **2.1.2 OBJETIVOS DE LA POLITICA SOCIAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

El Gobierno del Distrito Federal estableció los siguientes objetivos que orientarán las políticas y acciones en materia de desarrollo social:<sup>11</sup>

### **GENERALES:**

- ❖ Mejorar la calidad de vida.
- ❖ Reducir la inequidad.
- ❖ Alcanzar la justicia social.
- ❖ Reconstruir el tejido social.

### **ESPECIFICOS:**

- ❖ Promover los derechos sociales de todos en el marco de las facultades y competencias del Gobierno del Distrito Federal.

---

<sup>11</sup> Secretaría de Desarrollo Social. Dirección de Equidad y Desarrollo Social: Jóvenes por la Ciudad. Material de Difusión. México. 1998 p. 27

- ❖ Asegurar igual acceso a los programas de alimentación, salud, educación, deporte, cultura y recreación, promovidos por el Gobierno.
- ❖ Promover una amplia participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y control de políticas y programas.
- ❖ Fortalecer y democratizar las instituciones públicas de desarrollo social y elevar la calidad de sus servicios.
- ❖ Adecuar la prestación, localización y naturaleza de los servicios a las demandas de la población.

### **2.1.3 ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOCIAL:**

Estas estrategias se sustentan en cuatro vertientes de trabajo

- 1) Construcción de ciudadanía.
- 2) Desarrollo de políticas y acciones que conduzcan a una mayor integración social.
- 3) Integración y consolidación de un sistema local de asistencia social.
- 4) Desarrollo de programas de prevención, con énfasis en el apoyo familiar, redes sociales y salud mental comunitaria.

La ciudadanía social "se entiende como el conjunto de derechos y obligaciones que permiten a los miembros de una sociedad compartir en forma equitativa los estándares básicos de vida. En la construcción de ciudadanía, el valor central lo constituye la igualdad social, entendida como el derecho de las personas a tener

las mismas oportunidades para acceder a los bienes social y económicamente relevantes."<sup>12</sup>

Por lo cual, la Política Social adquiere una dimensión pública e institucional, convirtiéndose en un puente entre gobierno y ciudadanía conducente al establecimiento de un compromiso permanente de ambos actores con el bienestar colectivo.

La equidad se entiende "como la igualdad en la diversidad, el reconocimiento del otro, la tolerancia y el respeto."<sup>13</sup> Es decir, la integración social como la capacidad de las personas de vivir juntas, y de participar en la vida social, cultural, política y económica.

#### **2.1.4 PROPUESTAS DE POLITICA SOCIAL PARA SECTORES Y GRUPOS ESPECIFICOS**

Las propuestas de política social específicas para cada sector y grupo han sido agrupadas en cuatro grandes estrategias:

**Estrategia de cobertura:** determinar con precisión la población objetivo en cada una de las áreas de política social, con objeto de asegurar la cobertura de la población necesitada de atención, así como definir los elementos cualitativos y cuantitativos de la demanda.

---

<sup>12</sup> Ibidem p. 29

<sup>13</sup> Ibidem. p. 32

**Estrategia de calidad y pertinencia:** elevar la calidad y productividad de los servicios e incrementar su pertinencia con relación a los objetivos de desarrollo, las características de la zona en que se prestan y las necesidades de los usuarios.

**Estrategia de equidad:** incorporar la perspectiva de equidad, encaminada a lograr una sociedad más justa con igualdad de oportunidades.

**Estrategia de participación social:** fomentar la participación social en todos los niveles, abriendo espacios de interlocución y de colaboración con las organizaciones civiles y la sociedad en general, que permitan la integración de esfuerzos.

Como hemos visto, la Política Social del Gobierno del Distrito Federal plantea promover el desarrollo social de sus habitantes, pero principalmente dirige sus acciones hacia aquellos sectores más desvalidos. Es así que el problema de la pobreza ha sido permanente en la Agenda de Actuación Gubernamental, programas van y vienen y los resultados no han sido alentadores. Decíamos que a través de la percepción que tenga el gobierno respecto de un problema en un momento determinado, es como se van a planear las posibles soluciones.

Por tal razón, es importante considerar el tiempo como un elemento valioso para el logro de los objetivos, no olvidemos que este primer gobierno tuvo un periodo de gestión de tres años, por lo cual es necesario considerar si los programas implementados para atender la pobreza son a corto o largo plazo.



Andries Hoogerwerf decía que “es importante ver que los gobiernos tienden a concentrarse en problemas presentes y sus posibles vías de solución, en lugar de problemas futuros,”<sup>14</sup> por eso necesario prestar atención al alcance que tendrán los programas y si se dan las bases para dar continuidad a las acciones emprendidas y tener mejores resultados, si es que se dieron, a largo plazo.

Es indispensable la perspectiva temporal en cuanto permite ver cuales son las acciones pasadas, cuales se pueden continuar aplicando en el presente y las bases para su continuidad en el futuro, por lo que analizaremos en que medida las acciones del gobierno de la ciudad son a diseñadas a corto o largo plazo.

El factor de la duración del tiempo resulta significativo para el análisis del problema y sus soluciones, pues en el curso del tiempo no sólo pasan días, las circunstancias van cambiando y con ellas la estructura y contextos del problema.

Así al establecer la Política Pública de combate a la pobreza en este periodo de gobierno, es básico prestar atención al tiempo de duración de los programas, debido a los alcances que la política implementada conlleva y si se dan los resultados para lo cual fue creada.

---

<sup>14</sup> HOOGERWERF, Andries. Política y Tiempo. Consecuencias de las Perspectivas temporales para el contenido, procesos y efectos de las Políticas Públicas. Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Volumen.57, No. 4, Dic. 1990, pp. 105-107

### 2.1.5 INTERVENCION DE ACTORES:

Se ha señalado que en el desarrollo del presente trabajo se describirán las acciones que el gobierno llevó a cabo para enfrentar la pobreza, al usar la herramienta de las Políticas Públicas. Pues bien, uno de los elementos que participan en una Política Pública son los actores, ya sea políticos, sociales e institucionales.

Definimos a los actores como aquellos participantes cuyos intereses y valores son afectados por la formulación e implementación de las políticas. Pueden ser partidos políticos, organizaciones sociales, gremiales, Secretarías de Estado, y empresas privadas. Estos actores intervienen en la Política Pública de forma activa y/o siendo beneficiados por las acciones gubernamentales emprendidas.

En el caso de la pobreza, los actores institucionales son aquellas dependencias gubernamentales que llevan a cabo los programas sociales diseñados por el gobierno para atender el problema. Actores sociales son las organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones civiles que coadyudan al gobierno en la prestación de los servicios.

De esta forma, para hacer frente y revertir el deterioro en la calidad de vida que viven los habitantes del Distrito Federal, se impulsó la participación directa y corresponsable de toda la sociedad y se establecieron vínculos de colaboración

entre las dependencias gubernamentales, las organizaciones civiles, la iniciativa privada y con instituciones de investigación y educación superior:

- Relaciones con dependencias gubernamentales: la coordinación con las subdelegaciones de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, el INEGI, la Subsecretaría de Asuntos Educativos del Distrito Federal, la Secretaría de Gobierno, de Desarrollo Económico, El DIF- NACIONAL y del D.F., de Obras y Servicios entre otras instancias, se dio en la atención de los grupos prioritarios en materia de educación, salud, capacitación, y empleo; entre otros servicios.

- Relaciones con organizaciones civiles: esta colaboración se realizó bajo dos modalidades, mediante la colaboración en políticas y programas públicos, y a través del apoyo que se brindó a iniciativas sociales.

- Relaciones con la iniciativa privada: el vínculo con la iniciativa privada enlaza las múltiples necesidades en materia de desarrollo social con el sentido de responsabilidad social de la empresa privada. Esta ha participado en el equipamiento de escuelas, hospitales, en la rehabilitación de la infraestructura social y en materia de asistencia social.

- Relaciones con instituciones de investigación y educación superior: el vínculo con estas instancias se dio con el fin de aprovechar la capacidad de reflexión y análisis de estas instituciones y sus programas de servicio social a fin de ampliar

la cobertura en la prestación de servicios y en la atención a problemas sociales específicos.

Estos actores se desenvuelven en una arena, es decir, en el momento en el cual se llevan a cabo las acciones en materia de pobreza. Estos actores van a implementar sus acciones con base en la percepción que posee quien detenta el poder; esto es, el Jefe de Gobierno. De tal modo que se da en la capital del país lo que se denomina gobiernos yuxtapuestos, donde el jefe de gobierno del Distrito Federal pertenece a un partido político y el Presidente de la República a otro. Por lo cual es importante ver el enfoque que se da a los programas y cuáles son los resultados, para que con base en las acciones presentes, nos situemos en el futuro en un escenario optimista, pesimista o simplemente realista.

Después de haber señalado los objetivos de la Política Social, a continuación describiremos las acciones llevadas a cabo para atender a los sectores más vulnerables. Empezaré por mencionar en qué consistió la reestructuración de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

## **2.2 REESTRUCTURACION DE LA SEDESOL**

Una de las principales Secretarías encargadas de promover y llevar a cabo los objetivos que la Política Social se plantea, es la Secretaría de Desarrollo Social del

Distrito Federal <sup>15</sup>. Ésta centra su política en ampliar las oportunidades de acceso a los bienes y servicios públicos que contribuyen a mejorar la calidad de vida y alcanzar la justicia social, al privilegiar la atención de la población que habita en zonas marginadas y de los grupos que experimentan situaciones de inequidad o vulnerabilidad.

Para lograr este propósito, el marco normativo que al inicio de la administración del Gobierno del Distrito Federal regulaba la estructura y funciones de las diferentes entidades y dependencias encargadas de promover el desarrollo social, fue objeto de una importante reestructuración. Todavía en 1998, el sector social se encontraba a cargo de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SEDS). Al emitirse la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se decidió separar las responsabilidades de la Secretaría (en comento) en dos dependencias: la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social.

La creación de la nueva Secretaría de Salud se basa en el hecho de que el aparato de salud, contaba con un volumen amplio de instalaciones y personal, para cuyo control y operación era necesaria una estructura propia que permitiera alcanzar una integración de los servicios de salud locales.

La Secretaría de Desarrollo Social ( identificada ahora por sus siglas SDS), continuó con el despacho de las materias relativas al desarrollo social, educación,

---

<sup>15</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. 29 de Diciembre de 1998. Art. 28 Fracción VIII. p.27

promoción de la equidad, pero adecuando sus funciones específicas para abandonar el enfoque meramente asistencialista.<sup>16</sup> Se incluyeron dentro de las nuevas funciones de la Secretaría, establecer políticas y programas en materia alimentaria, fomentar programas que promuevan la igualdad de los grupos de atención prioritaria: mujeres, jóvenes, niños y niñas, indígenas, adultos mayores y personas con discapacidad, así como fomentar políticas y programas de prevención y atención de grupos vulnerables, tales como: niños de la calle, víctimas de la violencia familiar e indigentes.

El nuevo Reglamento Interior, adscribe a la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), las Direcciones Generales de Asuntos Educativos, la Dirección General de Servicios Comunitarios Integrados, así como la Dirección de Equidad y Desarrollo Social, todas ellas de nueva creación, para coadyudar en una Política Social que promueva la justicia social y la equidad.

Con la creación de la Dirección General de Asuntos Educativos, se establece un cuerpo de profesionales especializados en la materia para hacerse cargo de las actividades relacionadas con la descentralización de los diversos servicios educativos, que todavía son operados por la Secretaría de Educación Pública.

La Dirección General de Servicios Comunitarios Integrados es la encargada de promover las acciones de coordinación y concertación entre las instancias

---

<sup>16</sup> Secretaría de Desarrollo Social. Principales actividades realizadas 1998-1999. p.12

públicas locales y federales, así como sociales y civiles, que participan en el Sistema de Servicios Comunitarios Integrados, conocido por su acrónimo de SECOI.

La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social tiene a su cargo la promoción de derechos y de normatividad, encaminadas a superar el trato inequitativo al que están sujetos los grupos formados por niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores e indígenas <sup>17</sup>

A pesar de que la reestructuración de la Secretaría de Desarrollo Social era necesaria ¿En qué medida está propiciando una centralización mayor de funciones? Si bien ella es la encargada de establecer los programas de desarrollo social y de combate a la pobreza, ¿Por qué no dotar de más atribuciones a las delegaciones políticas, para que de cada jurisdicción política proponga o intervenga en el diseño de los programas con base en la características de cada demarcación?

La Secretaría de Desarrollo Social tiene que descentralizar funciones hacia las subdelegaciones de desarrollo social que existen en cada delegación política, para que en esta medida, puedan atenderse mejor las necesidades de aquellas personas que necesitan de la ayuda gubernamental.

---

<sup>17</sup> *Ibidem.* p.16

Por tal motivo, es necesario que existan los instrumentos requeridos para una coordinación efectiva entre el sector central del Gobierno del Distrito Federal y las delegaciones, para no dispersar y duplicar esfuerzos o generar vacíos de atención de grupos prioritarios que habitan en las diferentes demarcaciones territoriales.

### **2.3 PRINCIPALES ACTIVIDADES REALIZADAS**

Cuando hablamos de los programas implementados para atender a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, nos referimos a una de las etapas de las Políticas Públicas. Una vez identificado un problema público, que dada su trascendencia, ingresa a la agenda gubernamental, como lo es el de la pobreza, dará lugar a la acción gubernamental: es decir, a la implementación de programas sociales.

Las Políticas Públicas pasan por cuatro etapas: análisis, diseño y formulación, implementación y evaluación<sup>18</sup>. En la primera etapa nos referimos al reconocimiento por parte del gobierno de un problema, en este caso el de la pobreza, que como hemos mencionado anteriormente el Gobierno de la Ciudad de México tiene entre sus prioridades atender.

La etapa de diseño y formulación se refiere al uso de la información para realizar un diagnóstico sobre el problema en cuestión; cuáles son sus dimensiones y

---

<sup>18</sup> MONTES de Oca, Juan. Op. Cit. p. 43



ubicación, para entonces definir las acciones a seguir; es decir, los programas a implementar para enfrentar el problema de la pobreza extrema, al seleccionar aquellos cursos de acción que se consideran son los más convenientes. La última etapa de la Política Pública es la de evaluación, a la que corresponde, como su nombre lo indica, evaluar si lo que se diseñó en la formulación, se llevó a la práctica en la implementación, alcanzó los resultados esperados.

La etapa de implementación es llevar a los hechos lo planeado en la etapa de formulación. Poner en práctica significa, que una vez establecidos los objetivos y diseñada la política ésta es llevada a la práctica, a la acción.

Todas estas etapas que acabamos de describir, no son lineales, sino que conforme el programa se va llevando a la práctica, se va analizando su desenvolvimiento y se van realizando las modificaciones que se consideren necesarias, por lo que son etapas que interfluyen unas con otras.

De esta manera; la implementación "designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o discursos." <sup>19</sup> En los siguientes apartados se expondrán en qué consistieron los programas implementados, para elevar la calidad de vida de aquellos sectores, que dadas su condiciones de marginación no logran

---

<sup>19</sup> IVES MENY: La Implementación. Material proporcionado en el Seminario Taller Extracurricular: Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. México. ENEP ACATLAN. 2000

satisfacer sus necesidades básicas, y propiciar su acceso a los servicios de educación, salud, alimentación etcétera.

### **2.3.1 ACCIONES SECTORIALES.**

Para atender las necesidades básicas esenciales que las personas en situación de marginación no logran satisfacer por sí mismas, el gobierno del Distrito Federal realizó las principales acciones sectoriales que a continuación se describen. Se incluyen aquellas que están bajo responsabilidad directa de las áreas centrales coordinadas por la Secretaría de Desarrollo Social, más aquellas que lleva a cabo el DIF-D.F.

#### **A) ALIMENTACION**

A fin de brindar asistencia alimentaria a los grupos más vulnerables que habitan en la ciudad de México, el DIF-D.F. implementó los siguientes programas<sup>20</sup>:

- Programa de Desayunos Escolares (niños con nivel preescolar hasta primaria).
- Programa de Vigilancia y Prevención de la Desnutrición.
- Programa de Asistencia Social a Familias ( PASAF).
- Programa de Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales (COPUSI).

---

<sup>20</sup> DIF-DF. Dirección de Asistencia alimentaria. Programas prioritarios Material de Difusión. México. 1999 p. 27

## B) EDUCACION

Con el propósito de satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población que más lo necesita, la política sectorial en materia educativa consistió en los siguientes programas en el Distrito Federal<sup>21</sup>:

1) Libros de Texto Gratuito: su objetivo es brindar apoyo a la economía de las familias de bajos recursos, e incidir en la disminución de los índices de deserción escolar en las secundarias públicas. Este programa se realiza en colaboración con la Comisión Nacional de Libros de Texto (CONALITEX) y la Secretaría de Educación Pública (SEP), mediante convenio.

2) Programa Integral de mejoramiento a escuelas (PIME): este programa lo operan las delegaciones del D.F. y la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Dirección General de Servicios Educativos. Da seguimiento a las actividades realizadas en la conservación y mantenimiento preventivo de las escuelas; para normar y evaluar las operaciones del PIME, se constituyó el Comité SEP-GDF, integrado por la Subsecretaría de Asuntos Educativos para el Distrito Federal de la SEP, las Secretarías de Gobierno, Obras y Servicios y Desarrollo Social del D.F. y las 16 Delegaciones.

---

<sup>21</sup> Secretaría de Desarrollo Social. Principales Actividades realizadas 1998-1999. Octubre de 1999. pp. 44-48

### 2.3.2 ACCIONES REALIZADAS PARA GRUPOS DE ATENCION PRIORITARIA

A continuación se mencionan los programas y acciones que lleva a cabo la Secretaría de Desarrollo Social y el DIF-DF para ayudar a los grupos de atención prioritaria (GAP), conformado por mujeres, niños, jóvenes, adultos mayores e indígenas.

#### A) MUJERES.

El grupo de mujeres fue definido como prioritario porque sobre ellas recae con mayor agudeza el deterioro económico y social. Las mujeres son las más afectadas por situaciones de violencia intrafamiliar. Los programas <sup>22</sup>dirigidos a este sector son:

- 1) Programa para la Participación Equitativa de la Mujer en el D.F (PROMUJER), (coordinado por la secretaria de Gobierno).
- 2) Se realizó un convenio con la Red de Salud por las Mujeres. Asociación que agrupa a más de 40 organizaciones no gubernamentales dedicadas al tema de la salud y en especial de la salud sexual y reproductiva.
- 3) La Secretaría de Desarrollo Social, en colaboración con la Secretaría de Gobierno, y dentro del programa PROMUJER, puso en marcha los Centros Integrales de Atención a la Mujer (CIAM), cuyo objetivo es atender a este sector en diversos campos para que participe de manera más activa en el ámbito público y privado.

---

<sup>22</sup> ob. cit.pp. 65-68

## **B) JOVENES:**

Con el propósito de coadyuvar en la atención de los problemas y necesidades de jóvenes, se definieron los siguientes programas:<sup>23</sup>

- Jóvenes por la Ciudad: Este programa, operado por la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, tiene como fin incorporar a jóvenes mediante becas, trabajo remunerado y voluntario en actividades que generen bienestar social a sus comunidades y a ellos mismos. Los promotores juveniles comunitarios laboran en 18 colonias marginadas de la ciudad.
- Las Comunas: La Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo este programa, cuyo objetivo es brindar atención a jóvenes, hombres y mujeres, alrededor del empleo. Las comunas operan en instalaciones fijas, desde donde activan una red de servicios de dependencias de gobierno, organizaciones civiles y sociales y de empresas, para integrar una oferta amplia de servicios de apoyo en materia de empleo para los jóvenes.
- Programa de Becas: la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal puso en marcha este programa con el propósito de capacitar a jóvenes en diferentes áreas destacándose la formación de promotores comunitarios, promoción y animación de lectura, reporteros juveniles, promotores en educación sexual.

---

<sup>23</sup> Secretaría de Desarrollo Social. Dirección de Equidad y Desarrollo Social: Jóvenes por la Ciudad. Material de Difusión. México. 1998. pp. 76-83

## **B) NIÑOS Y NIÑAS:**

El Gobierno del Distrito Federal implemento los siguientes programas con el fin de atender las necesidades básicas de este grupo. Las acciones dirigidas a este conjunto son<sup>24</sup>:

- Dentro de la atención de necesidades básicas de este grupo, el DIF-DF tiene a su cargo: los programas de desayunos escolares. El programa de apoyo escolar que consiste en la entrega de un estímulo económico y de una despensa de productos básicos, así como de atención médica. El programa de vigilancia y prevención de la desnutrición de menores de cinco años de edad opera en la población con alta y muy alta marginalidad, a través de los Centros de Atención al Desarrollo Infantil (CADI) y de los Centros de Atención Infantil Comunitario (CAIC), en los cuales se ofrece protección y asistencia a población infantil en desamparo.

## **D) ADULTOS MAYORES**

La política social del Gobierno de la Ciudad hacia los adultos mayores enfatiza la promoción de los derechos y la construcción de oportunidades que les permitan elevar su calidad de vida. Para alcanzar este objetivo se realizaron las siguientes acciones <sup>25</sup>:

---

<sup>24</sup> DIF.-DF. Op. cit. p. 34

<sup>25</sup> Secretaria de Desarrollo Social. Principales actividades realizadas 1998-2000. Octubre del 2000. p 102-106

- La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social realizó investigaciones sobre los aspectos esenciales asociados a la vejez, y proporciona asesoría técnica especializada a instituciones públicas y privadas para el desarrollo de proyectos y modelos de atención para la población adulta mayor.

- EL DIF-DF cuenta con 51 centros comunitarios donde se brinda atención médica, asesoría jurídica, canalizaciones y ocupación de tiempo libre. Cuenta con dos albergues de pernocta, cocinas populares y apoyos diversos en despensa a adultos mayores en situación de pobreza extrema. También se ha iniciado un programa de apoyo asistencial domiciliario a la población con problemas de postración a través de instituciones con las que se tienen convenios.

## **E) INDIGENAS**

Al iniciar la administración de este gobierno, no existía un área que atendiera a este sector de la población, por lo que se implementó el Programa de Atención a Pueblos y Población Indígena Originarios.<sup>26</sup> Mediante este programa el DIF-DF brinda asistencia social y promueve el desarrollo integral de esta población que vive en situación de pobreza. Además, brinda asesoría especializada para la formulación de proyectos de desarrollo rural autosustentable, promoción de la protección y patrimonio cultural.

---

<sup>26</sup> DIF.-DF. Subdirección de Atención a Población Indígena y Migrante. Programa de atención en pueblos indígenas originarios. Material de difusión. México 1999

Los pueblos náhuas del sur del Distrito Federal, asentados fundamentalmente en las delegaciones Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, son de aproximadamente 500 mil indígenas.<sup>27</sup> Quienes perciben los ingresos más bajos de la ciudad y habitan en áreas de alta o muy alta marginación. La falta de servicios médicos, educativos y culturales en la zona acentúa su marginación.

Estos pueblos se han integrado a la vida de la gran urbe por la vía de la comercialización de la producción agropecuaria de la zona, aunque predomina su ocupación como peones, albañiles y trabajadores eventuales mal pagados. Esta situación repercute en la población infantil que presenta desnutrición en diversos grados, así como problemas de aprovechamiento escolar; por lo que a través del Programa antes mencionado, se busca apoyar a este sector de la población para que supere sus condiciones de marginación.

En julio de 1999 se crea la Casa de los Pueblos Originarios del Distrito Federal, dependiente de la Dirección General de Equidad y Desarrollo Rural, cuyo objetivo es dar atención en las siguientes áreas: capacitación jurídica en derechos de los indígenas, educación ambiental, así como asesoría para proyectos de desarrollo rural.

La Dirección General de Promoción e Inversiones de la Secretaría de Desarrollo Económico asesora, atiende y dictamina diversos proyectos de artesanos indígenas. Al mismo tiempo realiza un programa de capacitación sobre el uso del

---

<sup>27</sup> Habitan en el Distrito Federal 500 mil indígenas aproximadamente. La Jomada.27 de mayo2001.p. 38



crédito brindado para Proyectos Productivos de Artesanos Indígenas. Adicionalmente el Fondo de Consolidación de Microempresas en el D.F. otorga micro-créditos a mujeres indígenas organizadas en grupos autogestivos.

### **2.3.3 ACCIONES REALIZADAS PARA GRUPOS DE ALTA VULNERABILIDAD.**

Existen grupos de población aquejados por problemáticas extremas, a aquellos se considera indispensable otorgar atención especial; es el caso de niños y niñas de la calle e indigentes. El Gobierno de la Ciudad pretende ofrecer opciones que, conjuntamente con ellos y la sociedad civil, transformen la situación por la que cursan.

#### **A) NIÑOS Y NIÑAS EN SITUACION DE CALLE**

Esta población abarca niños en riesgo de salir de su hogar, niños trabajadores que efectúan su labor tanto en espacios cerrados como en la calle, así como niños que viven y sobreviven en la calle. Para atender a este sector se elaboraron los siguientes programas <sup>28</sup>:

1) Programa de prevención y atención a niños, niñas y jóvenes en riesgo y situación de calle. El DIF DF lleva a cabo este programa, el cual tiene como fin contribuir al bienestar de grupos vulnerables, privilegiando las acciones preventivas. Ofrece servicios de apoyo escolar, salud física y emocional, apoyo jurídico, alimentación y albergue para incorporarlos al seno familiar.

<sup>28</sup> DIF.-DF. Dirección de atención a grupos vulnerables. Los niños y niñas de la calle. Material de difusión.1999

El programa se desarrolla de manera prioritaria en cuatro delegaciones de la ciudad de México: Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero e Iztapalapa. El DIF-DF estableció convenios de colaboración con instituciones de asistencia social sin fines de lucro que ofrecen atención integral en hogares sustitutos a aquellos niños y jóvenes que han vivido en la calle, y/o han sido víctimas de maltrato y/o abandono.

2) Creación del Fideicomiso de los Institutos para los niños de la calle y las adicciones (FINCA). Este atiende a los menores en su entorno callejero y los canaliza al centro de atención Villa Margarita Maza de Juárez, donde se otorgan servicios que permite a los niños prepararse para su reincorporación a la familia y a la sociedad. Hasta octubre del 2000, se atienden en este centro a 332 niños. Si bien la mayoría es población masculina, resulta preocupante que el 16.7% de la población femenina atendida llega con un hijo menor de un año o en estado de embarazo, por lo que para brindarles apoyo adicional se proporciona educación y capacitación para la atención de sus hijos.

3) A través del Centro de Asistencia Social Azcapotzalco, dependiente de la Dirección de Equidad y Desarrollo Social, se atiende a menores en riesgo de callejerización con servicios de alojamiento, alimentación y atención médica.

4) Se establecieron convenios entre diversas instituciones como CECATI y FINCA, y entre CECYT y FINCA para satisfacer necesidades educativas y capacitar a este

sector de la población y atenderlos de manera integral en los centros especializados, destinados para este fin.<sup>29</sup>

### C) INDIGENTES

La indigencia es el resultado de profundas desigualdades socioeconómicas, de inequidad y deterioro psicosocial. La problemática de este grupo radica, entre otros, aspectos en la trayectoria muy larga de vida en la calle. La atención a esta población se divide entre la Dirección de Equidad y Desarrollo Social que opera 4 Centros de Asistencia Social, y el DIF-DF, mismo que administra dos albergues de noche. En los Centros de Asistencia Social se dan servicios de alimentación, de medicinas, de aseo personal y de ayuda psicológica; entre otros, con el propósito de reintegrarlos a sus hogares y lugares de origen.

El DIF DF implemento el programa de atención a población indigente, el cual tiene el objetivo de promover su rehabilitación física y su reinserción social, laboral y familiar. En los dos albergues con que cuenta esta institución, "Plaza la Coruña" y "Plaza del Estudiante", se atiende a un promedio diario de 511 personas con servicios de alojamiento, alimentación, atención médica, trabajo social, talleres y actividades culturales y recreativas.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Secretaría de Desarrollo Social. Op. Cit. pp. 127-129

<sup>30</sup> Ibidem pp. 145-148

## **2.4 LA IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA DE SERVICIOS COMUNITARIOS INTEGRADOS**

Uno de los principales programas, sino es que el más importante, que el Gobierno del Distrito Federal implementó para atender el problema de la pobreza, en julio de 1999, fue el SECOI (Servicios Comunitarios Integrados), el cual opera en las zonas marginadas de la ciudad de México. Por lo que en el siguiente apartado se describirá en qué consistió la implementación de dicho programa.

Se ha definido la implementación como una de las cuatro etapas de las Políticas Públicas. Después de que un problema es analizado y establecidos los objetivos a alcanzar, se definen los cursos de acción para tratar de dar solución al problema. El SECOI fue el principal instrumento que se puso en marcha para integrar una oferta de servicios públicos, sociales y privados más acorde a la problemática de la población que se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema principalmente.

La Secretaría de Desarrollo Social tiene entre sus funciones el diseñar los programas dirigidos a los sectores más necesitados. Esto hace importante señalar que para la implementación del SECOI, la participación de cada una de las Subdelegaciones de Desarrollo Social, fue limitada, ya que la Secretaría de Desarrollo Social concentró la información y delimitó las funciones de cada dependencia participante, por lo que las subdelegaciones no tuvieron la injerencia

suficiente para decidir que tan factibles eran algunas acciones en sus respectivas delegaciones.

Aunque se convocó a participar en este programa a diferentes áreas de la administración pública y de la sociedad civil organizada para ampliar la cobertura de actividades, eventos y servicios sociales en la Ciudad, surge una pregunta, ¿en qué medida propusieron mejoras a este programa para hacerlo más operacionable?. Se tomo en cuenta su opinión.

### **OBJETIVOS DEL SECOI:**

Los objetivos de este programa consistieron en:

1. Desarrollar una oferta de servicios de atención a la población que sea pertinente a la problemática social que enfrenta en su ámbito territorial a nivel familiar, comunitario y social.
2. Potenciar y animar redes sociales de contención y apoyo en los barrios y colonias, para atender problemas de insatisfacción, necesidades básicas, y desarrollar capacidades y fortalezas familiares e individuales.
3. Difundir los modelos de intervención del Sistema entre las organizaciones civiles y sociales para que éstas puedan aplicarlos en sus ámbitos de acción.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Secretaría de Desarrollo Social. Servicios Comunitarios Integrados. Material de difusión. México. Octubre 2000 p. 14

## COBERTURA

### a) Condiciones de marginación

El SECOI operó principalmente en las zonas marginadas de la Ciudad de México, ya que la problemática social afecta sobre todo a la población que ahí reside. Se estima que en el Distrito Federal habitan 3.7 millones de personas en condiciones de muy alta, alta y media marginación, la cual fue definida a partir de la metodología de la Secretaría de Salud (SSA). Esta considera para sus cálculos de marginación once indicadores socioeconómicos relacionados con la situación de empleo, ingresos, analfabetismo, escolaridad de los integrantes de las familias, la fecundidad de las mujeres y las características de la vivienda.

Esta metodología permite ubicar las zonas marginadas dentro de cada delegación a nivel de Areas Geoestadísticas Básicas (AGEB) , que son la unidades territoriales más pequeñas para el registro de información; delimitadas por calles y avenidas, así como por rasgos físicos y/o culturales. El Distrito Federal está dividido en 2,277 AGEB, de las cuales 877 tienen marginación muy alta, alta y media.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Ibidem. p. 19

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

**DISTRITO FEDERAL, AGEB URBANAS CON MAYOR GRADO DE MARGINACION 1997**

Delegación	Total de AGEB Urbanas	Total	AGEB según grado de marginación		
			Muy alto	Alto	Medio
<b>Total</b>	<b>2,277</b>	<b>877</b>	<b>76</b>	<b>274</b>	<b>527</b>
Álvaro Obregón	184	89	3	24	62
Azcapotzalco	100	17	0	0	17
Benito Juárez	101	1	0	0	1
Coyoacán	154	31	0	5	26
Cuajimalpa	27	18	0	5	13
Cuauhtémoc	153	15	1	2	12
Gustavo A. Madero	295	88	13	22	53
Iztacalco	107	30	0	1	29
Iztapalapa	421	256	27	98	131
Magdalena Contreras	50	24	3	9	12
Miguel Hidalgo	130	11	0	1	10
Milpa Alta	27	26	1	21	4
Tláhuac	88	75	0	22	53
Tlalpan	183	91	17	30	44
Venustiano Carranza	151	30	0	1	29
Xochimilco	106	75	11	33	31

**b) Características de la población.**

Las AGEB con los tres niveles de marginación seleccionados representan 38.5% del total del área del D.F. , en las cuales residen 3.7 millones de personas. En la delegación Iztapalapa se encuentra cerca de la tercera parte de dicha población (1.1 millones de personas), y en las de Alvaro Obregón y Gustavo A. Madero están otras 800 mil personas.

A partir de la clasificación de las AGEB marginadas y de la información del INEGI, se identificaron las principales características demográficas, económicas y sociales de la población que habita en estas áreas. Destacan algunos grupos prioritarios, tales como niños y niñas, jóvenes, mujeres, adultos mayores, indígenas. Esta caracterización constituye un punto importante de partida para

delimitar el tipo de servicios sociales más pertinentes a la atención de sus necesidades.<sup>33</sup>

**DISTRITO FEDERAL, POBLACION EN AGEB CON MAYOR GRADO DE MARGINACION 1997**

Delegación	Población Total	Población según grado de marginación			
		Total	Muy alto	Alto	Medio
Total	8,489,007	3,671,701	227,383	1,028,981	2,415,337
Alvaro Obregón	676,930	393,885	7,429	93,292	293,164
Azcapotzalco	455,131	91,421			91,421
Benito Juárez	369,956	497			497
Coyoacán	653,489	237,191		44,879	192,312
Cuajimalpa	136,873	99,139		23,737	75,402
Cuauhtémoc	540,382	74,929	1,062	4,025	69,842
Gustavo A. Madero	1,256,913	421,663	42,258	97,999	281,306
Iztacalco	418,982	121,023		3,254	117,769
Iztapalapa	1,696,609	1,081,702	101,014	378,003	602,685
Magdalena Contreras	211,898	125,531	13,453	47,999	64,079
Miguel Hidalgo	364,398	47,174		72	47,102
Milpa Alta	81,102	72,019	2,809	53,362	15,848
Tláhuac	255,891	236,362		65,188	171,174
Tlalpan	552,516	326,897	49,601	102,827	174,469
Venustiano Carranza	485,623	110,703		2,505	108,198
Xochimilco	332,314	231,565	9,657	111,839	110,069

Como se ha mencionado la implementación es la puesta en práctica de una Política Pública, es en esta etapa donde una vez identificado un problema, se establecen las acciones a seguir para atenderlo. El SECOI es el curso de acción que el Gobierno del Distrito Federal impulsó para atender a la población que se encuentra en una situación de pobreza extrema.

La estructura del SECOI considera tres niveles de intervención: contacto con la población, atención básica y servicios especializados. En ellos se coordinan y alinean diversos instrumentos de política gubernamental, para impulsar acciones concertadas entre el gobierno y la población, de manera que ésta participe activamente, al definir la orientación de los instrumentos, y al enriquecer la oferta

<sup>33</sup> Ibidem. p.21



de servicios, e incluso al participar en la gestión de algunos programas e instalaciones. Por tanto, el SECOI se propone combinar los recursos y la infraestructura del gobierno con el potencial de participación social de las organizaciones civiles, sociales y privadas para que proporcionen sus servicios en los niveles de atención básica o especializada de acuerdo a sus características, experiencias y capacidades.

En la implementación del SECOI es importante prestar atención a las diversas instancias gubernamentales y organizaciones sociales que intervienen en cada fase del programa, dándose una serie de relaciones interorganizativas para atender a la población y sus demandas más apremiantes.

Una vez establecidos los objetivos, las metas y la problemática sobre la cual se quiere incidir, se establecen los tres niveles de atención del SECOI. A continuación se describirá en que consistió cada nivel y los actores involucrados, su grado de participación y cooperación en cada fase del SECOI.

#### **2.4.1. NIVEL DE CONTACTO DEL PROGRAMA SERVICIOS COMUNITARIOS INTEGRADOS**

Este primer nivel de contacto se basa en el Programa de Educación para la Salud Familiar (EDUSFAM), a cargo de la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal. Su objetivo es identificar a las familias prioritarias de la Ciudad de México, en función de sus condiciones de marginación socioeconómica, para atender los

riesgos y daños a la salud, y proporcionarles a través de SECOI, los servicios y modelos de atención necesarios.

La puesta en operación de dicho programa inició con el reclutamiento, selección y capacitación del personal que integra la estructura operativa en su primera fase<sup>34</sup>:

3000 educadoras de salud  
100 capacitadores en servicio  
10 coordinadores regionales  
400 trabajadoras sociales en campo

Las Educadoras de Salud realizan las visitas domiciliarias a las zonas marginadas previamente identificadas, y constituyen el primer contacto inicial con la población.

Las educadoras son mujeres jóvenes con estudios de secundaria y pertenecientes a la comunidad donde realizan los recorridos, reciben una beca e inician un proceso de capacitación.

Las Educadoras aplican, en las visitas domiciliarias, las Cédulas de Identificación de Hogares Prioritarios, donde recaban información sobre la composición de los hogares, características de la vivienda, ingreso, e identificación de problemáticas psicosociales como alcoholismo, violencia familiar y discapacidad. Luego se procesan las cédulas, se identifica el grado de marginación y la problemática a atender. Después brindan orientación sobre la salud y el autocuidado individual, familiar y colectivo. Finalmente, reportan la evolución de las familias para que la

---

<sup>34</sup> Secretaría de Desarrollo Social. Servicios Comunitarios Integrados. Material de Difusión. México Octubre 2000. p. 23

oferta de servicios del primero y segundo nivel de atención, siempre responda a sus necesidades.

La operación del SECOI contempla la instalación de 83 Unidades de Información (UI), ubicadas en igual número de Centros de Salud, considerados como cabezas de región de los Servicios de Salud Pública del D.F. Las UI constituyen el principal instrumento para articular la oferta de servicios sociales con la demanda y las necesidades de la población, ya que concentran, por el lado de la oferta, la información regional sobre instalaciones y servicios sociales, públicos y privados (tipo, ubicación, horario, problemática o necesidad, población); y por el lado de la demanda, integran el diagnóstico situacional de los hogares en condiciones de marginación que las educadoras de la salud recabaron.<sup>35</sup>

#### **2.4.2 NIVEL DE ATENCION BASICA DEL PROGRAMA SERVICIOS COMUNITARIOS INTEGRADOS**

El nivel de atención básica se refiere a los servicios que se ofrecen en la infraestructura social pública de las delegaciones, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF) y de las Secretarías de Desarrollo Social. Entre los que sobresalen, los centros de desarrollo social y comunitario, espacios deportivos y culturales, centros de salud, bibliotecas, unidades de atención a la violencia familiar. En este nivel de atención, se incluyen servicios móviles para colonias y

---

<sup>35</sup> Ibidem. p. 26

barrios que no cuentan con infraestructura social, operados por las delegaciones. También se establecen acuerdos de coordinación para integrar los servicios proporcionados por organizaciones sociales y civiles y por otras áreas de gobierno: como Comunas, Centros Integrales de Atención a la Mujer (CIAM), módulos por cada delegación del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), Unidades delegacionales de empleo, entre otras.<sup>36</sup>

Un elemento fundamental en la implementación de toda Política Pública es la cooperación y coordinación entre los actores, quienes deben operar conjuntamente para con ello alcanzar los objetivos establecidos. Así, con el propósito de coordinar el trabajo de las unidades que ofrecen servicios en este nivel, se establecieron 16 Grupos Interinstitucionales de Coordinación y Operación en las delegaciones (GRICO), los cuales operan como gabinetes de desarrollo social a nivel delegacional.

La situación detectada en los hogares por las educadoras para la salud es muy compleja. Por un lado, persisten y se extienden las carencias materiales derivadas de la pobreza: alimentación, salud, educación, vivienda, agua potable, empleo, etcétera. También se detectan problemas de infraestructura y de saneamiento: basura, falta de alumbrado, pavimentación, aceras. Y por el otro lado, se observa que la problemática psicosocial se ha agudizado provocando desintegración social y familiar.

---

<sup>36</sup> Ibidem.p.35

Para ello en el SECOI se seleccionan, diseñan y clasifican modelos de atención orientados a combatir estos problemas y, sobre todo, aquellos orientados a combatir la desintegración social. Esta es una de las partes más importantes del SECOI , ya que los modelos de atención que se ofrecen como servicios sociales constituyen herramientas muy importantes para atender la problemática de la población.

El SECOI contempla la integración de actividades y servicios en tres áreas:

- Salud mental comunitaria
- Deporte y recreación
- Cultura y educación<sup>37</sup>

En el primer caso, se busca ofrecer técnicas y orientación para la solución y prevención de conflictos sociales, así como mejorar la convivencia intrafamiliar, intergeneracional y comunitaria. El enfoque se dirige más hacia la colectividad que hacia el individuo. En deporte y recreación se busca la construcción de la ciudadanía y la recuperación al respeto, la tolerancia y la equidad. Con las actividades culturales y educativas se busca incidir en la reconstrucción del tejido social y en la recuperación de valores éticos individuales y colectivos.

Para todas las áreas se cuenta con un menú de modelos de atención ya identificados y valorados. La responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social

---

<sup>37</sup>ibidem.p 37

es seleccionar los modelos, capacitar al personal que los va a aplicar, incorporarlos en los espacios que administra directamente conforme a la vocación de cada uno, evaluar y dar seguimiento al sistema SECOI. Las delegaciones son las que determinan los modelos y servicios que se requieren en las instalaciones que dependen de ellas y los convierten en servicios sociales específicos.

Para atender la demanda y problemática de todos los grupos y personas que lo necesiten, se consideran servicios en instalaciones fijas y servicios móviles en comunidad. En el primer caso, en coordinación con el DIF DF y las Delegaciones del Distrito Federal, se hizo una detección de instalaciones sociales que estuvieran en condiciones de operar en el SECOI. Para las zonas sin infraestructura social se seleccionan modelos que sean susceptibles de proporcionarse mediante unidades y promotores móviles en espacios comunitarios, públicos y privados, disponibles. Este es el caso de las Brigadas de Desarrollo Comunitarios y el Programa de Infraestructura Urbánica Básica.

Disponer de suficiente personal y su formación son prioritarios y fundamentales para garantizar el funcionamiento adecuado del SECOI. De este modo, se formaron Facilitadores que son los responsables de promover, aplicar y dirigir los servicios para la población. A los administradores de centros o espacios integrados al SECOI, se les capacita en técnicas de manejo de espacios, tiempos y personal para organizar la prestación de los servicios. Los Promotores Comunitarios, provenientes de organizaciones sociales y civiles, aunque no

forman estrictamente parte de los cuadros del SECOI, son apoyados para que realicen actividades enfocadas al desarrollo social en sus propios espacios.

Otras áreas del Gobierno de la Ciudad de México han impulsado acciones y proyectos que buscan cubrir vacíos en la atención de ciertos grupos de población y problemáticas. Para integrar estos servicios al SECOI, se han establecido convenios de coordinación con las áreas responsables, tanto a nivel delegacional como a nivel de Gobierno Central.

Estos Servicios son<sup>38</sup>:

- Hospitales y centros de Salud. Los servicios de Salud Pública del Distrito Federal se integran al Sistema y participan en los tres niveles de atención: en el de contacto; el nivel de atención básica con los servicios en los centros de salud; y en el nivel de atención especializada, con los servicios de la red hospitalaria.
- Centros Integrales de Atención a la Mujer (CIAM). Se encuentran operando 22 CIAM, uno por delegación, con excepción de Iztapalapa, con siete. Son coordinados por el Instituto de la Mujer del D.F., donde se proporcionan servicios para el desarrollo integral de las mujeres.
- Comunas. Programa dirigido hacia la Juventud, a cargo de la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social de la Secretaría de Gobierno del D.F., cuyo objetivo es lograr que los jóvenes construyan un itinerario propio para resolver sus inquietudes y necesidades alrededor del empleo.

---

<sup>38</sup> Ibidem, pp.44-46

- Unidades Delegacionales de Empleo (UDE): Estos centros están incorporados en la estructura funcional de las delegaciones y operan en coordinación con la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social. Las UDE ofrecen servicios de capacitación de personas desempleadas y su colocación en algún empleo; también, atención a empresas que solicitan trabajadores, con lo cual se busca vincular la oferta y demanda de trabajo. Estas Unidades vienen funcionando desde hace varios años en el país como parte del Servicio Nacional de Empleo. Incorporan nuevas estrategias tendientes a mejorar la vinculación entre la oferta y la demanda de trabajo, a través de las Ferias de Empleo para jóvenes, mujeres etc.

#### **Convenios con organizaciones sociales y civiles.**

El SECOI, al tener en cuenta la problemática social, detecta, selecciona y adopta modelos de intervención. Estos modelos pueden ser desarrollados por expertos, por organizaciones civiles, sociales o privadas que estén dispuestos a compartirlos y, en su caso, apoyar la capacitación de facilitadores. Otra forma de colaborar de las organizaciones en el SECOI, consiste en ofrecer directamente sus servicios a la población en sus instalaciones o en espacios del gobierno, previa concertación. Los servicios privados de organizaciones civiles y sociales se dan en este nivel en la prevención y atención de adicciones, apoyo a víctimas de la violencia, capacitación para el trabajo, atención a personas con discapacidad, atención a adultos mayores (abandonados), niños y niñas (abandonados), apoyo a madres solteras.



### 2.4.3. NIVEL DE ATENCION ESPECIALIZADA

El nivel de atención especializada se refiere a los servicios para personas que se encuentran en situaciones de crisis, exclusión, abandono o enfermedad, que requieren de tratamiento y estadía prolongada en instalaciones donde se les brinde atención hospitalaria, de desintoxicación, alojamiento y alimentación para menores, niños y niñas de la calle, adultos mayores, indigentes etcétera.

Estos grupos son los que quizá constituyen la población más vulnerable de la sociedad. Por tal razón, se les dan servicios especializados a través de las siguientes instituciones<sup>39</sup>:

- Centros de Asistencia Social (CAS). Dan servicio a personas indigentes, donde además de recibir alojamiento y alimentación, tienen un trato cálido y humano que efectivamente los ayude a recuperar progresivamente su valía como personas dignas.
- Otros Albergues. Existen otros albergues, aparte de las CAS, que atienden a grupos vulnerables como son niños y jóvenes de la calle, mujeres que viven la violencia. Ahí se les ofrecen servicios de alojamiento, alimentación, higiene personal, servicio médico, atención terapéutica, psiquiátrica y psicológica, así como educación y capacitación
- Hospitales. La Secretaría de Salud del D.F. cuenta con 26 hospitales de atención a la población en los que se proporcionan servicios en diferentes

---

<sup>39</sup> Ibidem. p. 51-58

especialidades. A ellos se canalizan las personas detectadas en los diferentes niveles de atención del Sistema.

Para atender a la población más vulnerable, el Gobierno de la Ciudad tiene varios convenios de colaboración y apoyo económico con organizaciones civiles, sociales y privadas que ofrecen servicios en este nivel especializado.

## **COORDINACION DEL PROGRAMA SERVICIOS COMUNITARIOS INTEGRADOS**

El comando del SECOI se encuentra en la Dirección General de Servicios Comunitarios Integrados de la Secretaría de Desarrollo Social. Los subsistemas delegacionales son activados por las Subdelegaciones de Desarrollo Social. El papel que ambas instancias juegan en la implementación del sistema es crucial.

La primera, selecciona los modelos de intervención, capacita a los facilitadores, les da seguimiento y los actualiza, realiza los convenios con las delegaciones, las organizaciones civiles y sociales y con otras áreas del Gobierno del D.F y del Federal.

Por su parte, las Subdelegaciones de Desarrollo Social desarrollan y dan mantenimiento a los espacios donde operan los modelos de atención, los equipan, envían personal a capacitarse, definen los modelos a aplicarse en cada zona, convocan y activan a los GRICO y realizan concertaciones y convenios con otras

instancias públicas, privadas y sociales a nivel local; además enriquecen la diversidad de modelos de atención de acuerdo a las zonas.

En el anexo I se indica el esquema de operación del SECOI, se señala cuál es la intervención de los actores institucionales (dependencias gubernamentales) y sociales (organizaciones sociales y civiles) en los tres niveles del programa y los servicios que brinda.

Al describir la implementación del SECOI, nos referimos a una de las etapas de las Políticas Públicas, así, la implementación "es aplicar un programa de acción a un problema, a una situación, a un comportamiento, se trata de obtener que los individuos y los grupos cambien a partir de deseos y de incitaciones más o menos directas procedentes de actores públicos."<sup>40</sup> Es decir, que en el caso de los sectores más vulnerables de la sociedad, verán su ámbito de comportamiento convertido en blanco de los ejecutores. Mediante los programas a niños de la calle, a indigentes, indígenas y con la operación del SECOI, se les induce para que por medio de la ayuda gubernamental, tengan un mejor nivel de vida y puedan reincorporarse a la vida social y no quedar al margen de ella.

La integración y organización de los actores involucrados, en las actividades dirigidas hacia los grupos de atención prioritaria y grupos vulnerables, son elementos sumamente importantes para que los programas logren sus objetivos.

---

<sup>40</sup> I. Meny: La Implementación. Material del Seminario Taller Extracurricular: Políticas Públicas Para Asuntos de Gobierno. ENEP ACATLAN. Febrero de 2001.

En el SECOI vemos que las dependencias gubernamentales y las asociaciones sociales y civiles se coordinan en las diferentes etapas del programa, para lograr el acercamiento con la población e identificar a aquellas familias susceptibles de recibir atención prioritaria por sus condiciones de marginación.

De esta manera, dos palabras son claves en la etapa de implementación de una Política Pública: la coordinación y cooperación. En el SECOI se crean los Grupos Interinstitucionales de Coordinación (GRICO), para que, como su nombre lo indica, se dé una coordinación entre los actores involucrados en este programa y los resultados sean los esperados.

Por tal motivo, con las relaciones interorganizativas y de cooperación que acabamos de describir para llevar a cabo aquellos programas sociales tendientes a ayudar a la población de escasos recursos, intervienen varios actores institucionales y sociales, que establecen vínculos de colaboración dando lugar a las relaciones intergubernamentales, entendidas como las "fórmulas de cooperación institucional y de cooperación político-administrativa son las consecuencia de las relaciones intergubernamentales o interorganizativas".<sup>41</sup>

De esta manera, la elaboración e implementación de una Política Pública no es el resultado de la elección de un sólo actor, sino que se constituye con base en las "interacciones entre un determinado número de actores con intereses, objetivos y

---

<sup>41</sup> Cit. en Morata, Francese. "Políticas públicas y relaciones intergubernamentales". Mimeo Administraciones Públicas. INAP. España. p. 156

estrategias comunes o diferenciados.<sup>42</sup> Así, cada dependencia debe tener en cuenta, además de sus propios objetivos, las estrategias seguidas por las demás unidades, ya que las decisiones tomadas por cada una de ellas inciden para que los resultados sean los esperados.

Por tal razón, la cooperación y coordinación se vuelven imprescindibles para el éxito de una Política Pública. Durante la fase ejecutiva se toman medidas, tales como la distribución de los recursos entre los distintos programas, el establecimiento de fórmulas de coordinación, control y seguimiento, la selección de la información operativa y los contactos con los sectores afectados etcétera.

Como hemos señalado anteriormente, el objetivo del presente trabajo es describir las políticas públicas que el Gobierno de la Ciudad llevó a cabo para atender a la población que se encuentra en condiciones de pobreza y principalmente de pobreza extrema. Hemos definido a aquéllas como los actos o no de un gobierno para resolver un problema.

En el caso que nos ocupa, los programas antes descritos no son de combate a la pobreza, si no son medidas tendientes a ayudar a controlarla, no buscan resolver el asunto, sino sólo controlarlo. Realmente, el problema se enfrenta con ayudas compensatorias, y programas diseñados para cierto tiempo. Se cumple un fin y

---

<sup>42</sup> Ibidem. p.161

desaparecen para que, con la administración entrante, se vuelvan a establecer programas diseñados para aplicarse en lo que dura la gestión gubernamental.

Por cuánto tiempo los sectores que se encuentran en una situación precaria son sujetos de asistencia social, se les toma en cuenta, participan en la solución de sus demandas y se le dan las herramientas necesarias para poder ingresar al mercado laboral y poder dejar de ser sujetos pasivos y ser sujetos activos capaces de desarrollar sus capacidades y tener un mejor nivel de vida. Realmente se lograron los objetivos de la política social y del Programa General de Gobierno para el periodo 1998-2000 de lograr una sociedad incluyente y solidaria.

Las Políticas Públicas son una herramienta de gran valor para los administradores públicos. Éstas permiten hacer coparticipes a los sectores sociales en la solución de sus demandas, para tomar en cuenta sus peticiones y poder diseñar después los programas tendientes a satisfacer sus necesidades; además de convocar a la participación de todos para que nadie quede excluido.

De esta manera en el siguiente capítulo describiremos en qué medida los programas implementados cumplieron con su cometido y si los resultados fueron los esperados.

## *CAPITULO III*

### CAPITULO III: LOS RESULTADOS OBTENIDOS

En este capítulo daremos una revisión de los logros alcanzados y analizaremos en qué medida los recursos asignados se aplicaron en los diferentes programas que el gobierno implemento para atender a aquellos sectores más vulnerables.

Describiremos cuáles fueron los recursos y la población beneficiada. Si bien lo ideal hubiera sido tener más elementos que nos permitieran hacer una evaluación más a fondo, como hacer un comparativo de la población vulnerable que fue atendida en relación con su total, ya sea por grupos de niños, jóvenes, adultos mayores, etcétera; esto no fue posible, debido a que el acceso a este tipo de información, en caso de existir, es muy confidencial. Por lo cual, la evaluación se hará con base en la información oficial disponible, misma que consistió en revisar la Cuenta Pública correspondiente a los años de 1998, 1999 y el Presupuesto de Egresos en el Distrito Federal para el año 2000. Es conveniente señalar que al momento en que se realiza este trabajo, la Cuenta Pública para el ejercicio del año 2000 no había sido entregada para su revisión a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En el segundo apartado de este capítulo se expondrán cuáles fueron los principales obstáculos que incidieron en la consecución de los objetivos planteados por el gobierno del Distrito Federal para combatir la pobreza. Se destacará, como un punto importante, el describir en qué consistió la participación



ciudadana en los diferentes programas llevados a cabo por el gobierno para atender dicho problema.

Por último, se planteará el escenario actual, es decir, cómo se presenta la situación de la ciudad hacia finales del año 2000, debido a que sus habitantes eligieron a su Jefe de Gobierno. El ganador fue el candidato del Partido de la Revolución Democrática, quien tendrá, a diferencia de su antecesor, un periodo de gestión de seis años. Además de elegir a su representante local, los ciudadanos votaron por quien será el Presidente de la República, el panista Vicente Fox Quezada. Por tal motivo es importante prestar atención a la relaciones que se darán entre estos dos actores políticos y la forma en que se enfrentará el problema de la pobreza.

### **3.1. LA EVALUACION DE LA POLITICA PUBLICA DE COMBATE A LA POBREZA.**

Cuando hablamos de la evaluación de un programa, analizamos en qué medida las acciones programadas para atender a los grupos más vulnerables cumplieron su objetivo. Una vez que es elegido un curso de acción, se le dota de recursos para alcanzar su cometido. A continuación describiremos cuáles fueron los recursos que el Gobierno del Distrito Federal destinó para atender el problema de la pobreza en los tres años de gobierno.

### 3.1.1 RECURSOS ASIGNADOS

La política de gasto del Gobierno de la Ciudad de México estuvo dirigida hacia la consecución de los Objetivos Estratégicos, planteados en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000. Enseguida, describiremos cuáles fueron estos objetivos y los recursos ejercidos.<sup>1</sup>

**PRESUPUESTO EJERCIDO POR OBJETIVO ESTRATEGICO  
(MILES DE PESOS CORRIENTES)**

AMBITO	1997	1998	1999	2000
Una ciudad segura y con justicia	9,080,832.2	9,931,890.4	12,961,794.7	15,388,366.3
Una sociedad democrática y participativa	n.d.	n.d	1,202,862.5	2,490,357.9
Una sociedad incluyente y solidaria	7,735,940.8	9,116,669.9	6,458,916.6	7,888,855.5
Un camino de desarrollo sustentable	2,823,055.9	2,876,359.0	2,205,328.5	2,562,772.1
Una infraestructura y servicios urbanos de calidad	5,573,265.6	5,155,075.3	15,051,825.1	16,041,937.5
Un gobierno eficiente y responsable	6,114,159.9	7,189,499.0	9,049,687.6	9,616,874.9

Los recursos erogados para la consecución de los objetivos estratégicos presentan la siguiente distribución porcentual: en el año de 1998, el gasto ejercido en el ámbito programático de administración fue del 17%. El pago de la deuda, de 5%. En justicia y seguridad pública, el gasto ejercido corresponde a un 23%. En medio ambiente, a un 7%. En el ámbito que nos ocupa, el bienestar social, se destinó un 21% del total del gasto programado. En transporte, un 14%. Para dotar de servicios e infraestructura urbana a la ciudad, se erogó el 12%. Finalmente, para el desarrollo económico se destinó el 1%. Como se podrá deducir, el ámbito estratégico que mayores recursos absorbió fue el de justicia y seguridad pública.

<sup>1</sup> Gobierno del Distrito Federal. Cuenta Pública 1998 y 1999. México. p.217 y 84

En el año de 1999, la participación porcentual de los objetivos estratégicos es como sigue: el 32.1% correspondió a “Una Infraestructura y servicios urbanos de calidad”. El 27.6% se destinó para “Una ciudad segura y con justicia”. El 19.3 % , a “Un gobierno responsable y eficiente”. El 13.8%, a “Una sociedad incluyente y solidaria”. El 4.7%, a “Un camino de desarrollo sustentable”. Y el 2.5%, a “Una sociedad democrática y participativa”. Como podemos observar, los objetivos estratégicos en la agenda de este gobierno durante los años de 1998 y 1999, y a los que se les destinaron más recursos, fueron el de “Una Ciudad con Una infraestructura y servicios urbanos de calidad”, además del de “Una Ciudad Segura y con justicia”.

Del objetivo estratégico que nos ocupa, “Una Sociedad Incluyente y Solidaria”, se observa en el siguiente cuadro, cuál ha sido el presupuesto ejercido para atender a la población más vulnerable.

**PRESUPUESTO EJERCIDO POR OBJETIVO ESTRATEGICO  
“UNA SOCIEDAD INCLUYENTE Y SOLIDARIA”  
(MILES DE PESOS)**

AMBITO	1997	1998	1999	2000
Una ciudad incluyente y solidaria	7,735,940.8	9,116,669.9	6,458,916.61	7,888,855.5

Si bien es cierto que el presupuesto en este ámbito aumentó en 1998 con relación al gasto ejercido en 1997, vemos que este incremento no se mantiene en el año de 1999, sino que decrece: de un 21 % que se le destinó del total del gasto programable en 1998, pasó a un 13.8% en el año 1999. En lo que se refiere al año 2000, la cantidad indicada es el presupuesto original. Lo anterior debido a que

al momento de realizar el presente trabajo, la Cuenta Pública del año 2000 no había sido publicada.

Ahora bien, dentro del presupuesto destinado para el ámbito de bienestar social, existen programas que son considerados prioritarios y que van dirigidos a atender a la población de escasos recursos. Motivo por el cual describiremos cuáles son estos programas prioritarios que están incluidos dentro del objetivo estratégico de Una sociedad Incluyente y Solidaria.<sup>2</sup>

**PROGRAMAS PRIORITARIOS  
PRESUPUESTO EJERCIDO (MILES DE PESOS CORRIENTES)**

PROGRAMA	1997 EJERCIDO	1998 EJERCIDO	1999 EJERCIDO	2000 ORIGINAL
Atención y mejoramiento nutricional	43,697.7	240,388.7	252,275.0	314,341.1
Promoción del Desarrollo Familiar y Comunitario	35,566.5	130,557.9	239,503.7	208,908.0
Seguridad y Protección Social	370,681.4	462,699.1	534,623.0	696,189.9
Protección y Asistencia a Población en desamparo	1,917.3	23,074.4	41,539.5	36,600.2

Estos recursos erogados fueron con la finalidad de proporcionar diversos servicios a la población de más bajos ingresos que habitan en esta ciudad. Para poder evaluar si con estos presupuestos se lograron cumplir las metas institucionales de atender a determinado número de personas, proporcionar servicios, o haber realizado eventos, lo óptimo hubiera sido partir de las metas trazadas, ya sea que se midieran por persona, evento, etc... y analizar qué tanto se logró alcanzar respecto de lo programado.

<sup>2</sup> Gobierno del Distrito Federal. Cuenta Pública 1998 y 1999. México. p. 217 y 99.

Si bien esto hubiera sido lo ideal, la información obtenida no nos permite hacer este tipo de evaluaciones. Ya que al revisar la Cuenta Pública del año 1998 y 1999, en algunos casos no se reportaba cuál era la meta original y la alcanzada al finalizar el año. Además de no utilizar la misma unidad de medida. Por lo cual, en el siguiente apartado describiremos qué población resultó beneficiada.

### 3.1.2 POBLACION BENEFICIADA

En este apartado se presenta la información estadística sobre las diferentes actividades y programas que se realizaron en el periodo 1998-2000 para atender a la población de escasos recursos. En primer lugar, se encontrará información sobre las acciones en alimentación y educación. Después, se mencionan las acciones destinadas para los grupos de atención prioritaria: adultos mayores, población indígena, niños de la calle, indigentes, es necesario subrayar que la información disponible es oficial.

**DISTRITO FEDERAL: ASISTENCIA ALIMENTARIA 1998-2000 <sup>3</sup>**

Concepto	Unidad de medida	1998	1999	2000 (1)
Desayunos escolares	Raciones (miles)	84,299	96,305	60,465
	Beneficiarios (prom. men.)	486,220	498,583	523,613
Cooperativas alimentarias	Despensas	47,547	72,761	523,613
	Familias (prom. men)	4,046	6,043	38,175
Cocinas populares	Cocinas establecidas	171	171	171
	Cocinas en operación	129	123	128
Comedor familiar No. 1 (2)	Raciones	423,739	823,327	275,460
	Beneficiarios	332,674	757,039	240,809

1 Información al 30 de junio del 2000

2 Incluye las raciones que se destinan a 7 instituciones que benefician a personas en el programa de apoyo alimentario

<sup>3</sup> Gobierno del Distrito Federal. III Informe de Gobierno. México .2000. p.78

**DISTRITO FEDERAL: LIBROS DE TEXTO GRATUITO DISTRIBUIDOS PARA ESTUDIANTES DE SECUNDARIA 1998-2000 <sup>4</sup>**

Concepto	Unidad de medida	1998	1999	2000
Libros de texto gratuito para estudiantes de secundaria	Nuevos libros (miles)	1,342	680	546
	Libros repuestos (miles)	n.d.	193	195
	Número de escuelas	857	864	864
	Alumnos beneficiados	447,180	141,553	400,000

La información corresponde a los ciclos escolares 1998-1999, 1999-2000 y 2000-2001

**DISTRITO FEDERAL.: SERVICIOS EDUCATIVOS DEL DIF-DF 1998-2000**

Concepto	Unidad de medida	1998	1999	2000
Servicios educativos	CADIS en operación	50	50	51
Atención en CADIS	(Promedio mensual)	3,425	3,492	3,929
CAICS en operación		157	142	117
Atención en CAICS	(Promedio mensual)	7,053	6,821	5,510

En estos centros asistenciales para la población infantil de escasos recursos se atiende a niños de 0 a 6 años, proporcionándoles diversos servicios, tales como alimentación, educación y salud.

**DISTRITO FEDERAL: ATENCION A ADULTOS MAYORES 1998-2000 <sup>5</sup>**

Concepto	Unidad de medida	1998	1999	2000
Acciones DIF-DF	Despensas	315	783	209
	Servicios médicos (beneficiarios)	105	2,122	980
Consejo de ancianos	Número de consejos: prom. mes	62	124	132
	Asistencia promedio (personas)	2,735	4,863	5,410

<sup>4</sup> Gobierno del Distrito Federal. III Informe de Gobierno. México. 2000. p.80

<sup>5</sup> Ibidem. p.91

De esta manera, se atendieron a aquellas personas adultas de escasos recursos con servicios de salud, alimentación. Además de participar en los consejos de ancianos, los cuales empiezan a operar con este gobierno.

**DISTRITO FEDERAL: ATENCION A POBLACION INDIGENA 1998-2000<sup>6</sup>**

Concepto	Unidad de medida	1998	1999	2000
Centro de atención al indígena migrante (CATIM)	Personas atendidas Serv. Proporcionados	16,464 n.d	8,358 20,368	0 0
Casa de los Pueblos Originarios Del D.F.	Personas atendidas Serv. Proporcionados	1,817 n.d	10,179 23,535	4,728 17,281

La unidad de medida utilizada en 1998 es atención a personas, durante 1999, se desagregó en personas y servicios. Para el 2000, el CATIM deja de estar incorporado al Gobierno del Distrito Federal.

**DISTRITO FEDERAL: ATENCION A NIÑOS Y NIÑAS DE LA CALLE 1998-2000<sup>7</sup>**

Concepto	Unidad de medida	1998	1999	2000
Centro de día 1 y 2	Niños atendidos	1,977	5,099	782
Apoyo a través de organizaciones sociales	Niños atendidos	914	1,012	881
Becas Escolares	Niños atendidos	151	223	571
A través del Fideicomiso de los Niños de la calle y las Adicciones	Niños atendidos en la calle	nd	624	235
	Niños atendidos en albergue	nd	332	107
	Niños internados en albergue	nd	90	50

<sup>6</sup> Gobierno del Distrito Federal. Op.cit.p.91

<sup>7</sup> Ibidem. p.93

El Fideicomiso para los niños de la calle y adicciones inicia operaciones en el año de 1999. Por tal razón, del año de 1998 no hay información.

**DISTRITO FEDERAL: ATENCION A INDIGENTES 1998-2000 <sup>8</sup>**

Concepto	Unidad de medida	1998	1999	2000
Atención en centros de asistencia social	Personas atendidas (promedio diario)	1,334	1,207	1,105
Albergues DIF-DF (La Coruña y Plaza del Estudiante)	Personas atendidas (promedio diario)	545	720	704

El incremento que se observa en las personas atendidas a partir del año de 1999 en los albergues del DIF-DF, obedece a que a partir de entonces se proporcionan alimentación (desayuno, comida y cena), atención médica, servicios de regaderas y peluquería, a personas que no permanecen en los albergues.

Todas estas acciones que acabamos de describir son las que el gobierno del Distrito Federal llevó a cabo para atender a los sectores prioritarios: niños, niñas, jóvenes, adultos mayores, mujeres, indígenas e indigentes.

Cuando se habla de la evaluación de una Política Pública, se valora, en términos de los resultados obtenidos, recursos utilizados y el grado de resolución de la problemática, si ha mejorado la situación como consecuencia de las acciones emprendidas. Para poder efectuar una evaluación de los diferentes programas y ver si cumplieron con su cometido o no, la información disponible no nos permitió

<sup>8</sup> Gobierno del Distrito Federal. Op.cit. p. 97



realizar un análisis mayor. Por tal motivo, se prefirió describir la población beneficiada con las diferentes acciones y recursos asignados

Uno de los fines de esta descripción, es para analizar si los recursos asignados han llegado a quien realmente los necesita. Para realizar determinadas evaluaciones, sobre todo aquellas dirigidas a estudiar el impacto conseguido por cierto programa o actuación, se requiere de tiempo. Que se gastaron recursos es cierto. Pero, ¿en qué medida las evaluaciones de determinados programas se hacen públicos, independientemente de los resultados? Los habitantes del Distrito Federal tenemos el derecho de estar informados sobre la actuación de nuestros representantes. Además, en las evaluaciones sobre determinadas acciones se debe considerar la opinión de todos los actores involucrados, decisores, programadores, beneficiados o afectados. Los destinatarios son quienes mejor opinarán si determinado programa cumple o no, porque es a ellos a quien va dirigido y a quienes menos se les pregunta.

En el capítulo anterior describimos todos aquellos programas que el gobierno impulsó para atender a la población más vulnerable. Varios de estos programas siguen operando, como es el caso de las Comunas, programa dirigido a los jóvenes. El programa denominado PROMUJER, se transforma en Instituto de la Mujer (Inmujer). Este último deriva en la ampliación de funciones, como son la política pública de mayor cobertura en diversos ámbitos: salud, educación, participación económica y fomento productivo, ciudadanía y derechos de la mujer.

El Fideicomiso encargado de coordinar las acciones para atender a los niños de la calle, el FINCA, desaparece. Creado en 1999, el FINCA no alcanzó los dos años de vida y fue eliminado, cuando realizaba acciones para atender el problema de los niños trabajadores que viven en la calle. En un estudio, realizado por el DIF Nacional, se indica que en el país, 3 millones 500 mil menores entre 12 y 17 años de edad trabajan,<sup>9</sup> lo cual produce el crecimiento de niños trabajadores que utilizan la calle como su hogar; además 9 mil menores usan las calles y los espacios públicos como lugares de trabajo o vivienda. En la capital del país, 14 mil niños y niñas trabajan y viven en la calle como una estrategia de sobrevivencia familiar o individual, por lo que es necesario atender esta problemática que ha tomado grandes dimensiones en la ciudad y en el país.

Uno de los programas impulsados por el Gobierno del Distrito Federal, descrito en el capítulo anterior, fue el de el SECOI (Servicios Comunitarios Integrados). Este tenía una propuesta para hacer llegar a los sectores más marginados de la capital, una serie de servicios que otorgaban tanto instancias gubernamentales como instituciones privadas y organizaciones sociales, y que consistían, desde la satisfacción de necesidades esenciales, como la alimentación o la salud, hasta ofertas de empleo y capacitación; entre otros servicios.

---

<sup>9</sup> "Trabajan en México 3 millones 500 mil menores de entre 12 y 17 años": DIF, en La Jornada. 09 de junio de 2001.p. 33

El objetivo del SECOI consistía en crear redes de colaboración comunitarias, donde diferentes actores intervienen en torno a una determinada unidad territorial para que las personas de escasos recursos tuvieran acceso a una diversidad de servicios. Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador, el SECOI desaparece por completo. Dicho programa entró en operación apenas en 1999 ¿Qué criterios se siguieron para eliminarlo? ¿Por qué no se le dio continuidad?, ¿Se realizó una evaluación objetiva y por la cual se dedujo que no estaba funcionando de acuerdo a lo planeado?

Es cierto que los recursos son escasos, pero ¿de que manera se están utilizando para atender el problema de la pobreza? ¿Están llegando a la población más necesitada? ¿Se están erogando en programas que tiendan a mejorar sus condiciones de vida a largo plazo? Consideramos que las acciones implementadas son contempladas a corto plazo y que la ayuda a los grupos marginados, es por el periodo de gestión del gobierno, consideremos que de no haberse destinado estos recursos, el problema hubiera sido peor. Sin embargo, es necesario que las acciones dejen de tener solamente fines asistencialistas .

Después de haber descrito cuáles programas se implementaron y la población beneficiada, es importante preguntarnos sobre aquellos factores que condicionan o inciden en la efectividad del gobierno para el logro de los objetivos. En el siguiente apartado realizaremos una aproximación a esta cuestión.

### 3.2 FACTORES QUE CONDICIONAN LA CONSECUCION DE LOS OBJETIVOS

Existe una variedad de factores que condicionan el actuar del gobierno. Podemos mencionar factores económicos, políticos, organizacionales, sociales, internacionales, históricos, etcétera. A continuación revisaremos aquellos que desde nuestra percepción se presentaron en el gobierno del Distrito Federal para atender el problema de la pobreza.

En opinión de Moisés Naim, el desempeño de un gobierno tiene que ver con varios factores, entre otros, filosóficos, históricos y estructurales, mismos que condicionan su actuar. En los países subdesarrollados, "es tal el desbalance entre las demandas de la población (aumentadas también por el crecimiento poblacional) y la capacidad del gobierno de atenderlas, que reducen la capacidad, por parte del gobierno para atenderlas por sí solo y, sobre todo, a largo plazo."<sup>10</sup>

En el caso del Gobierno del Distrito Federal, los principales factores que consideramos como importantes para que la consecución de los objetivos no fuera la esperada, son: la escasez de recursos, la centralización en la toma de decisiones, los factores organizacionales y los factores políticos, así como los factores internacionales.

---

<sup>10</sup> NAIM, Moises: Un Marco Conceptual para el Análisis de la Implementación de Políticas Públicas. Material proporcionado en el Seminario Taller Extracurricular: Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. México. 2000 .

Cuando hablamos de la centralización en la toma de decisiones, vemos que la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal tiene bajo sus funciones la de establecer los programas de combate a la pobreza. Entonces, esta dependencia los diseña, y las Subdelegaciones de Desarrollo Social son las que aplican el programa en su demarcación. Sin embargo, las decisiones son tomadas de manera centralista. Dado que cada Delegación tiene sus propias particularidades y los programas deben de implementarse con base en las mismas, además de considerar la opinión de cada Delegado, no es lo mismo operar un programa en Milpa Alta, donde la principal actividad es de tipo rural, que implementar uno en Iztapalapa, y dotarlos de los recursos para atender sus situaciones específicas.

Los factores organizacionales como “deficiencias en la coordinación, información y la comunicación entre los organismos involucrados o las conductas y reacciones de los actores involucrados, pueden incidir en el logro de los objetivos.”<sup>11</sup>

En el desarrollo del capítulo anterior se describieron los programas llevados a cabo en el combate a la pobreza. Si bien es cierto que el sector social del Gobierno del Distrito Federal fue objeto de una importante reestructuración, se dio en algunos casos duplicidad de funciones: dos instancias gubernamentales se encargaban de los mismos grupos de atención prioritaria. A tal grado que en el caso de los niños, intervenían, al mismo tiempo, el DIF, la Dirección de Equidad y Desarrollo Social. En la atención a indigentes, participaban el DIF y la Dirección

---

<sup>11</sup> Ibidem.

de Equidad. Y de los jóvenes, se encargaban el DIF y la Dirección de Equidad. Es fundamental el apoyo de otras áreas para atender el problema, pero deben estar bien delimitadas las atribuciones de cada una de las áreas, para evitar la duplicidad de funciones, o de lo contrario, puede haber vacíos en la atención de determinados grupos.

Otro factor que es considerado como indispensable, es el de los recursos. Nos referimos al presupuesto que se destina para promover el desarrollo social. En opinión de Naim, los gobiernos de los países subdesarrollados se ven en la necesidad de prometer demasiado a sus ciudadanos, cuando sabemos que hay una diversidad de obstáculos que hacen que las expectativas no se cumplan o se cumplan, pero no del todo.

Sabemos que en materia de desarrollo social, los recursos que destina el Gobierno Federal son muy limitados. En el caso del Gobierno de la Ciudad de México, la reducción en el presupuesto para ese rubro también se dio por cuestiones políticas. No olvidemos que el Gobierno de la Capital ha estado en constante enfrentamiento con el Gobierno Federal, y que por primera vez un jefe de gobierno tuvo que ir al Congreso de la Unión para solicitar más recursos y un mayor endeudamiento, dada la diversidad de obras y proyectos que se tenían planeados.

En el año de 1998, los requerimientos presupuestales estimados para satisfacer las demandas de la población en materia de desarrollo social ascendieron a más

de tres mil millones de pesos, sin embargo el techo presupuestal original tuvo que reducirse a mil 520 millones de pesos.<sup>12</sup> El Distrito Federal no fue considerado, por los motivos políticos arriba señalados, en varios de los fondos federales destinados a las entidades federativas correspondientes al ramo 33, de lucha contra la pobreza.

En el año de 1999, el Gobierno capitalino solicitó un endeudamiento por 7 mil 500 millones, de los cuales sólo se le autorizaron mil 700 millones, reduciéndose los montos de endeudamiento en un 75 % respecto de lo solicitado. Es importante señalar que de los recursos que se le asignan al área de desarrollo social, el 42% proviene de aportaciones federales destinadas al DIF-DF, cuyos programas y metas son determinados por la federación, por lo que los recursos destinados para nuevos programas son limitados.<sup>13</sup>

Existen otros factores que inciden en la consecución de los objetivos, tal es el caso del crecimiento poblacional. En la medida en que aumenta la población, mayores son las demandas. Con base en el 12º Censo de Población y Vivienda que efectuó el INEGI en el año 2000, un total de 97.48 millones de personas residían en territorio nacional.<sup>14</sup> Las entidades con más población son: el Estado de México, con 13.1 millones de habitantes. El Distrito Federal, con 8.6 millones. Veracruz, con 6.9. Jalisco, con 6.3. Y Puebla con 5.1 millones. En conjunto estas

---

<sup>12</sup> Secretaría de Desarrollo Social. Principales Actividades 1998-2000. Material de Difusión. p.6

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> "Habitantes en el territorio nacional 97.48 millones de personas: INEGI", en *La Jornada*. 22 de mayo de 2001.p.

cinco entidades ocupan 10.6% del territorio nacional y alojan a 41% de los residentes. De los 97.48 millones, 49.9 son mujeres y 47.59 varones. Además, en este informe se señala que los infantes y adolescentes han visto disminuir su proporción y en cambio la de los adultos y tercera edad se ha incrementado.

Es importante destacar que el Distrito Federal ocupa uno de los primeros lugares en cuanto a población residente. De tal manera que si se diseñaron programas para un determinado número de personas, ¿en qué medida el crecimiento poblacional, y por consecuencia el creciente número de personas en situación de vulnerabilidad, afectó el logro de los objetivos? Si bien es cierto que algunos "mejoraron" su nivel de vida, otros quedaron excluidos. Esto último ocasiona que la situación de pobreza en las familias se transmita de una generación a otra.

Por lo anterior, es necesario considerar el crecimiento poblacional como un factor importante en la implementación de los programas de combate a la pobreza, y que repercuten en la consecución de los objetivos. De un estudio realizado por el INEGI sobre los niveles de bienestar en México y sus municipios, se desprende que el número de habitantes en condiciones de pobreza extrema en el país aumentó de 17.6 a 18.4 millones entre 1998 y 2000; esto es 4.55 millones de miserables más<sup>15</sup>. El 41.5% de la población en México (40.4 millones) viven en condiciones de pobreza, la cual se concentra principalmente en la región sureste del país, mientras que en el norte se registran los mejores niveles de bienestar y

---

<sup>15</sup> "Creció 4.5 % la pobreza", en El Metro. México. 31 de enero 2001, p. 8.



sólo el Distrito Federal alcanza el nivel más alto de bienestar. De una escala del 1 al 7, el nivel 1 corresponde al de mayores carencias y el 7 al de menores.

Si en este estudio la capital del país es la única entidad que presenta el nivel más alto de bienestar con 7, también es cierto que en esta gran urbe, donde existe toda una serie de servicios e infraestructura social, hay no pocos habitantes a quienes les ha sido imposible acceder a esta diversidad de servicios y puedan, de esta manera, satisfacer sus necesidades básicas.

De acuerdo con este estudio y con base en el último Censo de Población y Vivienda 2000, el número de habitantes que residen en la capital del país, es de 8 millones 605 mil 239. De estos sólo el 14 % alcanza el nivel máximo de bienestar y el 36% se encuentra en el nivel 3.

Otro de los factores que consideramos importantes y que afectan en la consecución de los objetivos de un gobierno, es el entorno internacional en el cual se desenvuelve. En el caso mexicano, en los últimos tiempos se ha dado una apertura al comercio exterior sin precedentes, como resultado de la liberación de la economía y de la globalización que obliga a tener a los países, una mayor integración internacional, aunque con claras desventajas para las naciones subdesarrolladas. En el reciente Foro Económico Mundial, celebrado en nuestro país, para ser más específicos, en Cancún, se señala que la globalización de la economía ha ensanchado la brecha entre pobres y ricos. El Gobernador del Banco de México, Guillermo Ortiz Martínez, uno de los promotores de la

liberalización de la economía mexicana en la última década, admitió la validez de las críticas a la globalización, y señaló que ésta es un proceso que ha dejado a mucha gente marginada en el camino.

Las estadísticas están ahí. En nuestro país, los resultados de la globalización han traído como consecuencia un aumento considerable en el número de pobres. Esto no sólo sucede en México, en América Latina el 40 % de la población vive en la miseria, y, según especialistas, aun cuando se logre un crecimiento sostenido en la economía, y dado el crecimiento poblacional, la región va a tardar 60 años en duplicar el ingreso per capita de sus habitantes,

El Banco Mundial, uno de los principales organismos internacionales promotores de la liberalización de la economía, ha reconocido que las reformas orientadas a la apertura y la liberalización de los mercados internacionales, emprendidas en los últimos 15 años por México, no han sido capaces de revertir la desigual distribución del ingreso en el país. Esta distribución fue calificada por el BM como una de las peores del mundo. Este organismo señala, con datos actualizados hasta diciembre del 2000, que en nuestro país el 10 % de la población de menos recursos, obtiene sólo 1.5 % del ingreso nacional, mientras el 10 % de los mexicanos más favorecidos económicamente concentra el 42.8 % del ingreso. En lo referente a la capacidad adquisitiva de los salarios mínimos, ésta cayó 40.7% en términos reales ,entre 1994 y 1999.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> "La desigual distribución del ingreso en México, de las peores del mundo", en La Jornada. 14 de marzo 2001.p. 22

En el mes de mayo, se efectuó en nuestro país la Quinta Reunión Consultiva de la Organización Mundial de la Salud. En esta reunión se señala que existen en el mundo mil 500 millones de pobres, a quienes la globalización aún no les ha hecho justicia, particularmente en materia de salud. La condición económica de estos pobres no les permite estar mejor nutridos para enfrentar las enfermedades infecciosas, que son causa de 1.3 millones de defunciones al año.<sup>17</sup> En opinión de la Organización Mundial de Salud, la globalización ha traído muchos beneficios económicos para ciertos países desarrollados, pero para otros, como México, no ha logrado reducir las diferencias que hay entre las regiones que lo conforman.

Otro de los organismos internacionales que ha realizado duras críticas al modelo económico es Amnistía Internacional. Quien en su informe anual 2000 argumenta que la globalización se ha traducido en un enriquecimiento para algunos y en la ruina y desesperación para la mayoría. Además, estima que los gobiernos no pueden desentenderse frente a la globalización, sino que " pueden y deben" velar por la protección de los trabajadores. Para este organismo, sus objetivos " ya no se limitarán a la defensa de los derechos civiles y políticos, sino que abarcará el conjunto de los derechos fundamentales de la persona humana."<sup>18</sup>

Podemos desprender de lo anterior que la globalización no ha traído el bienestar a la mayoría de la población. Y si bien nuestro país no puede quedar al margen de

---

<sup>17</sup> "La globalización no ha podido abatir la desigualdad en materia de salud": OMS, en La Jornada. 25 de mayo 2001.p. 47

<sup>18</sup>. Amnistía Internacional censura los efectos nefastos de la globalización", en La Jornada. 30 de mayo de 2001.p. 43

este contexto internacional, se deben de buscar los mecanismos que tiendan a globalizar además de la economía, el bienestar para la mayoría de la gente.

Estos factores que acabamos de describir son los que de alguna manera intervienen para que los objetivos planteados no se alcancen en su totalidad. Es la complejidad del ambiente lo que conduce a la fragmentación, diversidad y diferencias de actores organizacionales. Estos, en algunas ocasiones, difieren en información, percepciones y objetivos, e intenciones, por lo cual inciden en la actividad del gobierno. Por lo que hace falta también voluntad política para atender esta problemática, sabemos que inciden muchos factores, pero si los principales actores muestran voluntad política, el problema de la pobreza, no es que se vaya a resolver pronto, pero al menos buscar acciones tendientes a disminuir esta situación y con visión de largo plazo.

Cuando hablamos de las Políticas Públicas que en materia de combate a la pobreza implementó el Gobierno de la Ciudad, uno de los actores que en cierta manera intervinieron en estos programas, fueron los actores sociales, ya sea como organizaciones civiles, empresas o como población en general. En el siguiente apartado describiremos en qué consistió la participación de la ciudadana para coadyuvar al gobierno en la promoción del desarrollo social.

### 3.3 LA PARTICIPACION CIUDADANA COMO ACTORA EN EL DESARROLLO SOCIAL

En este apartado describiremos en qué consistió la participación de la sociedad en estos años de gestión del gobierno del Distrito Federal, para, junto con el gobierno, atender a los grupos considerados como prioritarios. Diversos programas e instrumentos contemplan la participación ciudadana y la colaboración con organismos civiles. Destacan los siguientes:

Uno de los mecanismo de inclusión de la ciudadanía y de las organizaciones sociales en las tareas de desarrollo social fue el Consejo para el Desarrollo Social. Este se creó el 15 de julio de 1998<sup>19</sup> como órgano de consulta y asesoramiento en la formulación de políticas y programas en materias de alimentación, asistencia social, educación, salud, y apoyo de grupos de atención prioritaria. Además, el CDS interviene en acciones de promoción y concertación entre los diversos sectores, tales como personas, instituciones y organizaciones que puedan apoyar en la prestación de servicios.

El Consejo está integrado por miembros de la sociedad civil, representantes de la iniciativa privada, de la academia y de las organizaciones sociales y civiles, quienes a lo largo de los tres años de gestión del Gobierno de la Ciudad han realizado las siguientes funciones:

---

<sup>19</sup> Bitácora. Semanario interno del Gobierno de la Ciudad de México. 19 de julio de 1998.p. 12

- ◆ Coordinación del Programa Adopta un Espacio Social. Lograr una colaboración entre el Gobierno del Distrito Federal y organizaciones del sector privado, donde diversas empresas participan en el mantenimiento de escuelas, hospitales, así como en el equipamiento de instalaciones públicas.
- ◆ Instituciones integrantes de este Consejo, como el Instituto Politécnico Nacional, colaboran en las brigadas de desarrollo comunitario, que se realizan los fines de semana en las colonias marginadas de la ciudad, y efectúan acciones de apoyo y fomento a la salud: consultas médicas, odontológicas, y pláticas de orientación familiar.
- ◆ También ha sido considerable su intervención en la obtención de donativos, llegando a recabar hasta 9 millones de pesos, los cuales han sido destinados para atender las diversas necesidades de los grupos de atención prioritaria.

Otro de los Consejos retomados o creados por el Gobierno con funciones dirigidas hacia grupos específicos, son los siguientes:

- Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños del Distrito Federal.
- Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
- Consejos de Ancianos.
- Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad.
- Consejo de Salud del Distrito Federal.

Uno de los programas que el gobierno del Distrito Federal siguió implementando y que desde nuestro punto de vista resulta interesante, por la forma en que se contempla la participación de la población beneficiada, es el denominado Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales (COPUSI). Este programa surgió ante la necesidad de mejorar la situación alimentaria de los sectores de escasos recursos, a través de una disminución en el ingreso familiar dedicado a la alimentación. Además de coadyuvar en el desarrollo social, proporciona servicios adicionales como por ejemplo, el cuidado de la salud, el desarrollo de la población infantil y capacitación para el trabajo. Todo esto dentro del marco de la organización y participación comunitaria. En otras palabras, la COPUSI es concebida como un Centro Integral de actividades que promueven el desarrollo social, para ello cuentan con la participación organizada y responsable de los beneficiarios del servicio.

Este programa opera de la siguiente manera: para conformar una COPUSI,<sup>20</sup> la población de las zonas marginadas del Distrito Federal ( es aquí donde empieza su participación en el programa) se organiza en un comité de 40 integrantes y elige una mesa directiva constituida por 9 personas. Este comité solicita ante el DIF-DF la instalación de una COPUSI, propone un local para ubicar la cocina, el cual debe tener una superficie no menor a 40 m cuadrados , además de contar con instalaciones de luz, agua, drenaje. Después de realizar el estudio socioeconómico pertinente, el DIF-DF evalúa el local y proporciona en comodato o

---

<sup>20</sup> DIF-DF. Dirección de Asistencia Alimentaria. Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales. México. Año 2001

préstamo, un equipo de cocina y comedor, igualmente ofrece asesoría y capacitación; además entrega por única vez una dotación inicial de insumos alimenticios para una semana, vendiéndose desayunos y/o comidas a bajo costo.

Las personas que participan activamente en los diferentes roles de trabajo en la COPUSI reciben una dotación mensual de insumos alimenticios. Actualmente, se encuentran operando 130 cocinas en las zonas marginadas del Distrito Federal.

El programa antes descrito nos parece importante porque la comunidad, además de atender problemas de insatisfacción de necesidades básicas como lo es el de la alimentación, al vender comidas a bajo costo., brinda un servicio a la comunidad a través de las diferentes actividades que se promueven en ese centro. De esta manera el gobierno y la sociedad conjugan esfuerzos para atender el problema de la alimentación que algunos sectores no logran cubrir al 100 por ciento. Si bien es cierto que en este programa, la participación de la población es fundamental, ya que el programa diseñado contempla la intervención de la comunidad para que entonces pueda ser beneficiada.

En el COPUSI, la población no participó en su formulación y diseño. La intervención de la gente está contemplada en la puesta en práctica del programa. El COPUSI de ninguna manera es un programa de combate a la pobreza, sí ayuda a aquellos sectores de escasos recursos en la satisfacción de una de sus necesidades básicas, pero por cuánto tiempo, mientras dura el programa, y después.



Es importante destacar la participación de las organizaciones sociales en su papel de promotoras del desarrollo social. El 13 de abril del año 2000 se aprueba la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, esta ley fue publicada en la Gaceta Oficial del 23 de mayo del año 2000.

Dicha ley reconoce la labor social que realizan las organizaciones civiles en pro del desarrollo de grupos vulnerables y abre mayores posibilidades para que estas organizaciones puedan allegarse de recursos económicos para su subsistencia. Para poder acogerse de los beneficios de esta ley, las organizaciones civiles tienen que inscribirse en un registro público que realizará el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social.

El gobierno de la Ciudad, por conducto de la Secretaria de Desarrollo Social, contó con el apoyo de organizaciones sociales y comunitarias que atienden a niños en riesgo y situación de calle, jóvenes, indigentes, y mujeres. Destaca su intervención en la organización de foros y eventos dirigidos a promover los derechos de las niños, adultos mayores, mujeres e indígenas. Es importante señalar que en la atención de estos grupos, en el periodo de gestión del Gobierno del Distrito Federal, se aprobaron las siguientes leyes:<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Gobierno del Distrito Federal. III Informe de Gobierno 2000.p.42

Ley o Decreto	Fecha de aprobación por ALDF/II Legislatura	Publicación en Gaceta Oficial del Distrito Federal
Ley de Asistencia e Integración Social	16 noviembre 1999	16 de marzo de 2000
Ley de los derechos de los niños y niñas del Distrito Federal	21 diciembre 1999	31 de enero 2000
Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Distrito Federal	30 diciembre 1999	07 de marzo 2000
Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal	11 abril 2000	23 de mayo 2000
Ley de Educación para el Distrito Federal	28 abril 2000	08 de junio 2000
Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal	28 abril 2000	25 de junio 2000

Una de las instituciones que realizan una labor importante en la atención de aquellos sectores, que dada su situación de vulnerabilidad, son sujetos de asistencia social, es el DIF-DF.

Como resultado de la descentralización de funciones por parte del DIF Nacional, hacia fines de 1997, el DIF-DF se constituye en una institución con personalidad jurídica y patrimonios propios que depende del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El 24 de julio de 1998<sup>22</sup> se conforma el Patronato de esta Institución, el cual está integrado por once miembros de los sectores público, social y privado de la ciudad, entre quienes destacan: el Director General del Grupo Financiero Bancrecer, personas dedicadas a labores de filantropía, el Director de la Fundación México Unido, el presidente de la Compañía Concord. Este Patronato funciona como órgano consultor del DIF, apoya en la ejecución de planes y programas de trabajo, así como en la obtención de recursos materiales y financieros que contribuyan en la consecución de los objetivos de asistencia social, trazados por la institución.

<sup>22</sup> Bitácora. Semanario Interno del Gobierno de la Ciudad de México. 26 de julio de 1998.p.16

De este modo, el Gobierno de la Ciudad al contar con el apoyo de diversas organizaciones sociales que realizan tareas referentes al desarrollo social, estableció una serie de convenios, destacando entre otros los siguientes:

- ❖ Asociación Mexicana Tercera Edad.
- ❖ Fundación Dar y Amar.
- ❖ Centro Interdisciplinario para el Desarrollo Social.
- ❖ Fundación de Apoyo Infantil Región Centro.
- ❖ Fundación Mexicana Fray Bartolomé de las Casas.
- ❖ Mensajeros de la Paz.
- ❖ Fundación Casa Alianza.
- ❖ Fundación San Felipe de Jesús.
- ❖ Voluntarias Vicentinas de la Ciudad de México.
- ❖ Promotores de Redes y Organismos Sociales.
- ❖ Coordinadora Popular de Madres Trabajadoras.
- ❖ Red de Salud por las Mujeres.

Uno de los convenios que efectuó el gobierno de la Ciudad a nivel internacional para atender las diversas necesidades de los grupos considerados como prioritarios, fue el realizado con la Organización Holandesa para la Cooperación Internacional al Desarrollo (NOVIB). Con este convenio se estableció el programa denominado "Coinversión NOVIB-GDF 1998-2000", con la confluencia de recursos públicos, recursos de cooperación internacional, aunados al capital financiero, humano y metodológico de las organizaciones civiles para el desarrollo de proyectos sociales. De la inversión total de dicho proyecto, el 50% de los recursos los aportó el gobierno de la ciudad y el otro 50 %, el NOVIB. A partir de este programa de coinversión, se lograron establecer 9 convenios con organizaciones sociales, tales como:

- Salud Integral para la Mujer, A. C.
- Promoción y Enlace Social, A. C.
- Madres Educadoras y Mujeres por el Bienestar Infantil, A. C.
- Educación con el niño callejero (EDNICA), A. C.
- Convergencia de Organismos Civiles para la Democracia, A. C.

- Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productos del Campo, A. C.

De tal suerte que las funciones que acabamos de describir, llevadas a cabo por los actores sociales, dan cuenta de la importancia de la colaboración existente entre el gobierno y la sociedad para promover el desarrollo social y, sobre todo, ayudar a aquellos grupos que, por su situación económica, no pueden por sí mismos tener mejores condiciones de vida. En la medida en que estos actores sociales intervienen y colaboran con el Gobierno de la Ciudad, se pueden enfrentar mejor los problemas sociales y buscar diferentes alternativas tendientes a disminuir el problema de la pobreza en que se encuentra una considerable cantidad de capitalinos.

De esta forma, hemos descrito cuáles han sido los resultados obtenidos de este gobierno a lo largo de sus tres años de gestión. Mas los habitantes de esta ciudad son quienes de primera mano, percibieron o no, el cambio en el gobierno del Distrito Federal durante sus tres años de gestión.

El 06 de julio del año 2000 se dan las primeras elecciones del nuevo milenio. Los mexicanos elegimos al Presidente de la República. Los habitantes de la capital del país designamos, además, al Jefe de Gobierno, para un periodo de gestión de 6 años. A continuación describiremos cuál es el escenario en que se desenvuelven estos actores y la apreciación que ambos tienen de la problemática de la pobreza.

### 3.4. LA CIUDAD DE MEXICO EN EL ESCENARIO ACTUAL

Considero importante en este apartado analizar el escenario dentro del cual se verá inmerso el país y principalmente la ciudad de México, con motivo de las elecciones que se efectuaron el 06 de julio del año 2000. Y también, cómo se asume el problema de la pobreza en el Distrito Federal.

En las elecciones del año 2000, los habitantes de la Ciudad de México elegimos al Presidente de la República, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y, por primera vez, a nuestros representantes delegacionales, llamados ahora jefes delegacionales. Vicente Fox Quezada, perteneciente al Partido Acción Nacional, gana las elecciones para presidente de la República con una amplia ventaja sobre sus adversarios. En el caso de las elecciones por la Jefatura de Gobierno de la capital del país, en una votación muy reñida, gana, por segunda ocasión, el Partido de la Revolución Democrática. Andrés Manuel López Obrador tendrá, a diferencia de su antecesor, un periodo de gestión de seis años del 2000-2006. Con relación a la disputa por las jefaturas delegacionales, el pastel es repartido entre el PAN y el PRD. El PRI no gana en ninguna de las delegaciones.

Luego de esos resultados, se da en la capital del país la coexistencia entre un Gobierno Federal y uno de oposición, al que representa López Obrador, con unos jefes delegacionales pertenecientes a ambos partidos. Esta coexistencia de poderes de diferentes partidos, centra la atención en el rol que estos actores

políticos jugarán en el desarrollo del país y la manera en que los mismos enfrentan el problema de la pobreza; principalmente en la ciudad de México.

#### **3.4.1. LA POBREZA: SU ATENCION POR EL NUEVO JEFE DE GOBIERNO.**

Al tomar posesión como Jefe de Gobierno, el 05 de diciembre del año 2000, para un periodo de gestión de seis años, Andrés Manuel hace hincapié en que durante su administración, una de las prioridades en su agenda será la de atender a la población más vulnerable.

El jefe de gobierno realiza las primeras acciones que su gobierno impulsará para atender a los sectores, que dada su situación de marginación, necesitan de la ayuda gubernamental.

La estructura orgánica que operaba en el gobierno de su antecesora, fue objeto de una importante reestructuración con motivo de su Plan de Austeridad. La Secretaria de Desarrollo Social cambia en su estructura y desaparece la Dirección General de Servicios Comunitarios Integrados. Esta había sido creada apenas dos años antes y era la responsable de coordinar y establecer los servicios sociales que brindan, tanto dependencias públicas como privadas. Esto dentro del Programa de Servicios Comunitarios Integrados. Se crea en su lugar la Dirección General de Participación Ciudadana, con funciones totalmente distintas a la extinta Dirección General. El Fideicomiso de los Institutos de los Niños de la Calle también desaparece.

Debido a que la infraestructura para atender a la población indigente es insuficiente y el gobierno capitalino no logra cubrir a la totalidad de esta población, se decreta la creación del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS). Este atenderá a los niños y mujeres en situación de calle y adicciones. Este instituto coordinará las acciones de nueve albergues con que cuenta el gobierno capitalino. Su presupuesto inicial es de 150 millones de pesos. Con este Instituto se pretende duplicar el beneficio que actualmente se otorga a mil 800 personas de manera permanente, así como a 18 mil usuarios de los programas en contra de las adicciones.<sup>23</sup>

EL 07 de febrero del 2001, el Jefe de Gobierno puso en marcha el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social. El cual será coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social a través de su Dirección General de Participación Ciudadana, para atender el problema de la pobreza. En él se contemplan las diferentes acciones del gobierno en cada una de las 1,352 unidades territoriales en que se divide la ciudad, dándoles preferencia a las unidades territoriales de mediana, alta y muy alta marginación.<sup>24</sup>

El programa está constituido por los siguientes subprogramas.

- Prevención del delito.
- Apoyo Integral a Adultos Mayores de 70 años.

---

<sup>23</sup> Se decreta la creación del Instituto de Asistencia e Integración Social. El Metro. 31 de enero 2001. p.4

<sup>24</sup> "Empiezan en marzo planes de Desarrollo Social". Frenar el empobrecimiento y garantizar seguridad pública, la meta: López Obrador, en La Jornada. 8 de Febrero de 2001.p.36

- Becas a Personas con discapacidad.
- Becas a niños y niñas en situación de vulnerabilidad.
- Créditos para la ampliación y mejoramiento de la vivienda en lote familiar.
- Mantenimiento de Unidades Habitacionales de interés social.
- Microcréditos para actividades productivas de autoempleo.
- Becas para la capacitación de Adultos de 40 a 55 años que están desempleados.
- Apoyo al desarrollo Rural.
- Desayunos escolares.
- Construcción y mantenimiento de escuelas.
- Apoyo a mercados públicos.

Este programa contará con una inversión inicial de 4 mil 435 millones de pesos. Mediante la realización de Asambleas Vecinales, que son convocadas y presididas por los Comités Vecinales, se informa a la comunidad sobre los subprogramas de desarrollo social que se aplicarán en cada unidad territorial, formándose las comisiones de trabajo para estos subprogramas. Los integrantes de dichas comisiones tendrán la función, al igual que el Comité Vecinal, de verificar y dar seguimiento de las acciones. Los promotores vecinales de Participación Ciudadana son los enlaces del Gobierno con las unidades territoriales, su responsabilidad consiste en coadyuvar a que los programas se apliquen en beneficio de la gente más necesitada.



Aunque este programa impulsa la participación de la población en las asambleas vecinales, y que, a través de las comisiones de trabajo, se verifiquen que los destinatarios de la ayuda sean las personas realmente necesitadas, es necesario adoptar las reservas del caso. Porque será importante observar en qué medida participa la comunidad en las asambleas y si se interesan o no. Y sobre todo, prestar atención para ver quiénes serán los integrantes de las comisiones y evitar de esta manera, compadrazgos, clientelismos; para que en realidad los beneficiarios de estos programas sean los que la comunidad elija en cada una de las unidades territoriales del Distrito Federal.

Como podemos observar, el gobierno de López Obrador está implementando diferentes programas dirigidos a grupos de atención prioritaria, que operaron también en la administración capitalina anterior, y entre los que destacan: Las becas para niños en situación de pobreza y en riesgo de abandonar la escuela, para discapacitados y para adultos mayores de 70 años, todas por un monto mensual de 600 pesos. La entrega de microcréditos, cuyo monto va de mil a tres mil pesos, a las familias de escasos recursos para que creen o amplíen su negocio. El programa de becas de capacitación para desempleados de entre 40 y 55 años, que incluirán el pago mensual de 2 mil pesos, más 12 pesos al día para gastos de transporte, por una periodo de 2 meses. La inversión de 220 millones de pesos para la creación de 65 mil empleos, con la cual se podrá reducir la tasa de

desempleo, que se encuentra en un 3.5%. y que representa una población desempleada de alrededor de 130 mil personas.<sup>25</sup>

Para realizar estas acciones el Gobierno de la Ciudad tiene un presupuesto estimado de alrededor de 10 mil millones de pesos, cantidad considerable para atender las demandas de la población. Pero, realmente se está atacando el problema de la pobreza, con el programa de microcréditos realmente se podrá iniciar un negocio, no será que en la capital del país pasa lo que en otros gobiernos, que se establecen programas sin una visión de largo plazo.

Al inicio de este apartado, decíamos que cuando en las elecciones pasadas, los mexicanos elegimos al Presidente de la República, quedó en la Presidencia el panista Vicente Fox. Muchos han sido los ataques de parte de Andrés Manuel al Presidente y viceversa: en asuntos como el horario de verano, la creación del nuevo aeropuerto, el subsidio al incremento de la leche LICONSA, etcétera.

Aunado a lo anterior, la estrategia que quiere implementar el Gobierno Federal para tener una mayor recaudación fiscal y sanear las finanzas públicas, ha endurecido las críticas hacia su gobierno por parte del Jefe de Gobierno de la Ciudad y de otros actores. Nos referimos a la polémica reforma fiscal o "nueva hacienda distributiva."

---

<sup>25</sup> "Entregó López Obrador las primeras 5 mil tarjetas bancarias para discapacitados, niños y estudiantes" en la Jornada. 30 de abril 2001, p.32

La iniciativa del Gobierno Federal consiste, entre otras cosas, en cobrar el 15 % de IVA a alimentos, medicamentos, libros, materiales educativos y transporte. Es decir, se pretende eliminar la tasa cero en la compra de cualquiera de estos productos.

El Jefe de Gobierno Capitalino ha manifestado en diversas entrevistas, que la iniciativa federal lo que pretende es tener un respaldo financiero y pagar la deuda pública. Ha dicho también que hay otros mecanismos para lograr una mayor recaudación fiscal; como por ejemplo aplicar un plan de austeridad, combatir la corrupción, llevar a cabo una reforma progresiva en donde paguen impuestos los que compran artículos de lujo, pero sin afectar a la gente de más bajos recursos.

Más allá de la confrontación entre estos actores políticos, lo que se debe considerar es la propuesta del Gobierno Federal de eliminar la tasa cero en alimentos y medicinas, ya que ésta impactaría de manera significativa en las familias más pobres del país y de la ciudad de México.

Partidos Políticos, intelectuales, y Organizaciones Civiles, entre otros, han coincidido en que de aplicarse esta reforma los más afectados serían las familias de bajos recursos. Múltiples estudios al respecto hacen hincapié en los efectos sociales regresivos que tendría la aprobación de esta ley. Un análisis elaborado por los legisladores de la Cámara de Diputados, a través del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, establece que la eliminación de la tasa cero repercutiría de manera considerable en las familias pobres, debido a que éstas destinan 49

centavos de cada peso en la adquisición de estos productos, además de que la proporción disminuye entre los núcleos de la población con mayores ingresos.<sup>26</sup>

Con la aplicación de la medida, las autoridades hacendarias podrían recaudar más de 73 millones de pesos al año. La mitad de los cuales saldría de los bolsillos de las familias más pobres del territorio nacional, que gastan un 50% de sus ingresos en productos hoy exentos de pago, tales como alimentos y medicinas. Esta situación convierte a estos bienes en los más importantes en la canasta del consumo. Gravar dichos productos afectará tres veces más a pobres que a ricos, según conclusiones de la investigación.

El gobierno federal propone una compensación a los pobres que serán afectados por el IVA, a través del programa Contigo de PROGRESA, que ampliaría su cobertura a 5.5 millones de familias. El titular de la Secretaría de Hacienda, Gil Díaz, admitió: "la compensación para los más pobres, afectados por la eliminación de la tasa cero del IVA no es perfecta, ni lo puede ser, pero su cobertura es muy amplia"<sup>27</sup>.

Esta compensación, señala Julio Boltvinik<sup>28</sup> sólo beneficiará a una parte de los 12 millones de hogares en pobreza extrema y 5 millones de hogares pobres. La Secretaría de Desarrollo Social estableció la forma en que se identificarían los 5

---

<sup>26</sup> "Aplicar IVA a alimentos y Medicinas afectaría más a las familias pobres: análisis legislativo." La Jornada. 03 de abril de 2001 p. 17

<sup>27</sup> "El programa Contigo se ampliaría a 5.5 millones de familias: Gil Díaz", en La Jornada .25 de abril 2001 p.

<sup>24</sup>

<sup>28</sup> BOLTVINIK, Julio. "Reforma fiscal contra los pobres", en la Jornada, 06 de abril de 2001, p. 26

millones a los que se compensará con un monto efectivo de 108 pesos mensuales por hogar ( \$3.60 pesos al día y \$1,296 al año). Esta compensación se haría, como hemos mencionado, a través del programa Contigo.

Para identificar a los pobres se consolidarían los padrones del Progresá, Liconsa, Fidelis, Vivah y Crédito a la palabra, ya que cada uno de estos programas utiliza diferentes métodos para medir la pobreza y no hay un consenso sobre quiénes son los pobres y dónde están. Lo que existen son criterios dispares, lo cual origina que las personas realmente necesitadas no sean contempladas para recibir la ayuda.

Es importante señalar que en nuestro país existe una diversidad de métodos para medir la pobreza. En el primer capítulo de este trabajo se mencionan algunos de estos métodos (Canasta Normativa Alimentaria, Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales, Canasta Submínima). Tantos métodos e indicadores provocan cierta desconfianza sobre la credibilidad del número de pobres en México, pues se mencionan cifras, que varían, en algunas ocasiones, en forma considerable.

Así que para, de alguna manera, "unificar" criterios, la Secretaría de Desarrollo Social efectuó en el museo de Antropología de la ciudad de México, los días 28 y 29 de marzo del 2001, un "Simposium Internacional sobre Conceptos y Medición de la Pobreza". Este simposium permitió que algunos expertos internacionales y del país discutieran sobre métodos de medición de la pobreza. Su conclusión fue

la de realizar un taller a nivel nacional entre académicos y funcionarios públicos para buscar consensos sobre los métodos de medición que deberían aplicarse en México y a partir de ahí, analizar el número de pobres, dónde están y qué tan pobres son.<sup>29</sup>

Es importante señalar que si los beneficiarios del Programa Contigo, se seleccionan como lo propone la Secretaría de Desarrollo Social, entonces los pobres de la ciudad de México estarían fuera de esta compensación, ya que la capital no está entre los criterios que establece el Progresa para ser considerada como beneficiaria. Aun cuando sabemos que la pobreza en el Distrito Federal existe y afecta a no pocos habitantes.

Mencionábamos, líneas arriba, que el país se encuentra inmerso en un contexto internacional donde el libre mercado juega un papel importante como rector de la economía. Organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, entre otros, "apoyan" e impulsan a la economía mexicana en la conducción de su política económica de corte neoliberal. Estos organismos realizan cuantiosos préstamos para sanear las finanzas públicas, también hacen recomendaciones al Gobierno Federal sobre como conducir el país.

---

<sup>29</sup> BOLTVINIK, Julio. "Criterios de pobreza para México", en la Jornada, 18 de mayo de 2001, p. 23

Este es el caso del documento en inglés, que bajo el título *México, Una agenda integral de desarrollo para la nueva era*, el Banco Mundial dio a conocer el martes 22 de mayo del año 2001. Con este texto, el Banco Mundial proporciona a la administración presidencial entrante, un informe completo sobre el diagnóstico y recomendaciones, para que uno de sus principales clientes pueda avanzar en su desarrollo.<sup>30</sup>

La agenda propuesta por el Banco Mundial se compone de 5 temas. Consolidar las ganancias macroeconómicas. Acelerar el crecimiento a través de una mayor competitividad. Reducir la pobreza a través del desarrollo del capital humano. Equilibrar el crecimiento y la reducción de la pobreza con la protección de los recursos humanos. Y lograr todo lo anterior, a través de un gobierno eficiente, responsable por sus acciones y transparente. Vaya recetario.

¿Qué tanta influencia ha tenido esta agenda en el Gobierno Federal y qué tanta seguirá teniendo? Es algo difícil de evaluar. Sin embargo, un hecho es claro: el Banco Mundial es un organismo que actúa como gabinete asesor y recomienda las políticas a los gobiernos.

Por tal razón, en una conferencia de prensa celebrada en Washington, el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, defendió los programas impulsados por su institución en México, pero se deslindó del fracaso en la lucha

---

<sup>30</sup> BOLTVINIK, Julio. "El BM quiere fijar la agenda", en la Jomada. 15 de junio de 2001

contra la pobreza en nuestro país, cuando señaló que: "el organismo multilateral no es responsable por la pobreza persistente en México, sino los gobiernos pasados y los problemas inherentemente mexicanos."<sup>31</sup>

Esto es cierto en parte, porque México tiene sus propias características políticas, sociales, demográficas. Sin embargo, la discusión no es esa, sino el problema de la pobreza en nuestro país, que lejos de disminuir ha ido en aumento. Y esto, en gran medida, gracias a las recomendaciones e injerencias que en materia económica han tenido en el país estos organismos internacionales. Como prueba de ello, a las propuestas de Fox en materia tributaria, el director del Fondo Monetario Internacional, correspondió resaltar que "la contribución" que ha efectuado dicho organismo, ha sido "muy útil" para enfrentar la crisis del sector financiero en nuestro país.

La globalización de la economía trae consigo procesos de ajuste que repercuten de manera considerable en los países en vías de desarrollo. En el caso mexicano, el estancamiento de la economía estadounidense, nuestro principal inversionista, ha provocado que la economía mexicana se encuentre en una recesión ¿Los resultados de esta recesión? Por lo pronto, se habla ya de 400 mil puestos de trabajo perdidos,<sup>32</sup> de los cuales un tercio se ubican en la ciudad de México.

---

<sup>31</sup> "Se deslinda el Banco mundial del fracaso en la lucha contra la pobreza en México", en la Jornada. 28 abril 2001 p. 22

<sup>32</sup> "Invierte el gobierno \$220 millones para fomentar el empleo: Encinas.", en La jornada, 26 de junio 2001 p.19



Para atender el problema económico por el cual atraviesa el país, y por consiguiente el de la pobreza, que es el que nos interesa, es importante prestar atención al papel que jugarán el presidente Vicente Fox y Andrés Manuel López Obrador. Ambos con visiones diferentes sobre la manera de gobernar y lo que debe ser México en el futuro.

Desde que inició su periodo de gobierno, Andrés Manuel ha criticado fuertemente al presidente Fox por la forma en que ha conducido al país. Sin embargo, el Jefe de Gobierno propone una tregua a Vicente Fox, en el sentido de que no más críticas, porque dada la situación económica de México no es aconsejable "piquetear" al Presidente, y hace un llamado para tener una reunión con Fox. El Presidente de la República ya aceptó la petición de López Obrador de reunirse, aunque el Jefe de Gobierno aclaró que el tema a tratar sería el del centro histórico. Por algo se empieza.

Y es que se debe buscar el consenso de estos actores por el bien de la Ciudad y del País. Debe llevarse a la mesa de discusión, no sólo el asunto del centro histórico, sino el de la reforma fiscal, el de la pobreza, para encontrar puntos de convergencia. En manos del Presidente de la República está el fijar los montos, los recursos económicos que por diversos conceptos recibe el Gobierno de la Ciudad de aportaciones federales. De ahí la importancia de la reunión entre estos actores. Se debe de buscar un acuerdo, de tal forma que las acciones que emprendan en sus respectivos gobiernos repercuta de manera favorable en la

población y sobre todo en aquella que se encuentra en una situación de vulnerabilidad.

Por lo que resulta importante prestar atención a las relaciones intergubernamentales que se darán entre estos actores, principalmente. Pero sin descartar el papel que jugarán, en la Ciudad de México, los Jefes Delegacionales, que como señalamos anteriormente, no todos son del mismo partido del que detenta el poder gubernamental en la capital del país.

Así, el objetivo de las Relaciones Intergubernamentales consiste en "explicar el funcionamiento concreto de dichas relaciones, aplicadas a la solución de problemas específicos (políticas y programas), detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación y determinan, en última instancia el fracaso o la ineficiencia de las actuaciones públicas."<sup>33</sup>

En consecuencia, el estudio de las relaciones gubernamentales que se darán en este escenario, son una herramienta importante de análisis, en la medida en que permiten observar el papel de los actores y su interacción en los distintos niveles de gobierno, en la solución o no de determinados problemas públicos, y, en el caso que nos ocupa, el de la pobreza.

---

<sup>33</sup> MÓRATA, Francese. Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales. Material del Seminario Taller Extracurricular: Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. UNAM CAMPUS ACATLAN. México. Enero 2001

A lo largo de este último capítulo hemos descrito cuáles fueron los resultados que el gobierno del Distrito Federal obtuvo durante sus tres primeros años de gestión para atender el problema de la pobreza en la ciudad.

El Gobierno planteó como estrategia la división en grupos de atención prioritaria, para atender las necesidades específicas de los niños y niñas, jóvenes, mujeres, adultos mayores, indígenas e indigentes. Por tal razón se mencionaron en qué consistieron tanto las acciones como la población beneficiada en los diferentes programas. Pero no fue posible hacer una evaluación, en la extensión de la palabra, de cuál fue el impacto real de las acciones puestas en práctica, debido a que en la información disponible y que es oficial, no se contempla un universo determinado de estos grupos, que nos permita hacer un análisis de cuántos se atendieron con relación a este universo.

Por lo anterior, es necesario que el gobierno rinda cuentas para poder seguir el curso de acción de los diferentes programas y la manera en que se están empleando los recursos destinados a atender a la población más necesitada; donde los ciudadanos tengamos acceso a ese tipo de información, y que además sea clara y de fácil entendimiento para todas las personas.

Que con los recursos ejercidos se ayudó a cierta cantidad de personas, es cierto, pero en que medida con la transferencia gubernamental otorgada elevaron su nivel de vida. No es nada más hacerlos sujetos de asistencia social, sino

proporcionarles los medios necesarios para hacerlos agentes activos, capaces de satisfacer sus propias necesidades básicas.

Aunque la sociedad intervino para coadyuvar al gobierno de la ciudad, en la atención de los grupos más vulnerables, está participación con las organizaciones civiles y con la iniciativa privada, consistió en la prestación de servicios, en el equipamiento a instalaciones públicas. Mas los sectores a quienes se dirigían los programas no participaron de forma activa en el diseño de dichos programas, su intervención se contempla en algunos casos en la puesta en práctica del programa.

Cuando se realiza la evaluación de un programa, no se pregunta a los destinatarios su opinión sobre el mismo. No son considerados, cuando su colaboración es importante para poder decidir si el programa está funcionando bien, o es necesario realizarle modificaciones.

Así, a pesar de la intervención de la sociedad, por medio de organizaciones no gubernamentales, en los tres años de gobierno, su participación fue en cierta manera limitada. Porque en los diversos programas que implementó el Gobierno de la Ciudad, no se establece en qué medida influyó este sector para decidir cuál era el curso de acción óptimo. De tal suerte que todo parece indicar que se sigue con el mismo proceso, que quienes tienen el poder político y económico, son quienes deciden y aprueban los programas a ejecutar.

En lo que respecta al gobierno entrante, su Programa Integrado de Desarrollo Social, mismo que operará en todas las Unidades Territoriales del Distrito Federal, dará prioridad a las zonas marginadas con el apoyo de becas a niños, discapacitados, adultos mayores y jóvenes; entre otras acciones. Este programa no fue planeado a largo plazo, y se tienen que realizar acciones a vapor, dada la situación económica por la que atraviesa el País.

De este modo, se hace imprescindible la participación de la sociedad para coadyuvar al gobierno en la atención de los grupos prioritarios, dado que sus necesidades se agudizan cada día más. Esto le da importancia a la propuesta que la Cámara de Comercio del Distrito Federal (CANACO) presentó al Jefe de Gobierno para crear un fideicomiso que atienda a la población más pobre de la ciudad, con programas de alimentación, salud y vivienda, y con una inversión anual de entre 500 y 600 millones de pesos. Este tipo de colaboración es necesaria, pero se debe contemplar también la generación de empleos que permitan a la población desarrollar sus capacidades y tener un mejor nivel de vida.

# *CONCLUSIONES*

## C O N C L U S I O N E S

En el desarrollo del trabajo hemos descrito cuáles fueron las acciones que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal implementó durante su periodo de gobierno de 1998-2000, para atender a aquellos sectores considerados como vulnerables, y que dada su situación de marginación necesitan de la ayuda gubernamental para tener mejores condiciones de vida.

Una de las primeras acciones, consistió en la reestructuración del sector social, por lo que se crean tres Direcciones Generales que dependen de la Secretaría de Desarrollo Social, creándose además la Secretaría de Salud.

Cuando hablamos de las Políticas Públicas en el combate a la pobreza, es importante señalar lo siguiente: que por un lado se busque resolver el problema de la pobreza en la ciudad de México, y que por el otro, se convoque a la participación de los diferentes actores en la atención de este asunto.

La Política Social que el gobierno diseñó, consistió en orientar sus acciones hacia las necesidades específicas de los grupos de atención prioritaria: niños y niñas, incluyendo a los niños en riesgo y situación de calle, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores e indigentes.

De esta manera, se implementan una serie de programas dirigidos a los grupos antes señalados: desayunos escolares y prevención de la desnutrición, para los niños. El programa de Comunas, dirigido a los jóvenes. Derivado del programa PROMUJER, se crea el Instituto de la Mujer y los Centros Integrales de Atención a la Mujer (CIAM'S). El programa de los pueblos indígenas originarios del Distrito Federal. La creación del Fideicomiso de los niños de la calle (FINCA). Y el programa de atención a los indigentes.

Sin embargo, durante el periodo de gestión del gobierno del Distrito Federal, las acciones implementadas fueron contempladas en el corto plazo. Aunque es cierto que dichas acciones ayudaron a la población de escasos recursos a aminorar algunas de sus necesidades y que de no haberse destinados esos recursos, el problema hubiera sido mayor, en qué medida, con estos programas, se dan las condiciones para que mejoren su situación a largo plazo.

Las acciones realizadas fueron concebidas a corto plazo, no se estableció una estrategia que buscara resolver, de manera integral, el problema de la pobreza a largo plazo. Se dieron avances con la creación de diferentes centros, sin embargo, hasta dónde van a seguir funcionando estos programas con gobiernos posteriores. Con la llegada de López Obrador a la jefatura de Gobierno, desaparecen el FINCA y el Programa de Servicios Comunitarios Integrados, se decide darlos por terminado. Qué criterios se establecieron para tomar esta decisión. Contaron con el tiempo necesario para ver su funcionamiento y determinar si eran operables o no.



Con López Obrador al frente del gobierno del Distrito Federal se retoman algunos programas, pero hasta dónde se toma en cuenta lo que realizó su antecesora en materia de desarrollo social y hasta dónde da continuidad a algunos proyectos que sí son viables, y no con medidas diseñadas para un periodo determinado.

Para la puesta en práctica de los diversos programas de desarrollo social y de atención a la pobreza, el gobierno convocó a la participación de la sociedad. Esta participación consistió en la prestación servicios, en el equipamiento de hospitales, escuelas, centros de desarrollo social, en la atención a grupos prioritarios, por parte de diferentes organizaciones sociales y civiles, y empresas e institutos de asistencia social privados a través de convenios.

Si bien la participación de estos actores es fundamental para coadyuvar al gobierno en la atención de aquellos sectores mas vulnerables, esta participación es limitada. En el diseño de los programas y elecciones de los mismos son los altos mandos quienes tienen, en última instancia, el poder de decisión y elección de los programas.

Uno de las causas que limitan esta participación social es nuestra historia política económica y social. Nuestro régimen político no permite esa permeabilidad, esa flexibilidad a la participación ciudadana. Podrás opinar, sugerir, pero al final quienes deciden son los que tienen el poder político y económico para hacerlo.

No es común que se tome en cuenta la opinión de los sectores para quienes van dirigidos dichos programas, sino que estos son diseñados desde el escritorio, mas la realidad es otra. De ahí la importancia de convocar a todos los actores para consensar las mejores alternativas, sin partidismo, ni clientelismo y con el único fin de colaborar para mejorar la atención a los más necesitados. Para lograr esto, será necesario crear mecanismos de participación ciudadana, donde los destinatarios de los programas puedan expresar su opinión sobre los mismos y valorar sus resultados.

Cuando se realiza la evaluación de un programa, la información recabada no se hace pública, no hay mecanismos que nos permitan seguir el curso de acción del mismo, ni para saber cómo y con qué recursos está operando. Acceder a este tipo de información es necesario, para que en esa medida, los diferentes actores puedan opinar sobre su operación y sugerir posibles adecuaciones.

Así, durante el periodo de gestión del gobierno del Distrito Federal, se realizaron diferentes acciones tendientes a aminorar el problema de la pobreza, mas no a resolverlo. Esto, tal vez, a falta de una Política Pública que busque el consenso y la participación de los actores, en la elección de un programa que atienda este problema a largo plazo.

Aunque la pobreza y pobreza extrema en que se encuentran un número considerable de capitalinos es un problema complejo, que necesita ser abordado desde diferentes frentes y considerando una serie de factores que inciden

alrededor de él, no se planteó una estrategia que tendiera, ya no digamos a erradicarla, sino a disminuirla, en el largo plazo y que los gobiernos posteriores le dieran continuidad.

No debemos olvidar que la política económica que prevalece a nivel mundial y por ende en nuestro país, ha repercutido desfavorablemente en la mayoría de los mexicanos. Este panorama obliga a propiciar las condiciones para que los sectores excluidos de los beneficios de la apertura comercial, la globalización, se incorporen al mercado de trabajo y gocen de los beneficios que la política económica sí ha traído para un sector minoritario.

En los últimos años, se ha observado que el mercado por sí sólo no garantiza el bienestar de la mayoría. El gobierno debe orientar sus acciones al establecimiento de las condiciones que permitan un crecimiento equitativo y equilibrado, donde haya una corresponsabilidad entre la política económica y la política social.

Es fundamental y prioritario que el gobierno diseñe una Política Social con programas que contemplen la intervención de todos los actores, donde se establezcan objetivos, metas y medios capaces de garantizar el acceso de los más necesitados a un nivel básico de bienestar; además de proporcionarles un empleo digno y bien remunerado.

La Política Social debe propiciar una amplia coordinación entre los actores en el diseño, implementación y evaluación de los programas. Pero que no sean programas aislados, sino coordinados, tendientes a aminorar la pobreza de manera integral a largo plazo

Para lo cual es necesario impulsar la participación ciudadana, la participación de las mayorías en la solución de sus problemas. Donde las Políticas Públicas sean una herramienta para el consenso y la participación social en la elaboración y selección de aquellos programas, y cursos de acción que se consideren los más adecuados para atender las necesidades de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema.

Para enfrentar la pobreza, es necesario un consenso entre las autoridades de los distintos niveles de gobierno, con voluntad política para impulsarla a largo plazo. Además de contar con la participación del sector social y privado, sin tintes partidistas, y con el único objetivo de ayudar a que los más necesitados tengan un nivel de vida digno.

Debido a que la Política Económica implementada en los últimos años ha aumentado considerablemente el número de personas que viven en pobreza, la intervención del Estado se hace necesaria. El gran desafío será conciliar los objetivos de crecimiento macroeconómico con el bienestar social de las mayorías. Lo cual es imprescindible para avanzar en una nación que aspire a la justicia

social y para hacer de este país y de esta gran ciudad, un lugar habitable para todos y para todas.

*BIBLIOGRAFIA*

## BIBLIOGRAFIA

Acedo Angulo, Blanca. Solidaridad en conflicto. México, Nuevo Horizonte Editores, 1995.

AGUILAR Villanueva, Luis. El Estudio de las Políticas Públicas. México. Porrúa. 1992.

Aguirre Leal, Carlos Enrique, coord. Pobreza en México, retos y alternativas. México, IAPEM, 1999.

Arguedes, Sol. El Estado Benefactor Fenómeno Cíclico. México, Ed. Mundo, 1990

Ayala Espino, José Luis. Límites del mercado, límites del Estado. México, INAP, 1992

Boltvinik, Julio ."Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México.", en Rolando, Cordera y Tello, Carlos. Coord. La Desigualdad en México. México. Siglo XXI. 1989

Campos, Julieta. ¿Qué hacemos con los pobres? México, Ed. Aguilar, 1992.

Cárdenas, Cuauhtémoc, coord. Voces del Distrito Federal, La ciudad que tenemos, la ciudad que queremos. México, Edit Océano, 1997.

Cordera, Rolando y Tello, Carlos, Coord. México: la disputa de la Nación. México, FCE, 1981.

----- La Desigualdad en México. México. Siglo XXI. 1989

Dios Pineda, Juan de, coord. Enfoques de políticas públicas y Gobernabilidad. México. CNCPY AP- ITAM-ANAHUAC, 1999.

Evangelista Martínez, Eli y León Ibarra, Alejandra, comp. La juventud en la Ciudad de México, Políticas, Programas, Retos y Perspectivas. México, GDF, 2000.

FARIAS, Urbano. "El Derecho y la Desigualdad entre los hombres", en Cordera, Rolando y Tello, Carlos Coord. La Desigualdad en México. FCE. México. 1981

González Casanova, Pablo y Florescano Enrique, coord. México Hoy. 3ª edición. México, SIGLO XXI, 1979.

Gonzalez, Tiburcio Enrique. Reforma del Estado y Política Social. México. INAP. 1992.

-----, et. al: Ajuste económico y política social en México. México, EDIT. Nacional, 1992.

Guerrero Orozco, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. INAP. 1989

----- La Administración Pública del Estado Capitalista. México. INAP. 1979

Hernández Laos, Enrique. "La Desigualdad Regional en México", en Cordera, Rolando y Tello, Carlos (Coords) La Desigualdad en México. México. Siglo XXI. 1989

----- Crecimiento Económico y pobreza en México. México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias.1992

Jiménez Castro, Wilburg. Administración Para el Desarrollo Integral. MEXICO. F.C.E. 1975.

Kamerman, Sheila B. y Kahn, Alfred: La privatización y el Estado benefactor. México. FCE, 1993.

Kliksberg, Bernardo, comp ¿Cómo enfrentar la pobreza? Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.

Lindblom,. Charles. El proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid, Ministerios para las Administraciones Públicas, INAP. 1991.

Majone, Giandomenico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México, FCE y CNCP Y AP, 1997.

----- Los Usos del Análisis de Políticas Públicas en la Hechura de las Políticas. México. Porrúa. 1992

Ortega Carricarte, Carlos y Castillo García Moisés, comp. Hacia un nuevo balance de la política social de la Ciudad de México. México, DDF, 1996.

Padilla Aragón, Enrique. México, desarrollo con pobreza. México, Siglo XXI, 1993.

Ruiz Sánchez, Carlos. Manual para la Elaboración de Políticas Públicas. México. Edit. UIA

Sanchez González, Jose Juan. Administración Pública y Reforma del Estado en México. INAP. México.1998.

Schmidt, Samuel, coord. La capacidad de gobernar en México. México, Aguilar, 1997.



Shulgovsky, Anatoli. México en la encrucijada de su historia. 2ª edición, México, Ediciones de Cultura Popular, 1972.

Subirats, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración Pública. Madrid, Ministerios para las Administraciones Públicas, 1992.

Tamayo y Tamayo, Mario. El proceso de la investigación científica. 3ª edición. México, Limusa, 2000

Trueba Lara, José Luis. El primer año de Ernesto Zedillo. México, Planeta, 1995 (Episodios nacionales 1).

Uvalle Berrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la vida Estatal. México. IAPEM. 1991

----- El gobierno en acción. México. FCE. 1994

Vázquez Rangel, Gloria y Ramírez López, Jesús, coord. Marginación y pobreza en México. México, Ariel Divulgación, 1995.

Vélez Félix (compilador). La Pobreza en México: causas y políticas para combatirla. México. ITAM-CFE. 1994

Villareal, Rene. La Contrarrevolución Monetarista. Teoría Política, Económica e Ideología del Neoliberalismo México, Océano 1983,

Ward, Peter. Políticas de bienestar social en México 1970-1989. México, Nueva Imagen, 1990.

## **O T R A S FUENTES**

### **REVISTAS**

Cabrero, Enrique "Usos y Costumbres en la hechura de las Políticas Públicas en México. Revista Gestión y Política. México. vol. IX no. 2 CIDE.

Gallardo, Velázquez Anahí. "La Ciudad: Desarrollo con pobreza" Revista Gestión y Estrategia. Edición Internet. UAM

Hoogerwerf, Andries. "Consecuencias de las perspectivas temporales para el contenido, procesos y efectos de las Políticas Públicas. En Revista de ciencias administrativas. Vol. 57, número 4.

Medina Aguilar José Luis. "Crisis Económica y Pobreza", Revista de Administración Pública. México, INAP. No, 82. 1992

Monje, Raúl. "Legado para el nuevo gobernante capitalino: Más de seis millones de pobres", en Proceso. No.1079. 7 de julio de 1997

Ospina Bozzi, Sonia: "Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la profesionalización de la gestión pública", en Revista Gestión y Política Pública. México. Vol. II, No. 1.CIDE.

Políticas Públicas, ¿Para qué?, .Revista: Agrupación Política Nueva A. C. México, no.12, año 04

SALINAS de Gortari Carlos. Reformando al Estado. Revista Nexos. No. 148. México. Abril. 1990.

### **PERIODICOS**

Lira Saade, Carmen." Problemas y Expectativas ante el cambio de Gobierno" en Perfil de la Jornada. 1º de diciembre de 1997.

----- "Habitan en el Distrito Federal 500 mil indígenas aproximadamente". La Jornada.27 de mayo 2001.

----- "Trabajan en México 3 millones 500 mil menores de entre 12 y 17 años": DIF, en La Jornada. 09 de junio de 2001.

----- "Habitan en el territorio nacional 97.48 millones de personas: INEGI", en La Jornada. 22 de mayo de 2001.

" Creció 4.5 % la pobreza", en El Metro.México.31 de enero 2001.

Lira Saade, Carmen "La desigual distribución del ingreso en México, de las peores del mundo", en La Jornada. 14 de marzo 2001.

----- "La globalización no ha podido abatir la desigualdad en materia de salud": OMS, en La Jornada. 25 de mayo 2001.

-----Amnistía Internacional "censura los efectos nefastos de la globalización", en La Jornada. 30 de mayo de 2001.

-----"Se decreta la creación del Instituto de Asistencia e Integración Social". El Metro. 31 de enero 2001.

-----"Entregó López Obrador las primeras 5 mil tarjetas bancarias para discapacitados, niños y estudiantes" en la Jornada. 30 de abril 2001,

-----"Habitan en el Distrito Federal 500 mil indígenas aproximadamente." La Jornada.27 de mayo2001.

-----" Aplicar IVA a alimentos y Medicinas afectaría más a las familias pobres: análisis legislativo." La Jornada. 03 de abr.

-----"El programa Contigo se ampliaría a 5.5 millones de familias: Gil Díaz", en La Jornada .25 de abril 2001 p. 24

BOLTVINIK , Julio. "Reforma fiscal contra los pobres", en la Jornada, 06 de abril de 2001, p. 26

----- "Criterios de pobreza para México", en la Jornada, 18 de mayo de 2001, p. 23

----- " El BM quiere fijar la agenda", en la Jornada. 15 de junio de 2001

Lira Saade, Carmen "Se deslinda el Banco mundial del fracaso en la lucha contra la pobreza en México", en la Jornada. 28 abril 2001

#### **FUENTES OFICIALES:**

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000

Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 1998-2000

Secretaria de Desarrollo Social: Principales Actividades Realizadas: 1998-1999.

Secretaría de Desarrollo Social: Principales Actividades Realizadas: 1998 -2000.

Información Estadística del Sector Social. México, GDF, 1999.

Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. I Informe de Gobierno. México, GDF, 1998.

Robles Berlanga, Rosario. II Informe de Gobierno 1999. México, GDF, 1999.

Robles Berlanga, Rosario. III Informe de Gobierno 2000. México, GDF, 2000.

Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal 1998.

Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal 1999.

Ley de Ingresos y Egresos del Gobierno del Distrito Federal para el año 2000. 31 de Diciembre de 1999.

Secretaría de Desarrollo Social. Dirección de Equidad y Desarrollo Social. "Jóvenes por la Ciudad." Material de Difusión . México. 1998.

Secretaría de Desarrollo Social. Servicios Comunitarios Integrados. Material de difusión. México. Octubre 2000

DIF.-DF. Subdirección de Atención a Población Indígena y Migrante. Programa de atención en pueblos indígenas originarios. Material de difusión. México 1999

DIF.-DF. Dirección de atención a grupos vulnerables. Los niños y niñas de la calle. Material de difusión.1999

DIF-DF. Dirección de Asistencia Alimentaria. Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales. México. Año 2001

DIF-DF. Dirección de Asistencia alimentaria. Programas prioritarios. Material de Difusión. México. 1999.

#### TESIS

Sánchez González. José Juan. "La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal". Tesis de maestría, México, UNAM, 1993.

**MATERIAL DEL SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR: Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno.**

Bailleres Helguera, Enrique. La Fase de Implementación: Talón de Aquiles de la Políticas Públicas.

Meny, I. La Implementación. Material del Seminario Taller Extracurricular: Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. México. Febrero 2001.

Moratta, Francese. Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales.

Naim, Moises. Un Marco Conceptual para el Análisis de la Implementación de la Políticas Públicas.

Vickers, Geoffrey. Una matriz integral para el Análisis de Policy.

*A N E X O*

## ANEXO I: ESTRUCTURA DEL SECOI

En el siguiente esquema se presenta la operación del Programa Servicios Comunitarios Integrados, donde se indica la intervención de las dependencias y la participación social en los tres niveles del SECOI.

NIVELES	INSTRUMENTOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	PARTICIPACIÓN SOCIAL
I. NIVEL DE CONTACTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Educación para la Salud Familiar</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Montaje del Programa de Educación para la Salud Familiar</li> <li>2. Diagnóstico situacional de hogares</li> <li>3. Establecimiento de las Unidades de Información:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de Oferta de Servicios Sociales</li> <li>- Bases de datos de familias prioritarias</li> </ul> </li> <li>4. Promoción de redes comunitarias</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunicación periódica de las familias con las educadoras de salud</li> <li>- Visita de trabajadoras sociales para dar a conocer la oferta de servicios</li> <li>- Red Territorial de apoyo y contención</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unidades de información</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Ampliación de servicios básicos                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enriquecimiento de los servicios</li> <li>- Espacios donde se brindan</li> <li>- Otros servicios de desarrollo social</li> <li>- Personal</li> </ul> </li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La población acude a las instalaciones o servicios móviles, públicos y sociales</li> </ul>
II. NIVEL DE ATENCIÓN BÁSICA	<p><b>Secretaría de Desarrollo Social, DIF-D.F. y Delegaciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centros de desarrollo comunitario y social</li> <li>- Casas de cultura</li> <li>- Bibliotecas</li> <li>- Unidades de Atención a la Violencia Familiar (UAVIF)</li> <li>- Centros y espacios deportivos</li> <li>- Centros DIF</li> <li>- Atención telefónica (LOCATEL)</li> <li>- Servicios móviles</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Concertación con otras áreas de gobierno</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizaciones civiles se incorporan a la oferta de servicios sociales, proporcionan modelos y capacitan a facilitadores del Sistema</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Otras áreas de gobierno</b></li> <li>- Centros de salud</li> <li>- Centros Integrales Apoyo a la Mujer (CIAM)</li> <li>- Unidades Delegacionales de Empleo</li> <li>- Comunas</li> </ul> <p><b>Gobierno Federal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación para Adultos (INEA)</li> <li>- Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)</li> <li>- Escuelas</li> </ul> <p><b>Organizaciones civiles</b></p> <p><b>Organizaciones sociales</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Convenios con organizaciones civiles, sociales e instituciones académicas</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizaciones civiles y sociales incorporan nuevos servicios sociales para sus territorios y asociados</li> </ul>
III. NIVEL DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centros de Asistencia Social</li> <li>- Albergues para menores, adultos mayores, enfermos crónicos, víctimas de violencia</li> <li>- Centros de desintoxicación</li> <li>- Hospitales</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Fortalecimiento de los servicios Especializados</li> <li>9. Convenios con organizaciones civiles, sociales y privadas</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizaciones civiles se incorporan a la oferta de servicios especializados</li> </ul>

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social.  
Dirección de Servicios Comunitarios Integrados  
Material de Difusión, México, 2000.

Elaboró: Fanny Soriano Angel.