

79



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
COORDINACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**LA POBREZA EN EL DISTRITO FEDERAL  
LAS POLÍTICAS DE GOBIERNO 1997-2000 Y 2000-2006  
PARA ERRADICARLA**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)  
P R E S E N T A :  
RAMOS CHÁVEZ HÉCTOR ALEJANDRO**

**DIRECTOR DE TESIS:  
PROF. MANUEL QUIJANO TORRES**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D. F. 2002**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **AGRADECIMIENTOS.**

- **A Dios por darme una vida, una razón y una formación.**
- **A mis padres Sergio y Lourdes por apoyarme a conseguir lo más valioso de mi vida: mi educación, enseñándome con su imagen los valores de Honradez, Trabajo, Respeto y Amor.**
- **A todos mis profesores de la Universidad y muy en especial a quienes con sus enseñanzas hicieron que hoy me sienta orgulloso de ser quien soy (sus nombres con mayúsculas del mismo modo que están en mi corazón):**

**MANUEL QUIJANO TORRES;  
OMAR GUERRERO OROZCO;  
JUAN CARLOS LEÓN Y RAMÍREZ;  
RICARDO UVALLE BERRONES y  
RAMIRO CARRILLO LANDEROS.**

- **A mi hermano Sergio por ser tan distinto a mí.**
- **A toda mi familia y a todos mis amigos y amigas (ustedes saben quienes son).**

**Tatiana:** Cuando miro lo que hay en esta sala,  
sólo sé que esto es una pared, aquello  
es una silla. Nada más. No hay nada  
más delante mio. ¡No hay nada en el  
futuro para ver! ¡Ustedes mienten!  
¡Simplemente inventan!

**Tzvetéjeva:** ¿Cómo puedes estar segura? Lo que  
hoy ves sin duda como un sí, ¡tal vez  
mañana sea no! Lo que hay en el futuro  
para ver, ¡es lo que QUIERAS ver!

**MÁXIMO GORKI.**

**LA POBREZA EN EL DISTRITO FEDERAL,  
LAS POLÍTICAS DE GOBIERNO 1997-2000 y 2000-2006 PARA  
ERRADICARLA**

**Índice de contenido:**

**INTRODUCCIÓN.**

**I. MARCO TEÓRICO**

1.1. Estado.....	1
1.2. Gobierno.....	6
1.3. Administración Pública.....	8
1.4. Estado Mexicano.....	10
1.5. Gobierno Mexicano.....	12
1.6. Administración Pública en México.....	15
1.6.1. Administración Pública Ámbito Federal.....	18
1.6.2. Administración Pública Ámbito Estatal.....	20
1.7. Pobreza.....	21
1.8. Administración Pública y Pobreza.....	24
1.8.1. Administración Pública y Pobreza en el Distrito Federal.....	28

**II. DIAGNOSTICO**

2.1. Antecedentes	
2.1.1. Breve Historia de la Ciudad de México.....	29
2.1.2. Evolución de la pobreza en la Ciudad de México.....	34
2.1.3. Situación actual de la pobreza.....	38
2.2. Políticas en materia de combate a la pobreza del Departamento del Distrito Federal.....	48
2.2.1. Aplicación en el D.F. del Programa Nacional de Solidaridad.....	49
2.2.2. Aplicación de los criterios del Pronasol en la Ciudad de México.....	53
2.2.3. Programa para superar la pobreza.....	54
2.2.4. Resultado de las políticas Federales aplicadas por el D.D.F. ....	56
2.3. Cambio de forma de Gobierno en el D.F.	
2.3.1. Las Elecciones de 1997.....	58

2.3.2. La estructura del Gobierno después de 1997.....	60
2.4. Políticas en materia de combate a la pobreza del Gobierno del Distrito Federal.....	62
2.4.1. Administración (1997-1999) .....	62
2.4.1.1.El Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (Probecat).....	68
2.4.1.2.Ferías del Empleo (para hombres y mujeres).....	73
2.4.1.3.Bolsas de Trabajo Delegacionales.....	74
2.4.2. Administración (1999-2000).....	76
2.4.2.1.Programa de Créditos para micro Empresas.....	80
2.4.2.2.Programas de Promoción de Empleo.....	82
2.4.2.3.Continuación con las ferias y jornadas del empleo.....	85
<b>III. ADMINISTRACIÓN DEL LICENCIADO ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR.....</b>	<b>88</b>
3.1.Programa de vivienda del Distrito Federal.....	92
3.2. Programa de financiamiento para la Asistencia e Integración Social del Distrito Federal 2002.....	99
3.3. Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal.....	100
3.4.Programa de Apoyo Económico para buscadores de empleo.....	102
<b>IV. PRONÓSTICO</b>	
4.1 Tendencia del crecimiento de la pobreza en el Distrito Federal.....	106
4.2 Consecuencias del aumento de la pobreza en la Ciudad.....	112
4.3 Repercusiones de una mayor pobreza.....	115
4.3.1 Repercusiones económicas.....	115
4.3.2 Repercusiones sociales.....	116
4.3.3 Repercusiones políticas.....	122
4.4 La aplicación de la Gerencia Social en el combate a la pobreza para el D.F.....	124
<b>V. CONCLUSIONES.....</b>	<b>133</b>
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>141</b>

## INTRODUCCIÓN.

La pobreza tiene varias dimensiones que cambian dependiendo del lugar y el tiempo, es por ello que se ha descrito de varias formas. La mayoría de ellas convergen en un mismo punto: pobreza se traduce en severas disfunciones nutricionales, carencias agudas en campos básicos como salud, educación, agua potable, vivienda, pronunciados conflictos de desocupación y desigualdad, aspectos que a su vez ocasionan condiciones de vida tan limitadas que impiden la realización del potencial de las capacidades con las cuales se nace; unas condiciones de vida tan degradantes que insultan a la dignidad humana al negar a las personas de las necesidades fundamentales.

Durante la última década el número de personas que viven en la extrema pobreza en México creció en un 82% según datos del Banco Mundial. En esa condición las instancias oficiales ubican a quienes no cuentan con los más elementales recursos para satisfacer sus necesidades básicas de alimento diario. Entre 1990 y el 2000 la cifra de mexicanos en condición de pobreza se incrementó de 19 millones a 26.3 millones. Más significativo es que en ese mismo período el porcentaje de la población bajo pobreza se elevó de 23.4% a 27.6%. La tendencia más grave se produjo en el número de personas que subsisten en pobreza extrema, ya que la tasa ascendió de 5.2 millones a 9.5 millones a lo largo de los últimos 10 años, según los datos dados a conocer por el mismo organismo financiero internacional.<sup>1</sup>

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) indica que la extrema pobreza en México aumentó 4.5% en los últimos dos años, a tal punto que pasó de 17.6 millones en 1998 a 18 millones al cierre del 2000. Sumando los datos anteriores, se deduce que, en términos generales, en México hay al menos 45 millones de personas que se debaten entre la pobreza y la miseria. Por otro lado el Consejo Nacional de Población (Conapo) indica que en el 2002 existen 71 millones de pobres, de los cuales 30 millones se encuentran en situación de pobreza

---

<sup>1</sup> Banco Mundial. [www.bancomundial.org/](http://www.bancomundial.org/)

extrema. Estos datos destacan que, salvo un mínimo porcentaje que está en los niveles de riqueza, los restantes millones de mexicanos apenas tienen los fondos necesarios para evadir las categorías de pobreza y pobreza extrema; es decir que disponen del dinero para resolver su alimentación y otros satisfactores primarios.

El Distrito Federal constituye una gran concentración económica y demográfica del país siendo además su centro administrativo, político y cultural. En apenas el 0.1% del territorio nacional el Distrito Federal representa aproximadamente el 9% de la población total del país y mas del 22% del producto interno bruto nacional<sup>2</sup>. Su importancia económica y social adquiere mayor relieve al ubicársele en sus dimensiones metropolitana y regional, pues sus procesos de conurbación territorial y funcional abarcan una mancha urbana que trasciende sus fronteras, creando vínculos productivos y de servicios diversos que permiten hablar ya en estricto sentido de una megalópolis.

La población total del Distrito Federal haciende a 8 millones de habitantes y en la zona periferia habitan cerca de 12 millones, lo que arroja un total de 20 millones de personas en la Zona Metropolitana del Valle de México mientras su población ocupada es de alrededor de 7 millones de personas que fundamentalmente se encuentran empleadas en actividades comerciales, financieras, de servicios personales, en la industria manufacturera, la construcción, en el sector de las telecomunicaciones y el transporte, así como en actividades ligadas a la educación, la cultura y la administración pública federal y local<sup>3</sup>.

Por otro lado existen diversas condiciones desfavorables al desarrollo: como toda concentración demográfica y económica, desde hace aproximadamente tres décadas el Distrito Federal empezó a generar externalidades negativas principalmente ligadas con adversos impactos urbanos

---

<sup>2</sup> INEGI. Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. México 2001.

<sup>3</sup> Ibid.



y ambientales, con la escasez relativa del agua y de reserva territorial, así como la agudización de la pobreza y la economía informal. Junto con el país entero, el Distrito Federal padece preocupantes niveles de marginación social e inseguridad pública.

Los sismos de 1985 y las crisis ambientales tanto de finales de los años ochenta como de principios de los noventa reforzaron las tendencias existentes en favor de la emigración de empresas. Una mala definición de procesos de descentralización, una inadecuada regulación ambiental y la costosa ausencia de una política de desarrollo económico e industrial en la ciudad y la Zona Metropolitana del Valle de México derivaron en su desindustrialización y parálisis inmobiliaria y productiva, además tenemos que tener en cuenta que las grandes ciudades tienen como condición un proceso de terciarización.

Simultáneamente las tasas de desempleo abierto en la ciudad han sido persistentemente mayores que las registradas a nivel nacional y las tasas de inscripción al Seguro Social son de las más bajas del país. Ambas tendencias hablan de la incapacidad de los mercados para absorber formalmente al flujo anual de jóvenes en busca de trabajo y la expulsión de empleados por la emigración de empresas del Distrito Federal de los años ochenta y noventa, así como por la secuela de la crisis de 1995. Ambas tendencias también exhiben la ausencia de una política estratégica de fomento económico en la ciudad durante más de 20 años.

Se tienen en cuenta otros elementos de igual importancia, como lo son el crecimiento de la economía informal, organización de la sociedad civil, crecimiento e influencia de los medios de comunicación, deterioro de la calidad de vida y del medio ambiente, creciente inseguridad pública, por ser estas realidades motivos que obligan a repensar la forma de relación entre Estado y sociedad, y siempre teniendo en cuenta que el Distrito Federal de inicios de siglo alberga una

Falta

Página

IX |

situación actual (Situación actual de la pobreza). Además se hace un apartado con las posibles causas que lo originaron y en qué condiciones se encuentra en la actualidad la pobreza en la capital del país. Es en este segundo capítulo es donde se aborda el cambio de gobierno en la Ciudad en 1997. Siendo este un cambio fundamental en la forma de ver y hacer políticas en materia de combate a la pobreza. Se analizan las administraciones del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997-1999) y de la Maestra Rosario Robles Berlanga.

En el tercer capítulo se analiza el periodo 2000-2002 de la administración del Licenciado Andrés Manuel López Obrador para conocer cuál es la política que en materia de combate a la pobreza se aplica en la actualidad.

En el capítulo cuarto se realiza un pronóstico, analizando hacia dónde se dirige el problema de la pobreza en la Ciudad, así como las consecuencias, efectos y repercusiones. Es en este capítulo donde se aborda el análisis de la Gerencia Social y su posible aplicación a en la Ciudad de México. Dando así paso a las conclusiones para dar fundamento a la hipótesis mencionada.

# I. MARCO TEORICO

## 1.1. ESTADO.

El Estado ha sido estudiado por muchos autores y corrientes del pensamiento, no sólo en su concepto y situación actual sino también en su naturaleza y significado. Diversas áreas del conocimiento científico lo analizan bajo el enfoque de: la historia, el derecho, la economía, la filosofía, la sociología, y la política.

El origen del Estado en tanto organización superior de la sociedad se encuentra en la conservación y preservación de los mismos hombres, o dicho en palabras de Rudolf Kjellén "el Estado es una forma vital, en la que en un primer término, el Estado late vida, y, en segundo lugar, que esta vida alcanza en él una forma determinada"<sup>1</sup>, aquí se observa que el Estado "no se orienta a una utilidad particular o momentánea, sino a la utilidad general y durable que involucra a toda la vida del hombre"<sup>2</sup>.

Desde su origen y significado la palabra *estado* "proviene de la voz latina *status*. Pero esto no quiere decir que los romanos la hubiesen utilizado con la significación actual de *estado*, ni siquiera que tuviera un significado más o menos próximo. Al hablar de su comunidad usaban preferentemente el término *pueblo romano* o el de *res publica*. La palabra *status* significaba algo radicalmente distinto, a saber, *condición* o en todo caso *constitución*"<sup>3</sup>

El Estado medieval es por esencia organización coactiva y Estado de Derecho. Su fin primordial es el ejercicio de la fuerza hacia el exterior, y la

---

<sup>1</sup> En esta primera definición de que el Estado es soporte de vida, se plantea ya un problema en donde la acción estatal con los sectores vitales humanos no ha sido igual, ni mucho menos, en todas las épocas, y, su transformación constituye un problema histórico fundamental.

<sup>2</sup> Norberto Bobbio, Estado, gobierno y sociedad, p 79.

<sup>3</sup> Cueva, Mario de la, La idea del Estado, p 41.

protección de la paz y la administración del Derecho en el interior. El poder estatal de la baja Edad Media no era centralizado, fuerte, ni su ejercicio era de una manera directa y uniforme a la masa de los súbditos. De hecho es en ese periodo donde “El proceso que había de conducir al Estado moderno se inicia... ..de forma palmaria desde los siglos XIV y XV, este poder estatal comienza a levantar la cabeza, reaccionando ofensivamente contra dos enemigos: contra las fuerzas supraestatales y contra las infraestatales.”<sup>4</sup>

El origen del Estado moderno, “es el resultado, por un lado de las pugnas políticas entre poderes medievales: la iglesia y el imperio, la iglesia y el rey de Francia, este mismo monarca y el emperador, y los reyes y los señores feudales, y del otro, de la formación de las comunidades nacionales, particularmente España, Francia e Inglaterra”<sup>5</sup>. Pero no es sino hasta con Nicolás Maquiavelo que se introduce el término Estado en la literatura, en su obra “El príncipe”.

Thomas Hobbes en su obra *Leviatán* menciona que el Estado o República es una *persona artificial*, que es representada por un soberano que puede ser una persona o una asamblea real; cuyo propósito es mantener la paz entre los hombres por medio de la fuerza. Dicha fuerza es utilizada legítimamente, ya que los hombres delegan su propio poder para impedir el estado de Naturaleza; donde los hombres viven en un estado bestial de continua pelea por la obtención de posesiones, la protección de lo propio y por ganar fama y reputación, lo cual implica que este estado natural sea un *estado de guerra*; donde no hay ningún poder común que los atemorice para mantener el orden<sup>6</sup>. Según Hobbes el Estado se construye o bien por pacto entre súbditos, usurpación o conquista.

<sup>4</sup> Werner Naef, *Staat und Staatsgedanke* edición española por Felipe Gonzalez Vicen, p. 10.

<sup>5</sup> Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p 45

<sup>6</sup> Hobbes menciona que esto solo puede ser contrarrestado si los hombres confieren su soberanía a un hombre o asamblea, por pluralidad de votos. Esta persona será una persona Artificial (soberano) que tendrá el derecho de gobernar a todos los que le dieron ese derecho (súbditos), pudiendo usar su fuerza (fuerza de sus súbditos) para lograr por todos los medios su fin; el cumplimiento de las *leyes naturales*.

Locke toma como punto de partida una ficción política compartida por los voluntaristas: el estado de Naturaleza, el estado pre-social, el estado pre-político. Dado que Locke es profundamente individualista; y considera que incluso el acceso a la política se opera como consecuencia de un acto de voluntad libre.

Los hombres - en este estado de naturaleza- viven en situación relativamente feliz. Es un estado de naturaleza que difiere del descrito por Hobbes. La antropología de Locke no es tan pesimista como la de Hobbes. Este pretendía que "el hombre es el lobo del hombre". Tampoco incurre Locke en las desviaciones mitológicas de Rousseau sobre la bondad del hombre en el estado de naturaleza. La concepción de Locke es una concepción judeocristiana. El hombre tiene una naturaleza caída, como consecuencia del pecado original. Y los hombres en el *estado de naturaleza* viven en situación de relativa felicidad y son titulares de derechos individuales que Locke en su libro<sup>7</sup> a veces engloba bajo el término *property*, que mal traducido figura en la edición castellana como "propiedad". El mismo en otras páginas aclara que en esta palabra involucra: derecho a la vida, derecho a la seguridad, derecho a las libertades individuales y el derecho a la propiedad. Los hombres pues, para preservar y disfrutar mejor de estos derechos individuales, resuelven abandonar la etapa pre-social y pre-política, formulando así un contrato multilateral que es distinto al de Hobbes. Porque aquí, los hombres no se alienan, no se enajenan totalmente y no entregan la totalidad de los derechos individuales.

El pensamiento de Rousseau en *El Contrato Social* está encaminado a articular la integración de los individuos en la comunidad; las exigencias de libertad del ciudadano han de verse garantizadas a través de un contrato social ideal que estipule la entrega total de cada asociado a la comunidad, de forma que su extrema dependencia respecto de la ciudad lo libere de aquella que tiene respecto de otros ciudadanos y de su egoísmo particular. "Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada

---

<sup>7</sup> John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*.

asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el *Contrato social*<sup>8</sup>. Es Rousseau quien menciona que la voluntad general señala el acuerdo de las distintas voluntades particulares, por lo que en ella se expresa la racionalidad que les es común, de modo que aquella dependencia se convierte en la auténtica realización de la libertad del individuo en cuanto ser racional.

Otra corriente que interpreta al Estado es la postiusnaturalista, que es caracterizada por criticar el sentido contractual del Estado y la sociedad. En esta corriente destaca Hegel el cual tiene una visión teológica de la historia y define al Estado como "una fuerza activa de naturaleza espiritual llamada a desenvolver su esencia, que no es otra cosa sino la realización en la tierra de los valores espirituales supremos: portador, guardián y ejecutor del bien, de la justicia y de lo bello"<sup>9</sup>. El Estado es la perfecta expresión de la racionalidad y de la libertad, y, por tanto, representa la forma más alta del espíritu objetivo.

El Estado representa para Hegel la única realidad capaz de lograr y realizar plenamente la libertad. En el Estado se inserta plenamente lo individual y lo universal. El capricho individual no es libertad. Sólo en el Estado el hombre tiene existencia racional. Estas ideas de Hegel han motivado que algunos lo acusaran de totalitarista. Hegel dice que pensar que el Estado no hace más que coartar la libertad de los individuos es pensar de forma negativa e idealista, ya que sólo el Estado es la única garantía de la libertad y de que los individuos vivan libremente. Lo demás sería pensar que el capricho individual puede ser elevado al rango de libertad. Esto hizo que Hegel criticase algunas de las teorías sobre el Estado de pensadores anteriores (crítica de los que piensan que el hombre era libre en el estado de naturaleza y que el Estado no hace sino coartar la libertad, y crítica de la teoría de Estado Patriarcal).

---

<sup>8</sup> Jean Jaques Rousseau, *El contrato social*, p. 47

<sup>9</sup> G.W. Friedrich Hegel, *Filosofía del derecho*, p. 245.

El pensamiento marxista es otra corriente de entender al Estado, en la cual nace de la desigual división del trabajo, ya que genera clases y separa a la sociedad. La base de la teoría de Marx la constituía su análisis de la historia, que él fundaba en el materialismo dialéctico, la concepción que arranca del principio de la producción y el intercambio de productos como base del orden social. La validez de la afirmación descansa en que toda sociedad, entre cuantas han aparecido en la historia, la división en clases está determinada por aquello que se produce, cómo se produce y por la forma cómo se intercambia la producción. Según dicha concepción, las causas últimas de los cambios sociales y de las revoluciones políticas hay que buscarlas no en las mentes de los hombres, sino en las mutaciones experimentadas por los métodos de producción y de intercambio. La fuerza básica en la historia es, para Marx, la estructura económica de la sociedad. Esto no excluye el impacto de las ideas, sino que sostiene que éstas son un reflejo de la sociedad que las alienta.

George Jellinek señaló que el Estado adviene el gran Leviatán que va devorando todas las fuerzas públicas. Aún allí donde deja subsistir una fuerza exterior a él, se le apropia en la forma, porque él se afirma a sí mismo como el principio originario de los sometidos, aun cuando les conceda frente a él un poder de relativa independencia. Esto se pone de manifiesto en el derecho que así mismo se impone de disponer, mediante sus leyes, en su territorio de todo el poder de dominación. De aquí parte la Doctrina Social encabezada por el mismo Jellinek la cual sostenía que la pretensión de limitar en cada uno de los grandes órganos del Estado el ejercicio exclusivo de alguna de las tres funciones tradicionales, resultaba imposible en la práctica.

También existe la corriente jurista para explicar el significado del Estado, que está más encaminada a definirlo en cuanto a su función y elementos distintivos que son el pueblo, territorio, y poder. En general dicha corriente pone su objetivo en obtener una definición formal y descriptiva. Uno de sus máximos representantes es Hans Kelsen el cual sólo encuentra en las normas jurídicas la coacción, el uso de la fuerza para obligar a cumplir los deberes jurídicos, la que es establecida como un elemento de la organización social (Estado). La pureza



metódica impuesta por Kelsen al conocimiento jurídico le prohíbe confundirse con conocimientos físicos, biológicos, psicológicos o sociológicos por que sus juicios pertenecen al mundo del ser, propio del mundo de la naturaleza cuyas leyes enlazan una situación de hecho como causa con otra como efecto. En el mundo del derecho, la consecuencia está imputada a la condición.

Estas corrientes son algunas de las que intentan definir al Estado, partiendo de éstas se puede dar una idea más general de su significado, pues surge como respuesta a las constantes necesidades de la sociedad, dado que ésta no puede dirimir sus conflictos y dificultades por sí sola. Es la comunidad misma quien lo creó, a efecto de solucionar su problemática, así como procurarse una organización sólida y dinámica. Estado y sociedad, estas concepciones en ningún momento se contraponen, en todo caso se conjuntan, guardando cada una de ellas su naturaleza y ámbitos propios. El primero es el espacio donde se lleva al cabo y desenvuelve la vida pública, mientras que en el segundo se desarrolla la vida privada, siendo ambas esferas base del mundo actual.

## 1.2. GOBIERNO

En ocasiones existe inexactitud y complejidad en el momento de diferenciar al Estado del Gobierno, ya que ambos son complementarios, al igual que su naturaleza, sin embargo, "en la teoría general del Estado se distinguen, aunque no sea clara siempre la línea de demarcación, las formas de gobierno de las formas de Estado. En la tipología de las formas de gobierno se toman en cuenta más la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la constitución asigna el ejercicio del poder"<sup>10</sup>

Karl W. Deutsch explica que la palabra *gobierno* tiene su origen en una raíz griega que se refiere al arte del timonel, donde una persona se encarga de la dirección del barco; menciona la similitud existente entre el

---

<sup>10</sup> Norberto Bobbio *Estado...Ibid.*, p.145.

gobierno o autogobierno de los barcos o máquinas, y el gobierno de las organizaciones humanas. En ambos casos es necesario guiar el comportamiento futuro, en relación con algún objetivo.

El Gobierno no es un poder soberano, ya que debe forzosamente someterse al orden jurídico; de lo cual deriva, que el Poder Público del Estado no es soberano porque no se ejerce por encima del Derecho Fundamental, sino dentro de él. Así, el Gobierno, en una acepción simple es considerado el conjunto de personas que ejercen el poder político; existe una segunda acepción que no solamente indica el conjunto de las personas que detentan el poder, de gobernar; sino el conjunto de los órganos a que institucionalmente se confie el ejercicio del poder.

Al igual que el Estado, el gobierno es objeto de estudio de diversos autores y corrientes de pensamiento. "En la tipología de las formas de gobierno se toma en cuenta más la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la constitución asigna el ejercicio del poder la tipología de los tipos de Estado se toman más en cuenta las relaciones de clase, las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad subyacente, las ideologías y los fines de carácter histórico y sociológico... Las tipologías clásicas de las formas de gobierno son tres: La de Aristóteles, la de Maquiavelo y la de Montesquieu"<sup>11</sup>.

Las tipologías explican las formas en que el Estado asume el poder y la relación que guardan los órganos por las cuales se ejerce, y las personas que en él intervienen. Así, Aristóteles divide a las formas de gobierno en monarquía, aristocracia y democracia; Montesquieu propone la monarquía, la república y el despotismo; y Maquiavelo habla de monarquías y repúblicas.

En *El espíritu de las leyes* de Montesquieu explica que "en cada Estado hay tres clases de poderes: el legislativo, el (...) de las cosas pertenecientes al

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 144.

derecho de gentes, y el ejecutivo de las que pertenecen al civil"<sup>12</sup> La libertad política, en un ciudadano, es la tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad; pero para que se goce de ella, es preciso que sea tal el gobierno que ningún ciudadano tenga motivo de temer a otro. Es por lo anterior que el poder ejecutivo, legislativo y judicial no deben de concentrarse en una sola persona para evitar la *tiranía*.

Las funciones que realizan cada una de las divisiones del gobierno varían de Estado a Estado, pero guardan características generales y rasgos comunes según el ámbito que les corresponde, así, al Poder Legislativo le corresponde la representación popular y la formulación de normas jurídicas generales, al Poder Ejecutivo la ejecución o aplicación de las leyes y dirección de la administración pública, y al Poder Judicial la interpretación de las leyes y la aplicación del derecho.

### 1.3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública en su acepción amplia "...es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política, la voluntad de un gobierno tal y como está 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 implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control"<sup>13</sup>.

Las tareas que desempeña el administrador han sido tradicionales a través de la historia, las investigaciones modernas sobre el pasado encuentran grandes analogías entre los problemas administrativos de los pueblos antiguos y de los grandes Estados modernos, lo cual comprueba la tesis de que los principios administrativos

---

<sup>12</sup> Montesquieu, El espíritu de las leyes

<sup>13</sup> Diccionario de Política y Administración Pública p. 47.

son universales y, por tanto, aparecen aplicados de una forma u otra en todos los sistemas organizativos concebidos a través del tiempo.

Luther Gulick dice que la Administración Pública es aquella parte de la ciencia de la Administración que concierne al gobierno, fundamentalmente al poder ejecutivo que es el encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales. Gulick reconoce que existe problemas administrativos en los poderes legislativo y judicial; sólo porque, por definición, es el poder ejecutivo o administrativo el encargado de realizar la política gubernamental, considerando el poder público en conjunto.

John M. Pfiffner señala que la Administración Pública consiste en llevar a cabo el trabajo del gobierno coordinando los esfuerzos de modo que puedan colaborar unidos en el logro de sus propósitos.

Woodrow Wilson dice que la Administración Pública es la aplicación detallada y sistemática de ley. Toda aplicación concreta de una ley general es un acto de administración, ya sea la aplicación y cobro de un impuesto, la condena de un criminal la ejecución de una obra pública o el reclutamiento militar.

La Administración Pública es pues, la ejecución y la observancia de la política gubernamental, según ha sido delineada para autoridades competentes, y por lo tanto, a ella conciernen los problemas, poderes, organización y técnicas que lleva implícita la aplicación de las leyes y políticas formuladas por las dependencias gubernamentales encargadas de ello. La Administración Pública es la ley en acción: es la parte ejecutiva del gobierno.

Omar Guerrero menciona que “ la administración pública caracterizada como la actividad del Estado tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo. Por consiguiente, dicha

administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad”<sup>14</sup>

La administración concentra su estudio en aquellos aspectos de organización, procedimientos y métodos que son comunes a la mayoría de las oficinas administrativas. La aplicación del cuerpo de conocimientos de esta disciplina a cualquier función especial como, digamos, la de salubridad, puede conducirnos desde el orden municipal al estatal, al nacional y aun al internacional.

La importancia de la Administración Pública crece en la medida en que la sociedad civilizada aumenta su complejidad y las instituciones sociales llegan a ser más especializadas y diferenciadas. Por tanto se vuelven más complicados los métodos más convenientes para la presentación de los servicios públicos y hacer cumplir las leyes; la dirección y supervisión de las labores necesarias para llevar a la práctica la política pública y sobre todo dar soluciones para las disputas y demandas que dan origen al cumplimiento de estas funciones.

#### 1.4. ESTADO MEXICANO

En la primera parte del título segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado *De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno*, se determinan las características del Estado Mexicano a través de cuatro conceptos: República, Representación, Democracia y Federación. Al señalar en su artículo 40 que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, Democrática y Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esa ley fundamental”<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Guerrero Orozco, Omar. Principios de Administración Pública p. 25

<sup>15</sup> Haurio, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas pgs. 118-119.

De los cuatro conceptos citados, el principal es que México es una República; ya que los demás indican solamente sus características. Existe una estrecha vinculación entre República, Representación y Democracia debido a que la esencia de éstos es la voluntad popular. El término república desde Maquiavelo fue entendido como una forma de gobierno, en donde la Jefatura del Estado es por elección periódica a través del sufragio popular, esto significa que la Constitución de 1917, señala a México como una república, donde el pueblo renueva cada seis años al titular del poder Ejecutivo por medio de la elección popular, dándole carácter de representatividad; es decir que la ciudadanía participará en los asuntos públicos indirectamente por medio de los representantes que ella designó, a través de los instrumentos políticos electorales establecidos.

Una segunda característica del Estado Mexicano es el de ser democrático lo que significa que el pueblo gobierna mediante la emisión del voto, con lo cual, el pueblo es tanto gobernante, como gobernado; y las personas son protegidas individualmente en cuanto a su seguridad social y económica, además se consagra el principio de la división de poderes y que el pluralismo ideológico y la alternancia en el poder están protegidos por un Régimen de Partidos Políticos con diferentes corrientes ideológicas.

Otra característica de la República es que es Federal. Lo que implica que la Constitución es el "todo Jurídico con validez en un territorio, es quien crea la federación y las entidades federativas, como dos órdenes jurídicas subordinadas a ella y coordinadas entre sí, les otorga atributos además de fijarles límites a las mismas"<sup>16</sup>. Tal idea remite a pensar en los tres diferentes órdenes del Estado, en cuanto a lo Federal, lo Estatal y lo Municipal, sin olvidar que la "Carta Magna" les dota de autonomía pero también los limita. Así bien, los Estados pueden crear su ley fundamental, pero sin contrariar los principios básicos de la Constitución General.

---

<sup>16</sup> Rodríguez, Lozano Amador. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM p. 100.

La creación de la Constitución expresa el ordenamiento fundamental y supremo, que estructura normativamente a la nación encauza la vida y regula las diferentes relaciones colectivas e individuales que surgen del desarrollo de la sociedad. Este ordenamiento jurídico debe ser supremo, en el sentido de que actuar sobre todos los demás poderes; coercitivo, es decir, con la capacidad de solucionar a tales poderes, a pesar de su voluntad, e independiente, esta última característica se manifiesta en la no subordinación a poderes externos a la nación.

Por lo anterior podemos entender que un Estado no puede subsistir sin un Ordenamiento Jurídico o Constitucional; en el caso del Estado mexicano éste se encuentra escrito; nuestra constitución Política está integrada por dos partes: la dogmática referente a los derechos fundamentales del hombre sus limitaciones de la actividad estatal a los particulares y la parte orgánica que estructura al poder público, establece las facultades de sus órganos.

No se puede pasar por alto que la globalización de la economía mundial, la movilidad de personas y capital, y la penetración mundial de los medios de comunicación se combinan con el propósito de limitar la libertad de acción de Estado Mexicano. Estas tendencias estimulan un vivo debate sobre si el Estado puede retener algo de esa libertad de acción que se asociaba en otros tiempos a la soberanía.

## 1.5. GOBIERNO MEXICANO.

En nuestro país, se vivió bajo una monarquía durante más de tres siglos (1521-1810). El 28 de septiembre de 1821 mediante el Acta de Independencia desaparece el régimen colonial de la Nueva España. El segundo congreso mexicano en febrero de 1822, aceptó la creación del imperio mexicano con una monarquía moderada constitucional; para el 19 de mayo del mismo año Agustín de Iturbide se proclamó emperador, dicho imperio finalizó el 19 de febrero de 1823. Después, el país vivió una etapa de luchas entre liberales y conservadores. Los primeros querían una República representativa popular

federal y los segundos un gobierno monárquico. Los conservadores encaminaron acciones para instalar un imperio en México con el apoyo de una corona extranjera, fue así como Maximiliano llegó al país con el respaldo de Napoleón III. Una vez ejecutado Maximiliano se estableció la República por Benito Juárez, forma de gobierno vigente hasta nuestros días.

Pablo González Casanova explica que "las ideas provenientes de la Revolución Francesa y los Constituyentes de Filadelfia. Las ideas de Rousseau sobre la Soberanía popular, las de Montesquieu sobre la división y equilibrio de los tres poderes y la de los contra pesos y balanzas del poder estatal, a que se refiere Madison en el Federalismo, son fundamento teórico jurídico de nuestras constituciones políticas"<sup>17</sup>.

Etimológicamente, república proviene del vocablo latino: res, cosa y publica, pública o causa pública. La república se origina en Roma y se proyecta hasta nuestro tiempo.

México deslinda con la Ley Suprema cualquier forma de gobierno monárquica, esto al adoptar la representación republicana (República), ya que por medio de ella el poder se distribuye, la jefatura del Estado no es en ningún momento vitalicia; sin embargo, se encuentra sujeta a un reemplazo periódico, después de que la voluntad del pueblo es consultada; de la misma forma es representativa por que los poderes están representados por funcionarios electos; así como democrática por que es el pueblo quien decide, en este juicio resulta verdaderamente importante señalar la concepción aristotélica, en ella se entiende el ejercicio del poder por parte de la mayoría de la colectividad como una forma pura de la misma, al mismo tiempo que favorece a los miembros de la población por igual. Es federal por lo expresado en el artículo 40 constitucional, además el artículo 41 dice "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la

---

<sup>17</sup> González Casanova, Pablo. *La Democracia en México*. p. 23.



competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".<sup>18</sup>

El gobierno del pueblo y su establecimiento dentro de la suprema normatividad de la Nación se hace presente en el artículo 39, por medio del cual se manifiesta que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, lo que da su razón de ser, es decir, su autodeterminación, la sociedad la hace válida por medio del sufragio universal, libre, secreto y directo, para legitimar a los representantes gubernamentales.

El artículo 49 constitucional alude a la división de poderes y dispone lo siguiente "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".<sup>19</sup> Al poder Ejecutivo corresponde la realización de actos administrativos, al Legislativo le toca crear normas jurídicas de observancia general y al judicial la aplicación de normas jurídicas a casos particulares.

Dentro de la realidad presente existen tres órdenes de gobierno: el federal, estatal y municipal. El federal se encarga de la distribución de dos facultades primordiales: la organización política y abarcar las cuestiones jurídicas a nivel de las 31 entidades y el Distrito Federal, que conforman actualmente la República Mexicana, a pesar de ser adoptada por motivos políticos y no por consolidación de hechos históricos. En la Federación los

---

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Constitución .... op. cit. p. 43.*

estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan las facultades no otorgadas al poder central, quien maneja las relaciones de México con el exterior, debido a que una entidad no se encuentra facultada para ello, de llevarse al cabo lo anterior, entonces se transformaría la confederación.

La descentralización dentro del sistema federalista se lleva al cabo en cuestiones jurídicas, políticas y administrativas, según señala la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma fundamental, seguida de las constituciones de los estados, y ésta a la vez de las locales. Existe cierta autonomía, ya que gradualmente no se puede contradecir a la de mayor jerarquía; la descentralización se lleva a cabo en cuestiones administrativas, al respecto existen tres grados fundamentales, siendo la célula el municipio libre, la base de la división territorial y de la organización política como administrativa de los estados. Goza de cierta autonomía administrativa bajo la tutela del Estado central y sus disposiciones jurídicas, en virtud de que éste carece de autodeterminación legislativa.

El conjunto o agrupaciones de municipios forman un ente, denominado estado, que posee una demarcación territorial propia, la facultad de procurarse y revisar sus propias constituciones; la integración de estas entidades hacen posible la federación. La Federación se encuentra compuesta en la actualidad por 31 Estados y un Distrito Federal, siendo este último la demarcación donde se encuentran instalados los poderes de la Unión: ejecutivo, legislativo y judicial.

## **1.6. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**

La Administración Pública en nuestro país se remonta a la época prehispánica donde se realizaban actividades administrativas, principalmente en el Imperio Mexica al cual diversos pueblos le rendían tributo. Hacia 1521 con

la conquista de México-Tenochtitlán se vislumbra un gobierno centralizado que tiene como principal representante al virrey. Al ser México un país independiente "la Junta Soberana Provisional Gubernativa aprobó el Reglamento del 8 de noviembre de 1821 para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, fijando en él la organización y competencia de las cuatro que creaba y que fueron, la de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda Pública y la de Guerra con encargo de lo perteneciente a Marina"<sup>20</sup>

Con la Constitución de 1857 se adopta el federalismo como forma de gobierno, debido a la derrota política de los conservadores. Sin embargo, en el joven país no se tenía la experiencia ni las condiciones para tal organización, lo que da como resultado el surgimiento de una dictadura encabezada por Porfirio Díaz. Dicho gobierno terminó con un largo periodo de inestabilidad, lo que permitió cierto desarrollo. En contraste, existió una exagerada centralización del poder, donde las decisiones eran tomadas por una sola persona, en consecuencia se benefició a una minoría en contra de una mayoría que sufrió injusticia y miseria.

La Revolución de 1910 proporcionó ideas para la Constitución de 1917, en la que se planteó de nueva cuenta un gobierno federal con equilibrio entre los tres poderes, pero en la práctica el Poder Ejecutivo adquirió más fuerza. Lo anterior se debió a la existencia de caudillos que le dieron peso. Además de señalar que en 1929 se conformó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que integró a todos los sectores minimizando el desarrollo de otras fuerzas políticas que no se quisieron adherir. Desde el nacimiento de dicho partido (hoy Partido Revolucionario Institucional) el Poder Ejecutivo intervino en sus decisiones, en consecuencia se ampliaron sus facultades. Cabe recordar, que es del Poder Ejecutivo de donde emana la Administración Pública como

---

<sup>20</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. P. 182.

institución necesaria para alcanzar los fines nacionales, de acuerdo con lo estipulado en la Constitución de 1917.

Alejandro Carrillo Castro explica que "la Constitución de 1917 impuso nuevos objetivos de carácter económico y social a la Administración Pública Federal y sentó las bases para convertir al Estado Mexicano en un Estado moderno, preocupado por el mejoramiento de las condiciones generales de vida y cultura de toda la población. Posiblemente sea la de 1917 la primera transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal del presente siglo, ya que creó la figura jurídica de los Departamentos Administrativos, encargándoles la provisión de diversos servicios comunes a todo Sector Público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable".<sup>21</sup>

En el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1917 se establecen las siguientes dependencias: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; Secretaría de Agricultura y Fomento; Secretaría de comunicaciones y Obras Públicas; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Guerra y Marina. Además cinco Departamentos: Aproveccionamientos Generales; Contraloría; Universitario y bellas Artes; Salubridad Pública y Establecimientos Fabriles y Aproveccionamientos Militares. Posteriormente hubo diversas reformas hasta que en 1976 durante el gobierno de José López Portillo, es aprobada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. La nueva Ley es reglamentaria del Artículo 90.

En la actualidad con el Presidente Vicente Fox Quesada se realizan cambios relevantes en la historia de la Administración Pública Federal de México. Con innovación se pretende alcanzar un gobierno más organizado, hacer de la programación una actividad esencial de gobierno, implantar un

---

<sup>21</sup> Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México p.80.

sistema de administración y desarrollo del personal público federal, fortalecer la organización política y el federalismo, finalmente, mejorar la administración de justicia.

#### 1.6.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ÁMBITO FEDERAL

La Administración Pública es resultado del sistema federal el cual tiene su base legal en el artículo 40 constitucional. El Sistema cuenta con dos órdenes jurídicos: El orden jurídico federal y el orden jurídico estatal. Además se compone de tres ámbitos de gobierno la federal, estatal y municipal, que dan como resultado una Administración Pública correspondiente a dichos ámbitos. Por otra parte, la Constitución señala en sus artículos 117 y 118 actividades exclusivas de la federación y por lo tanto de la Administración Pública Federal. El artículo 41 indica que las constituciones estatales no podrán contravenir a las estipulaciones del Pacto Federal.

En cuanto a la organización de la Administración Pública Federal, la Constitución señala en su artículo 90 que será centralizada y paraestatal, lo cual se especifica en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dichos órganos dependen del Poder Ejecutivo que ejerce el presidente de la República, el cual delega en los secretarios de Estado y jefes de departamento. En el artículo 26 de la mencionada Ley Orgánica se estipula "para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Seguridad Pública

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Secretaría de Energía  
Secretaría de Economía  
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes  
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo  
Secretaría de Educación Pública  
Secretaría de Salud  
Secretaría de Trabajo y Previsión Social  
Secretaría de la Reforma Agraria  
Secretaría de Turismo  
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal<sup>22</sup>

Quiroga Leos, desde un punto de vista estructural señala “La administración pública realiza sus actividades estructural y funcionalmente en dos niveles: el nivel central y el nivel local. El nivel central se estructura en torno al poder Ejecutivo Federal en secretarías de Estado y departamentos administrativos, que mantienen relaciones directas con el Poder Ejecutivo y en organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y sociedades nacionales de crédito que mantienen relaciones indirectas con el mismo. Al primer tipo de organismos se le conoce como administración pública centralizada y al segundo como administración pública paraestatal.. El nivel local o territorial se estructura en torno a los gobiernos de los estados y municipios”.<sup>23</sup>

Sobre la complejidad y necesaria coordinación Pedro Zorrilla Martínez dice “El panorama y el escenario de la acción administrativa y política de la administración pública federal está definido por una división de poderes públicos y por una diversidad de poderes sociales: múltiples autoridades, jurisdicciones y áreas de administración. La división de poder y la

---

<sup>22</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública. Publicada el 30/Dic/2000 p. 43

<sup>23</sup> Quiroga Leos. Gustavo. Organización y métodos en la Administración Pública. p. 20.

diversidad bien entendida dentro de la unidad garantiza libertad y posibilidades mayores de desarrollo; pero la condición es la coordinación".<sup>24</sup> Por lo tanto la Administración Pública Federal realiza actividades importantes y de carácter nacional, que consisten en la ejecución de las políticas internas y externas del país.

### 1.6.2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AMBITO ESTATAL

La administración pública estatal es similar a la federal pero el ámbito de aplicación es más pequeño. Su forma de gobierno se establece en los mencionados artículos 40 y 41 constitucionales, además el artículo 115 menciona "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre..."<sup>25</sup>

Sobre el poder público de los estados el artículo 116 señala que se dividirá en Ejecutivo, Legislativo y Judicial para efectos de su ejercicio. Dichos poderes al igual que los federales no se juntan en una sola persona o corporación. En los mencionados artículos 117 y 118 se indican las prohibiciones a los estados (Celebrar alianzas con otro Estado ni con las potencias extranjeras, acuñar moneda,...<sup>26</sup>). Los Estados reciben protección de los Poderes de la Unión en caso de ser invadidos o recibir violencia exterior, según lo expresado por el artículo 119. El artículo 120 alude a la obligación de los gobernadores de los Estados de publicar y hacer cumplir las leyes federales. El artículo 124 señala que las facultades no concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se reservan a los Estados.

El Poder Ejecutivo de los Estados lo ejerce el gobernador, quien dura en el cargo 6 años y se sujeta a los principios de no reelección. Del

<sup>24</sup> Zorrilla Martínez, Martínez Silva, Duhalt Krauss y Miranda Pasquel. La Administración Pública Federal, p. 24.

<sup>25</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. p. 98.

<sup>26</sup> Constitución ..., op. cit. Artículo 117, p. 107.

governador depende la Administración Pública Estatal. El poder legislativo queda a cargo del congreso de los Estados, que se integra por diputados locales, los cuales duran tres años en su función. En los congresos estatales no existen los senadores por ser éstos representantes de los estados ante la federación. El congreso local tiene la facultad de controlar las finanzas del gobierno estatal. El poder judicial lo organizan los congresos locales o a propuesta del Poder Ejecutivo Estatal. Dicho poder lo ejerce el tribunal superior de justicia.

Por lo que corresponde a la organización de la administración pública estatal, las constituciones locales mencionan aspectos fundamentales. Los cuales se explican en detalle por sus respectivas leyes orgánicas. Dichas leyes mencionan dependencias centralizadas y entidades paraestatales. Las primeras realizan funciones primarias como gobierno, fianzas, economía, obras públicas, educación, justicia, programación y presupuesto. Para cumplir tales funciones se crean secretarías que varían según las necesidades y desarrollo de cada Estado. Las segundas lo conforman organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, comisiones. Los cuales proporcionan servicios, seguridad social o fomentan la agricultura, la industria y el comercio estatal.

## 1.7. POBREZA

La preocupación por determinar quienes resultan afectados por la pobreza y el deseo de medirla hacen poco claro a veces el hecho de que la pobreza es demasiado compleja para reducirse a una dimensión única de la vida humana. Ha pasado a ser común que los países fijen una línea de pobreza basada en el ingreso o en el consumo. Aunque este concepto se ocupa de una dimensión importante de la pobreza, da sólo una imagen parcial de las muchas formas en que se puede afectar la vida humana. Alguien puede disfrutar de buena salud y vivir mucho tiempo pero ser analfabeto, con lo cual queda excluido del aprendizaje, de la comunicación y la interacción con otros. Otra persona puede estar alfabetizada y ser muy bien educada pero ser susceptible de morir en forma prematura por características



epidemiológicas o disposición física. Todavía una tercera persona puede estar excluida de la participación en el importante proceso de adopción de decisiones que afectan su vida. La privación de ninguno de ellos puede comprenderse por el nivel de su ingreso.

Malthus concebía la *pobreza* como una condición de vida que llevaba implícitos verdaderos sufrimientos para los que se veían afectados por ella. Las vidas de los pobres estaban influenciadas por un determinado número de *causas* que tendían a acortar la esperanza de vida. "Entre ellas están las siguientes: alimentos y vestidos malos e insuficientes; mala crianza de los niños; todo tipo de excesos; ocupaciones malsanas; desalojo y desamparo; trabajo agobiante; grandes ciudades e industrias; enfermedades; epidemias; infanticidios; plagas, hambrunas y guerra."<sup>27</sup>

Marx concuerda con el criterio de que la *pobreza* es una condición de vida que implica dolor, miseria, mortificación en el trabajo, degradación mental, ignorancia, y a esto le agrega esclavitud, brutalidad, hambre, una *causa* fúnebre y oscura como habitación (donde el aire que respira el trabajador es el aliento viciado despedido por la misma civilización), por la cual, a pesar de todo, es necesario pagar renta. Una vida vivida en la *pobreza* es una vida en la que la negligencia, la inseguridad, la sucedida y la putrefacción se vuelven los elementos de la vida misma. La *pobreza* hace descender al hombre al nivel de un animal de trabajo que encuentra tedio y mortificación más que realización de su trabajo. Para los pobres el trabajo se convierte en trabajo forzado, el cual niega su humanidad en lugar de afirmarla, y lo único que reciben a cambio de tal degradación es una mezquina satisfacción de sus necesidades más inmediatas, sus necesidades de subsistencia.

Luis A. Serrón comenta que "Marx y Malthus están de acuerdo en que *pobreza* trae consigo la insuficiencia o baja calidad de alimentos y vestidos,

---

<sup>27</sup> Serrón A. Luis Escasez, explotación y pobreza: teoría, investigación histórica específica y crítica Universidad Nacional Autónoma de México 1980. p.46.

y condiciones de vida malsanas, concuerda en que implica trabajo arduo y prolongado, desempleo, o subempleo, así como ocupaciones insalubres; concuerdan en que no se ha mantenido bien informados a los pobres; concuerdan en que la marginalidad es un estado peculiar de vida del pobre, y que la pobreza no puede ser resuelta por medio de la caridad; finalmente concuerdan en que la pobreza afecta seriamente las probabilidades de vida en lo que se refiere a tasas de mortalidad y a esperanzas de vida.<sup>28</sup>

Podemos definir pobreza como la falta de lo necesario para asegurar el bienestar material, en particular alimentos, pero también vivienda, tierras y otros activos. En otras palabras, la pobreza entraña la carencia de muchos recursos que da lugar al hambre y a privaciones físicas. Muchos son los factores que se conjugan para hacer que la pobreza sea un fenómeno con múltiples facetas estrechamente relacionadas entre sí. Por lo tanto la pobreza no se produce debido a la falta de un solo elemento, sino que es consecuencia de múltiples factores relacionados entre sí como lo son: insuficiencia y baja calidad de los alimentos y del vestido, el abandono a la intemperie, condiciones insalubres de vida, ocupaciones malsanas, trabajo agobiador y prolongado, desempleo y subempleo, disminución de las probabilidades de vida, elevadas tasas de mortalidad, bajas esperanzas de vida, elevadas tasas de reproducción, información incorrecta e ignorancia.

La pobreza puede ser analizada desde un enfoque del desarrollo humano, arrojando tres perspectivas acerca de la pobreza:<sup>29</sup>

\* *Perspectiva del ingreso.* Una persona es pobre sólo cuando su nivel de ingreso es inferior a la línea de pobreza que se ha definido. Muchos países han adoptado líneas de pobreza de ingreso para vigilar los progresos hechos en la reducción de la incidencia de la pobreza. Con frecuencia se define la línea de pobreza en términos de tener ingreso suficiente para comprar una cantidad determinada de alimentos.

<sup>28</sup> Serrón A. Luis. Op. cit. p. 27

<sup>29</sup> Extraído de *Informe sobre Desarrollo Humano, 1997*, PNUD, Madrid, 1997.

*\* Perspectiva de las necesidades básicas.* La pobreza es la privación de los medios materiales para satisfacer en medida mínimamente aceptable las necesidades humanas, incluidos los alimentos. Este concepto de privación va mucho más allá de la falta de ingreso privado: incluye la necesidad de servicios básicos de salud y educación y otros servicios esenciales que la comunidad tiene que prestar para impedir que la gente caiga en la pobreza. Reconoce además la necesidad de empleo y participación.

*\* Perspectiva de capacidad.* La pobreza representa la ausencia de ciertas capacidades básicas para funcionar, una persona que carece de la oportunidad para lograr algunos niveles mínimamente aceptables de esos funcionamientos. Los funcionamientos pertinentes a este análisis pueden variar de los físicos, como estar bien nutrido, estar vestido y vivir en forma adecuada, evitar la morosidad prevenible, hasta logros sociales más complejos, como participar en la vida de la comunidad. El criterio de la capacidad concilia los conceptos de pobreza absoluta y relativa, ya que la privación relativa de ingreso y productos puede provocar una privación absoluta de capacidad mínima.

Y yo opino que partiendo desde estas tres perspectivas se puede realizar un análisis en términos cuantitativos y cualitativos de las políticas aplicadas por el Gobierno del Distrito Federal, donde se tomen en cuenta los factores utilizados para medir la incidencia de la pobreza en términos de ingresos, de la satisfacción de las necesidades básicas y de las capacidades que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

## 1.8. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POBREZA

El gobernar se entiende como el arte de dirigir a una comunidad políticamente organizada. Para Karl Deutsch, "cualquiera que dirija los asuntos de un país... debe saber como permanecer en el control; cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está controlando; cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y cuáles los resultados que desea obtener. Combinando estas cuatro clases de

conocimientos, y actuando en consecuencia, se tiene la esencia del arte del gobierno”<sup>30</sup>.

De acuerdo con Karl Deutsch las diferencias entre dos gobiernos o regímenes políticos radica en el estilo del gobernante para atender los problemas de la sociedad. Por lo tanto el gobierno es el medio que interrelaciona al Estado y la sociedad, procurando bienestar, orden y justicia. Así, gobierno y sociedad no son entes separados sino unidos en función de un proyecto nacional, donde al primero corresponde la dirección, convirtiéndose en un medio para desarrollar las aptitudes y esfuerzos individuales y colectivas en pro del conjunto social, con respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos.

El gobierno es la representación material del poder estatal encargado del desarrollo de las funciones, de la consecución de los fines y cumplimiento de los objetivos que son la razón de ser del Estado. Así, el gobierno es un cuerpo que materializa al Estado, que enlaza a sociedad y Estado a través de diversos órganos, que tiene la capacidad de dirección, decisión, control y preservación de la sociedad ante los problemas, conflictos o carencias propias de la convivencia humana, para ello aprovecha dos medios importantes: la política y la administración pública.

La administración pública adquiere poder político en función de que es un órgano del Estado dirigido por el gobierno, esto se traduce en que se beneficia de las capacidades estatales, en los ámbitos económico, político, administrativo y social. Un ejemplo de lo anterior es la posibilidad de procurar bienestar social (que en buena medida es donde radica la paz social), ya que depende de la capacidad administrativa del Estado, tanto el crear condiciones para generar riqueza material como para cubrir las necesidades sociales. La dinámica institucional que comprende la administración pública es la que

---

<sup>30</sup> Karl Deutsch, *Política y Gobierno*, p. 21.

produce y reproduce los satisfactores a las carencias y conflictos sociales. La administración pública refleja si el Estado está funcionando adecuadamente.

La administración pública tiene como función esencial, mantener a la sociedad en una situación de bienestar, conservar la cohesión social, por lo tanto a reproducir a la sociedad y mantener en orden a la misma. "La administración asume una función compleja, dominante por una parte y estabilizadora por la otra: se trata de reforzar las relaciones de dominación y jerarquía social, pero también de amortiguar las tensiones más vivas de tratar los conflictos que amenazan poner en peligro la existencia de la sociedad".<sup>31</sup>

Por todo lo anterior se deduce que la administración pública es la acción constante e intencional del Estado, que dirige el gobierno, para encaminar a la sociedad hacia un proyecto común, de manera que la administración, al pretender el perfeccionamiento de la sociedad se perfecciona así misma y al Estado. El desarrollo individual y colectivo de la sociedad refleja la capacidad (o incapacidad) del Estado de generar el progreso a la voluntad que lo constituye. Es por esto que el ataque a la pobreza mediante políticas sociales y económicas es una tarea medular de la administración pública, ya que sólo con una distribución más equitativa de la riqueza se puede hablar en estricto sentido, de que la administración pública cumple eficazmente con su objetivo primordial: el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.

Para esa atención, en su ámbito programático, la administración pública desarrolla procesos, procedimientos, formas de organización, normatividades, técnicas, emplea tecnologías, dispone de recursos (humanos, materiales, financieros), y se guía por valores como la eficiencia y la eficacia. Sin embargo no puede considerarse como un instrumento mecánico y político.

Para la administración pública la atención a la pobreza (principal carencia que se presenta en la vida privada y que tiene graves repercusiones

---

<sup>31</sup> Jacques Chevalier y Daniel Loschak, La ciencia administrativa. p.70.

en la vida pública) resulta imperativa conforme a su responsabilidad social. Esto a consecuencia de que la misma administración pública es parte fundamental para el desarrollo político de un país, el impacto social y la calidad de sus acciones contribuyen, positiva o negativamente, a la generación de condiciones de estabilidad así como de gobernabilidad al interior de los regímenes políticos. De igual manera ayuda a mantener la unidad nacional y la cohesión social.

Dependiendo de la calidad de las acciones aplicadas por la administración pública, se deriva el impacto y la importancia que tienen dichas acciones en la sociedad. La atención a las necesidades sociales es la parte sustantiva de su trabajo, con la cual impulsa el bienestar y la seguridad social e individual.

De lo anterior se desprende que el principal reto de la administración pública en materia social lo constituye la pobreza, misma que se puede tratar con el objetivo de contenerla (con paliativos) o bien para superarla (mediante una estrategia de desarrollo social). En situación de pobreza extrema, considerando que la administración pública debe ser factor de seguridad y estabilidad para el régimen político, una opción es tratar el problema bajo la forma de *administración de la pobreza*. Es decir, otorgar paliativos a sus síntomas más dañinos o potencialmente más explosivos para el orden social. Significa establecer medidas de contención para evitar estallidos o conflictos sociales y manejar la presión social.

Si consideramos que la administración pública es un factor de transformación y progreso social, se tienen otro tipo de acciones para el tratamiento de la pobreza, que pretenden abatirla cuantitativa y cualitativamente. Estas se encuentran contenidas en propuestas, estrategias o enfoques dentro de la política social (primordialmente, en lo referente a la política de combate a la pobreza), dirigidas a la promoción de la justicia social y están vinculadas directamente con el desarrollo social del país.

Ya sea administrar la pobreza, impulsar el desarrollo social o una combinación de ambas, es una decisión que a los gobiernos les corresponde tomar y a la administración pública ejecutar mediante políticas públicas.

#### 1.8.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POBREZA EN EL DISTRITO FEDERAL.

La responsabilidad de combatir la pobreza está implícita en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra menciona:

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución."<sup>32</sup>

La administración pública mexicana dirige sus actividades en función de los programas de gobierno, emanados de un Plan Nacional de Desarrollo. Este último determina las grandes directrices que guiarán las actividades del gobierno y la administración pública durante un sexenio. Por su parte cada uno de los gobiernos Estatales,<sup>33</sup> hacen programas de gobierno que contienen los enfoques, estrategias o propuestas particulares a cada una de las zonas donde se aplican. De esta forma la pobreza, principal problema social de México, tiene en estos instrumentos a los medios Federales y Estatales para enfrentarla. Como producto de una especialización donde la industrialización ha dejado de ser su principal condición como reproducción del capital monopolista.

---

<sup>32</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>33</sup> Lo mismo que el Distrito Federal

## **II. DIAGNOSTICO.**

### **2.1. ANTECEDENTES.**

#### **2.1.1. BREVE HISTORIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en su artículo 50, fracción 28, determinó que era facultad del Congreso de la Unión: "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado".

De tal forma, después de fuertes discusiones, el Congreso de la Unión decretó, el 18 de noviembre de 1824 la creación del Distrito Federal, tomando como centro a la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México y un radio de 8 380 metros; el día 20 de noviembre, por instrucciones del primer Presidente de México, Guadalupe Victoria, se publicó el decreto.

Antes de esta decisión la capital de la República había sido la capital del Estado de México, situación que propició una serie de problemas que fueron superados el 16 de enero de 1827 cuando la legislatura local declaró a Texcoco como capital de la entidad. Posteriormente esta capital también cambió y se estableció en San Agustín de las Cuevas (Tlalpan) desde 1827 y hasta 1830.<sup>1</sup>

Con el decreto de creación del Distrito Federal, este se integró con la unión de varias ciudades o municipios importantes, así como con pueblos y villas. De tal manera en 1824 dio inicio el proceso de división territorial del Distrito Federal, que se observa en uno de los planos de aquel año:

"Por el norte: la porción norte de la entonces Villa de Guadalupe Hidalgo, terrenos de la hacienda de Santa Ana Aragón, pueblo del Peñón de los Baños y Ticomán.

---

<sup>1</sup> Pérez Maldonado Javier E. La Ciudad más grande del mundo. México 1988.



**Por el oriente: la hacienda del Peñón de los baños, terrenos de la hacienda de los Reyes, pueblo de Santa Martha Acatitla y parte poniente de Ixtapalapa.**

**Por el sur: Churubusco, parte norte de Coyoacán, pueblo de Axotla y terrenos de la hacienda de San Borja.**

**Por el poniente: Santa María Nonoalco, zona en donde se ubica actualmente la colonia San Pedro de los Pinos, poniente de Tacubaya, Chapultepec y Tacuba, así como una porción territorial de la actual Delegación Azcapotzalco<sup>2</sup>.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, estableció, en su artículo 46, que solo en caso de que los poderes federales fueran trasladados a otro lugar, en el territorio del Distrito Federal se erigiría el Estado del Valle de México.

En diciembre de 1928 se reformó el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando nuevas bases para la organización política y administrativa y suprimiendo el sistema municipal en el Distrito Federal, encomendándose el gobierno del mismo al Presidente de la República: "... quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la ley respectiva."

El órgano de gobierno creado por la ley orgánica ( aprobada en diciembre de 1928 y entró en vigor en enero de 1929), recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal. Las facultades de decisión y de ejecución fueron encomendadas a un Jefe del Departamento del Distrito Federal, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas. El funcionario sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

**En el artículo segundo de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios**

---

<sup>2</sup> Ibid. P. 7.

Federales se manifestó que: "El territorio del Distrito Federal se divide en un Departamento Central y Trece Delegaciones". El artículo tercero indicó que: " El Departamento Central estará formado por las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac". El artículo cuarto estableció que: " Las trece Delegaciones serán: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac". Posteriormente estos cambios dieron origen a las Demarcaciones de la Ciudad de México, dando paso así a las 16 Delegaciones Políticas.

En 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal - reformando el Artículo 73 fracción VI de la Constitución- por decreto del 10 de agosto de ese año, como un órgano de representación ciudadana, integrado por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.( Artículo tercero del decreto del 10 de agosto de 1987)

La Asamblea de Representantes "se creó con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal". (Cuadernos de la Reforma Política, D.D.F., 1992, páginas 62 - 63) El 21 de octubre de 1993 se aprobó por la Cámara de Diputados un decreto sobre reformas constitucionales que fue publicado en Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y que entró en vigor el 25 de noviembre de ese año.

El reciente reclamo ciudadano para alcanzar una mayor participación en la toma de decisiones y para establecer un mejor sistema político y de gobierno local,

motivó en el Distrito Federal un conjunto de reformas que constituyen un complejo proceso legislativo.

El Artículo 122 da ordenamiento jurídico al Distrito Federal, al igual que señalar sus autoridades, los órganos de gobierno, la distribución de competencias entre ellos así como la relación que guardan los poderes locales de la Ciudad con los Poderes de la Unión.

El Poder Constituyente Permanente aprobó reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para proporcionar un nuevo marco de la organización política de la capital de la República ( Decreto del 21/ X / 93 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 del mismo mes).

Posteriormente, el Congreso de la Unión aprobó y expidió un ordenamiento para regular todos aquellos aspectos del nuevo esquema de gobierno. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 / VII / 1994). El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con perfiles muy propios es, en términos singulares, una constitución local para que la sede conjunta del gobierno federal y del nuevo gobierno local impliquen la supervivencia y el mejor funcionamiento del Distrito Federal.

El Estatuto del Distrito Federal es en nuestro país un documento inédito, novedoso y complejo, tanto en su naturaleza jurídica como en su contenido.

La adecuada distribución de las competencias más importantes del gobierno del Distrito Federal, entre los ámbitos local y federal, así como regular las complejas relaciones entre los Poderes de la Unión y los órganos locales de gobierno, han sido motivos esenciales para la elaboración del Estatuto del Distrito Federal, y hoy mismo siguen siendo motivos importantes para la gran reforma política que se está planteando a escala del Estado Mexicano y a nivel del Distrito Federal.

**Se inició un nuevo proceso democrático, plural y legislativo, que llevó a que en el año 1997 el Distrito Federal tenga una nueva vida jurídica, política e histórica, al cumplir 173 años de haberse creado.**

**Este proceso requiere, sin duda, de nuevas reformas constitucionales, cambios importantes y de gran dimensión en el Estatuto del Distrito Federal, y superación en todos los aspectos de las leyes como la de Participación Ciudadana y otras que aprobó la Tercera Asamblea del Distrito Federal en su calidad de Primera Asamblea Legislativa.**

**Haciendo este análisis de la evolución y crecimiento de la ciudad de México se puede llegar a estas conclusiones:**

- **La población del Distrito Federal se ha incrementado, en gran medida por el proceso de urbanización que vive nuestro país, de esta manera el Gobierno tiene que hacer frente a un problema de población que acarrea otras disfunciones como lo son la prestación de servicios como la salud, vivienda, empleo y educación**
- **El incremento de la población a provocado también que en la Ciudad de México se formaran asentamientos irregulares, que aparte de ser peligrosos por estar ubicados principalmente en barrancas, los servicios de luz y drenaje y agua son inaccesibles.**
- **Existen zonas específicas en la Ciudad donde se incrementa el número de personas que viven en pobreza y pobreza extrema, como lo son en las delegaciones Iztapalapa y Álvaro Obregón.**
- **Las decisiones que toma el gobierno para la formulación de políticas encaminadas a erradicar la pobreza son centralizadas, haciendo que estas no solucionen el problema de una manera integral.**

## 2.1.2. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

En nuestro país se manifiestan alarmantes contrastes de carácter económicos y social, sobre todo a partir de 1980, en que se viene produciendo una alarmante evolución de la pobreza. Por ejemplo, en un informe de la Secretaría de Desarrollo Social, en el 97, destaca que en el 84 el 20 por ciento de los hogares más pobres recibieron el 4.83 por ciento del ingreso nacional, y el 20 por ciento, el otro extremo, de los hogares obtuvo el 49 por ciento. En tanto, que en el 94, es decir 10 años después, la población más pobre se incrementó, pero disminuyó su captación en el ingreso nacional a 4.3 por ciento. Y los más ricos disminuyeron en número, pero obtuvieron el 54.5 por ciento del ingreso nacional.<sup>3</sup> Es decir, los pobres se multiplicaron y se hicieron más pobres mientras los ricos se redujeron, pero se hicieron más ricos.

De igual manera en las últimas décadas, el proceso de metropolización en el centro del país ha tenido un efecto cada vez más complejo y difícil de contener y atender. El conglomerado urbano de esta gran zona metropolitana y su problemática llaman la atención por su magnitud en el mundo entero.

Los cinturones de pobreza son ya un rasgo que caracteriza la periferia de las grandes metrópolis entremezclándose con las colonias que forman parte de las Ciudades en toda América Latina; de igual forma, la periferia de esta gran urbe enfrenta un desequilibrio demográfico y financiero que nos sitúa frente a un desafío de enormes proporciones.

En este proceso se observa, de manera alarmante, que -debido a la tendencia natural y a las proyecciones- la periferia mexiquense se ubica como el principal polo de atracción y crecimiento ante el desborde y la dinámica demográfica de la propia metrópoli.

---

<sup>3</sup> Informe de la Distribución de la Riqueza de la Secretaría de Desarrollo Social. 1994.

**Las consecuencias son cada vez más difíciles de controlar y de resolver; por sólo citar algunos ejemplos, se encuentran: la inseguridad, la escasez de agua, el deterioro ecológico, el transporte, la educación y la generación de empleos**

**A causa de los programas federales que dan prioridad a la lucha contra la pobreza extrema en el medio rural en detrimento del combate a la pobreza extrema en el medio urbano, y contra la pobreza no extrema o moderada en todo el país, según Julio Boltvinik "los pobres del Distrito Federal sufren no sólo el olvido sino la discriminación legal. Las delegaciones del DF no reciben, a diferencia de los municipios del estado de México que conforman junto con las delegaciones la Zona Metropolitana de la Ciudad México (ZMCM) (y de todos los municipios del país), aportaciones federales del ramo 33 que, entre otros, incluyen el FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que es el programa de lucha contra la pobreza más importante del país)."**<sup>4</sup>

En los cuadros 1 y 2 se presentan cálculos de la pobreza en la ZMVM, entre otros, el año 2000, uno basado en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y el otro en el Censo de Población y Vivienda. En los cuadros 3 y 4 se presentan similares estimaciones para el DF. En todos los cuadros la pobreza se ha medido utilizando el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) que desarrolló Julio Boltvinik a principios de los años noventa<sup>5</sup>. La población de la ZMVM era de 17.1 millones de habitantes. Según los cálculos basados en la ENIGH (cuadro 1), 61.3 por ciento de esta población (10.5 millones) es pobre, 39.3 por ciento extremos (6.7 millones) y 22 por ciento (3.8 millones) moderados. Las encuestas de ingresos y gastos son instrumentos especializados que captan mejor que cualquier censo los ingresos de los hogares. Por eso esta estimación de la pobreza en la ZMVM resulta más baja que la del Censo. En efecto (cuadro 2) aquí la proporción de pobres se eleva a 72.3 por ciento (11 puntos por arriba de la ENIGH), la de pobres extremos a 45.8 por ciento (6.5 puntos por arriba) y la de pobres moderados a 26.5 por ciento (4.5

<sup>4</sup> Julio Boltvinik. La Jornada. Viernes 19 de enero de 2001. "Economía Moral" En la sección de Economía.

<sup>5</sup> Para una visión del MMIP véase Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos. Pobreza y distribución del ingreso en México. Siglo XXI editores, México, 1999.

puntos por arriba). Las cifras de pobres con el Censo llegan a 12.4 millones de pobres, 7.8 millones de pobres extremos y 4.5 millones de pobres moderados.

Cuadro 1. Zona Metropolitana de la Ciudad de México							
Estratos de pobreza (MMIP) con base en las ENIGH, 1984-2000							
Estratos del MMIP	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000
	Con ajuste a CN			Sin ajuste a CN			
Pobres extremos	20.0	33.1	33.5	24.0	39.0	38.0	39.3
Pobres moderados	33.8	29.5	28.7	32.6	27.9	28.3	22.0
<b>Suma pobres</b>	<b>53.8</b>	<b>62.6</b>	<b>62.2</b>	<b>56.6</b>	<b>67.0</b>	<b>66.3</b>	<b>61.3</b>
No pobres	46.2	37.4	37.8	43.4	33.0	33.7	38.7
Población total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Notas: ENIGH: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares  
 CN: Cuentas Nacionales; MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza  
 Fuentes: 84-92, Araufo Domínguez, "La evolución de la pobreza en épocas de estabilización y ajuste estructural", Estudios Demográficos y Urbanos, El Colegio de México, N.º 46, 2001.  
 1994-2000. Cálculos propios a partir de las bases de datos de las ENIGH.

Cuadro 2. Zona Metropolitana de la Ciudad de México							
Evolución intercensal 1990-2000 de la pobreza (MMIP). (Sin ajuste a CN)							
estratos	1990			2000			
	MMIP	NBI	Ingresos	MMIP	NBI	Ingresos	ngr.-tiemp
pobres extremos	55.4	42.4	57.6	45.8	31.3	43.4	50.8
pobres moderados	21.2	22.8	15.2	26.5	31.0	14.1	17.1
<b>Suma pobres</b>	<b>76.6</b>	<b>65.2</b>	<b>72.8</b>	<b>72.3</b>	<b>62.4</b>	<b>57.5</b>	<b>67.9</b>
No pobres	23.4	34.8	27.2	27.7	37.6	42.5	32.1
Población	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Notas: MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza. NBI, necesidades básicas insatisfechas.  
 Fuentes: 1990: Julio Bolvnik, "La pobreza en el área Metropolitana de la Ciudad de México en 1990", en Metropol, Globalidad y Modernización, UAM A, 1993, pp.361-397.  
 2000: cálculos propios a partir de la base de datos del Censo de Población y Vivienda del 2000.

Incluso la cifra más baja, la de la ENIGH, puede estar, sin embargo, un poco sobrestimada porque, como se indica claramente en el cuadro 1, los cálculos del periodo 1994-2000 fueron hechos sin ajustar los datos de ingresos reportados por los hogares a cuentas nacionales. Experiencias nacionales de cifras, con y sin ajuste a cuentas nacionales en la aplicación del MMIP, indican que el orden de magnitud de la diferencia es de aproximadamente 8 por ciento en la proporción total de pobres. Si aplicáramos esta regla al resultado de la ENIGH 2000 obtendríamos 56.5 por ciento como incidencia de la pobreza en la ZMVM en el año 2000.

En el cuadro 4 queda claro que los niveles de pobreza en el DF son menos altos que en los municipios conurbados del estado de México. La diferencia en el año

2000 es de 20 puntos porcentuales (50.4 vs. 70.9) y mientras en el DF la pobreza se divide por igual entre pobreza extrema y moderada, en la zona conurbada es mucho mayor la primera.

<b>Cuadro 3. Distrito Federal. Evolución intercensal de la pobreza</b>						
	1990			2000		
	MMIP	NBI	Ingresos	MMIP	NBI	Ingresos ngr.-tiempo
Pobres extremos	44.5	34.2	52.6	38.3	23.6	38.0
pobres moderados	23.5	26.6	11.7	26.6	31.1	13.3
<b>Suma Pobres</b>	<b>68.0</b>	<b>60.8</b>	<b>64.3</b>	<b>64.9</b>	<b>54.6</b>	<b>49.9</b>
Suma no pobres	32.0	39.2	35.7	35.1	45.4	50.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Notas: MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza. NBI: necesidades básicas insatisfechas.  
Fuentes: Cálculos propios a partir de la muestra del Censo del 1990 y de la base de datos del 2000.

<b>Cuadro 4. Pobreza ZMCM año 2000 Desagregada en D.F. y Edomex (base ENIGH)</b>			
	D.F.	Mex	ZMCM
Pobres extremos	25.2	51.8	42.4
Pobres moderados	25.2	19.1	22.0
<b>Suma pobres</b>	<b>50.4</b>	<b>70.9</b>	<b>61.3</b>
<b>Suma no pobres</b>	<b>49.6</b>	<b>29.1</b>	<b>38.7</b>
Población total	100.0	100	100.0

Tanto en el cuadro 1 como en el 2 y en el 3 se describe la evolución de la pobreza. En el primer cuadro se ha marcado una división entre los años 1984, 1989 y 1992, por una parte, y los de 1994 al 2000 por la otra. En estricto sentido, ya que los primeros son cálculos con datos de ingresos de los hogares ajustados a cuentas nacionales, mientras los segundos no lo son, sólo se pueden analizar las dos series de manera separada. Entre 1984 y 1989 hay un claro aumento de la pobreza que después se mantiene entre 1989 y 1992 casi constante, cerrando el periodo más de 8 puntos porcentuales por arriba del inicio. Del cambio entre 1992 y 1994 no podemos decir nada ya que los datos no son comparables. Entre 1994 y 1996 crece en más de 10 puntos la pobreza, se mantiene casi constante entre 1996 y 1998 y, aunque desciende fuertemente entre 1998 y 2000, termina el periodo nuevamente por arriba del inicio

° Datos del ENIGH tomados en diciembre del 2000.



(casi 5 puntos porcentuales). Además la proporción de pobres extremos en 2000 es sustancialmente más alta que en 1994. Mientras al inicio de este periodo la pobreza moderada era la dominante, al final la dominante es la extrema. En ambos periodos crece la pobreza y empeora la composición, por lo cual se puede sostener, a pesar de los problemas de comparabilidad, que ha crecido la pobreza y se ha hecho más intensa desde 1984 a la fecha.

Los datos censales del cuadro 2 (y del 3 para el DF), sin embargo, muestran la tendencia opuesta: entre 1990 y 2000 habría disminuido la pobreza y particularmente la extrema. Las diferencias de tendencias se derivan, en parte, de los años que se comparan. En efecto, 1989 es el peor año del primer periodo y se le compara con el segundo mejor del segundo periodo (a juzgar por los niveles que muestra la ENIGH). Es decir, si bien 72.3 por ciento es menor que 76.6 por ciento, seguramente este dato es mucho más alto que el de principios de la década de los ochenta, por lo cual la leve baja 1990-2000 sólo disminuiría el fuerte contraste con 1980.

Pero en parte el movimiento puede deberse también a los cambios profundos entre el Censo de 1990 y el de 2000. Por ejemplo, el primero sólo captaba ingresos por trabajo, mientras que en el segundo se hizo un esfuerzo por captar los provenientes de otras fuentes también. Esto aumenta los ingresos y, por tanto, disminuye la pobreza estimada. En el censo de 2000 las variables de NBI captadas son más numerosas que en 1990. Particularmente importante es la de acceso a servicios de salud. Este cambio produciría un cálculo de pobreza por NBI más alto. Estas diferencias, aunque la realidad observada hubiese permanecido sin cambios, provocarían cambios en las mediciones, por lo que los cálculos para 1990 y 2000 no son comparables.

### 2.1.3. SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBREZA

Para poder conocer la situación actual de la pobreza en la Ciudad de México se presentarían cifras dadas a conocer por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), referentes a los indicadores de la

**pobreza que nos presenta el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Los indicadores son:**

- **Vivienda con hacinamiento. (se considera hacinamiento cuando hay un espacio menor a 2.5m<sup>2</sup> por individuo)**
- **Ocupantes de vivienda con piso de tierra.**
- **Población ocupada que gana hasta 2 salarios mínimos.**
- **Analfabetismo.**
- **Ocupantes de viviendas sin drenaje.**
- **Ocupantes de vivienda sin energía eléctrica.**
- **Ocupantes de vivienda sin agua entubada.**

#### **VIVIENDA:**

**La vivienda es el espacio afectivo y físico donde los cónyuges, hijos u otros parientes cercanos, estructuran y refuerzan sus vínculos familiares a lo largo de las distintas etapas de su curso de vida. Asimismo, la vivienda constituye un espacio determinante para el desarrollo de las capacidades y opciones de las familias y de cada uno de sus integrantes para llevar a cabo el proyecto de vida que tienen razones para valorar.**

**Así, el alojamiento en una vivienda digna y decorosa, derecho sancionado en el Artículo Cuarto Constitucional, favorece el proceso de integración familiar en un marco de respeto a las individualidades, evita el hacinamiento, contribuye a la creación de un clima educacional favorable para la población en edad escolar, reduce los riesgos que afectan la salud, y facilita el acceso a los sistemas de información y entretenimiento modernos.**

**La población que habita viviendas que carecen de energía eléctrica, agua entubada, drenaje, sanitario exclusivo o de tamaño inadecuado, está expuesta a mayores impedimentos para gozar de una vida larga y saludable y dificulta el aprendizaje de los menores de edad, entre otras privaciones cruciales en la vida de las familias y sus integrantes.**

*a) Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada.* La falta de agua entubada propicia la utilización del líquido vital en condiciones perjudiciales para la salud debido a las formas de almacenamiento que comúnmente utilizan los residentes de este tipo de viviendas, lo que además obliga a los miembros de los hogares a invertir tiempo y esfuerzo físico en el acarreo del agua, al tiempo que dificulta el desempeño de las labores domésticas.

*b) Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni sanitario exclusivo.* La falta de estos servicios en la vivienda aumenta la vulnerabilidad al incrementar el riesgo de contraer enfermedades transmisibles como las gastrointestinales y respiratorias, afectando la calidad de vida no sólo de las personas que ocupan las viviendas sin esas condiciones, sino también la de quienes comparten el hábitat, de forma que la defecación al aire libre o la carencia de sistemas para el desalojo de las aguas negras y sucias genera grandes problemas de salud pública.

*c) Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica.* La carencia de electricidad excluye a la población del disfrute de bienes culturales, de la participación de los sistemas modernos de comunicación y entretenimiento, así como de la utilización de aparatos electrodomésticos. Ello también redundará en el uso de fuentes de energía alternas con altos costos ambientales y financieros.

*d) Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra.* Las viviendas sin ningún tipo de recubrimiento en el piso limitan las oportunidades de las personas para gozar de una vida larga y saludable, y elevan sensiblemente el riesgo de fallecer de los menores de edad por contagio de enfermedades gastrointestinales y respiratorias, principalmente donde es más difícil el acceso a los servicios de salud.

*e) Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento.* Conforme lo establecido por diversos organismos internacionales, se considera que en una vivienda existe hacinamiento cuando duermen en un cuarto más de dos personas; esta condición compromete además la privacidad de las personas ocupantes de viviendas

opiciando espacios inadecuados para el estudio y el esparcimiento, idades esenciales para el desarrollo de las personas.

señalarse que la información censal no permite estimar el espacio nda, así como las dimensiones de los dormitorios, y relacionarlas con rsonas que los ocupan. Sin embargo, aun cuando en algunas regiones medio rural los cuartos-dormitorio suelen ser más grandes que en las olis, la ausencia de divisiones, cuando los comparten varias personas, l y crea un ambiente familiar poco adecuado para el desarrollo oradores.

## R TRABAJO

des de las personas para tener un nivel de vida digno están r una diversidad de factores. De ellos, destacan la posesión de activos, actores esenciales relacionados con el gasto social del estado (como la salud), así como las posibilidades de lograr una participación s mercados de trabajo.

s donde el mercado desempeña un papel cada vez más determinante n de los recursos escasos, el ingreso monetario determina las ra adquirir bienes y servicios. Aun cuando poderosos factores influyen en la determinación de los salarios, las remuneraciones n con la productividad del trabajo, sobre todo en el caso de los rabajadores con bajas calificaciones. Por esta razón, al igual que en n la construcción del índice de marginación el siguiente indicador: *oblación ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.*

cimiento constituye un aspecto crucial para que las personas puedan cto de vida que tienen razones para valorar. Asimismo, la escolaridad

r la  
lecer

finen  
lece  
ayor  
tema  
eden  
ntre  
que  
taja,

por  
de  
enes  
ados  
uila,

unto  
debe  
cias  
de  
del  
aria

(frente a 28% del promedio nacional), mientras que en Nuevo León, Coahuila y Baja California ese rezago educativo asciende a 16, 19 y 20 por ciento, respectivamente.<sup>6</sup>

**Características de las Viviendas Particulares Habitadas en el Distrito Federar en el 2000<sup>7</sup>:**

Concepto	Nacional	Entidad	Lugar nacional
Total de viviendas particulares habitadas	21,513,235	2,103,752	2°
Tipo de vivienda			
Casa independiente (%)	87.0	59.1	32°
Departamento en edificio (%)	5.8	27.2	1°
Disponibilidad de servicios básicos			
Agua entubada a/ (%)	84.3	96.9	1°
Drenaje (%)	78.1	98.2	1°
Energía eléctrica (%)	95.0	99.5	1°
Con los tres servicios (%)	71.8	95.7	1°
Material de construcción			
Con piso diferente de tierra (%)	86.8	98.1	1°
Con paredes de materiales sólidos b/ (%)	78.9	97.5	1°
Tenencia			
Propia (%)	78.3	70.8	30°
No propia (%)	21.2	28.7	3°
Disponibilidad de espacios			

<sup>6</sup> Consejo Nacional de Población, Índices de Marginación 2000. Capítulo 2 Marginación por Entidad Federativa 2000.

<sup>7</sup> NOTA: Excluye "Viviendas sin información de ocupantes" y refugios.

A/ Sólo incluye a las que disponen de agua en la vivienda o fuera de ella, pero dentro del terreno.

B/ Incluye tabique, ladrillo, piedra, cantera, cemento y concreto.

Con cocina exclusiva (%)	91.7	95.3	6°
Con excusado exclusivo (%)	85.9	91.3	10°
Con tres o más cuartos (%)	71.9	81.0	6°
<b>Disponibilidad de bienes</b>			
Con televisión (%)	85.9	96.8	1°
Con refrigerador (%)	68.5	85.6	4°
Con teléfono (%)	36.2	66.0	1°
Con automóvil o camioneta propio (%)	32.5	38.8	12°
Con computadora (%)	9.3	21.5	1°

La tabla anterior arroja datos muy interesantes para la valoración del tipo de vivienda con la que cuentan los ciudadanos de la Ciudad de México, ya que si bien por un lado es el segundo lugar a nivel nacional en cuanto a viviendas particulares habitadas, por otro ocupa el 32° lugar en cuanto a casa independiente, siendo el principal lugar de vivienda el departamento en edificio. Independientemente de esto el Distrito Federal ocupa el primer lugar a nivel nacional en casi todos los puntos referentes a la disponibilidad de servicios básicos.

#### Población Ocupada del Distrito Federal Según Nivel de Ingreso Mensual 2000.<sup>9</sup>

Niveles de Ingreso	Nacional		Entidad	
	Absolutos	Estructura %	Absolutos	Estructura %
Total	38,785,274	100.0	3,698,504	100.0
No recibe ingresos a/	4,112,757	10.6	108,970	2.9
Menos de un salario mínimo	6,219,109	16.0	295,367	8.0
De 1 hasta 2 salarios mínimos	11,073,574	28.6	1,170,863	31.7

\* INEGI. Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. México 2001.

<sup>9</sup> Nota: Datos Correspondientes al trimestre abril-junio

a/ Incluye a la población ocupada que recibe únicamente ingreso no monetario (atoconsumo)

Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	6,968,919	18.0	751,249	20.3
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	5,290,394	13.6	555,607	15.0
Más de 5 hasta 10 salarios mínimos	2,836,128	7.3	353,213	9.6
Más de 10 salarios mínimos	1,146,021	3.0	248,379	6.7
No especificado	1,138,372	2.9	214,856	5.8

10

En esta tabla nos damos cuenta de que la distribución de la riqueza esta desigualmente repartida, ya que mientras el 80 % de la población de la ciudad recibe menos de 5 salarios mínimos al mes, solo el 6.7 recibe más de 10 salarios mínimos.

#### Analfabetismo:

Población de 15 años y más por grupos de edad y su distribución porcentual según condición de alfabetismo y sexo en el Distrito Federal, 2000.

Población de 15 años y más			Condición de alfabetismo								
Total	Hombres	Mujeres	Alfabeta			Analfabeta			No especificado		
			Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
6,231,227	2,907,415	3,323,812	97.0	98.2	95.9	2.9	1.7	4.0	0.1	0.1	0.1
798,349	390,049	408,300	99.1	99.1	99.1	0.8	0.7	0.8	0.1	0.1	0.1
1,673,004	804,235	868,769	98.9	99.1	98.8	0.9	0.8	1.1	0.1	0.1	0.1
1,387,425	654,095	733,330	98.4	98.8	98.1	1.4	1.0	1.8	0.1	0.1	0.1
998,369	462,134	536,235	97.4	98.5	96.5	2.5	1.4	3.4	0.1	0.1	0.1
643,440	294,599	348,841	94.8	97.3	92.7	5.1	2.6	7.2	0.1	0.1	0.1
730,640	302,303	428,337	88.6	94.0	84.9	11.2	5.8	14.9	0.2	0.2	0.2

11

<sup>10</sup> INEGI. Fuente Nacional de Empleo. 2000. México, 2001.

<sup>11</sup> INEGI. Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. México 2001.

Los datos que arroja esta tabla son los más alentadores, en materia de prestación de servicios por parte del Distrito Federal ya que el 97.0 % de la población de 15 a 19 años son alfabetos, ocupando el primer lugar a nivel nacional en cuanto a nivel de alfabetización.

Población de 5 años y más por grupos quinquenales de edad y su distribución porcentual según condición de asistencia escolar y sexo en el Distrito Federal 2000.

Quinquenal edad	Población de 5 años y más			Condición de asistencia escolar								
	Total	Hombres	Mujeres	Asiste %			No asiste %			No especificado %		
				Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
15 años y más	7,738,307	3,670,720	4,067,587	31.2	33.3	29.2	68.3	66.2	70.2	0.6	0.5	0.6
15-19 años	764,094	387,936	376,158	94.1	94.1	94.0	4.3	4.2	4.4	1.7	1.7	1.6
20-24 años	742,986	375,369	367,617	95.5	95.4	95.5	4.3	4.3	4.3	0.2	0.3	0.2
25-29 años	798,349	390,049	408,300	64.4	65.3	63.5	35.4	34.4	36.3	0.2	0.3	0.2
30-34 años	832,517	400,924	431,593	31.6	34.2	29.2	68.1	65.5	70.5	0.4	0.3	0.4
35-39 años	840,487	403,311	437,176	11.6	13.6	9.8	88.0	86.0	89.8	0.4	0.4	0.4
40 años y más	3,759,874	1,713,131	2,046,743	2.9	3.0	2.7	96.6	96.5	96.7	0.5	0.5	0.6

12

Población de 15 años y más por sexo según nivel de instrucción en el Distrito Federal, 2000.<sup>13</sup>

Concepto	1990	2000
----------	------	------

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Incluye a la población que tiene algún grado aprobado en educación media básica, media superior o superior.



	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	5,697,831	2,680,537	3,037,294	6,231,227	2,907,415	3,323,812
Sin instrucción (%)	5.3	3.6	6.7	3.6	2.4	4.6
Primaria incompleta (%)	11.4	9.7	12.8	8.5	7.2	9.6
Primaria completa (%)	17.9	16.9	18.9	15.4	14.0	16.5
Postprimaria a/ (%)	64.6	69.1	60.5	71.7	75.8	68.2
No especificado (%)	0.9	0.7	1.1	0.8	0.7	1.0

14

Las dos tablas anteriores muestran que el nivel de instrucción en el Distrito Federal han mejorado comparado a los datos de 1990, mientras que en 1990 había un 5.3 % de personas sin instrucciones, en el 2000 sólo son el 3.6 %.

Indicadores Educativos y de Vivienda según Delegación y Número de habitantes por vivienda en el Distrito Federal, 2000.

Delegación	Educación		Viviendas particulares habitadas a/				
	Población de 15 años y más		Total	Con energía eléctrica (%)	Con agua entubada b/ (%)	Con drenaje (%)	Ocupantes por vivienda
	Total	Alfabeta (%)					
Entidad	6,231,227	97.0	2,103,752	99.5	97.9	98.2	4.0
Azcapotzalco	327,718	97.6	109,233	99.8	99.3	99.1	4.0
Coyoacán	486,736	97.5	163,036	99.7	99.2	99.0	3.9
Cuajimalpa de Morelos	102,624	96.3	33,163	99.4	98.1	97.2	4.4
Gustavo A. Madero	901,928	97.0	295,329	99.7	99.0	99.0	4.1
Iztacalco	301,792	97.2	98,234	99.4	99.0	99.0	4.1

<sup>14</sup> INEGI CÓDICE 90. Resultados Definitivos. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. México 1992.

INEGI, Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. México 2001.

Iztapalapa	1,230,387	96.3	403,922	99.5	98.1	98.5	4.3
La Magdalena Contreras	156,634	96.4	51,831	99.4	97.7	96.4	4.2
Milpa Alta	63,909	94.4	21,350	99.0	93.0	85.7	4.5
Alvaro Obregón	497,208	96.4	163,481	99.5	98.7	99.0	4.2
Tláhuac	202,818	96.4	69,564	99.5	98.6	97.1	4.3
Tlalpan	417,022	96.9	140,148	99.4	90.9	97.0	4.1
Xochimilco	256,125	96.1	82,078	99.2	94.1	91.8	4.4
Benito Juárez	287,603	98.9	113,741	99.8	99.0	99.3	3.1
Cuauhtémoc	388,159	97.6	147,181	98.9	98.3	98.3	3.4
Miguel Hidalgo	269,426	97.9	94,475	99.8	99.0	99.1	3.6
Venustiano Carranza	341,138	97.6	116,986	99.7	99.2	99.1	3.9

En esta última gráfica se muestra por Delegación Política el nivel de alfabetismo, no bajando este del 96.3 % en todas las delegaciones con excepción de Milpa Alta en donde es del 94.4 % . Además se muestra el porcentaje de viviendas que cuentan con los servicios de energía eléctrica, agua entubada y drenaje, siendo un promedio en todos los casos superior al 98 %. Por lo anterior se deduce que la prestación de servicios básicos no es un problema grave para el Gobierno del Distrito Federal.

## 2.2.POLITICAS EN MATERIA DE COMBATE A LA POBREZA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Es difícil analizar las políticas puestas en marcha por el Departamento del Distrito Federal ubicándonos sólo en el contexto de la Ciudad de México, ya que los Regentes de la Ciudad aplicaban los criterios que emanaban del Plan Nacional de Desarrollo, y en realidad tenían limitada injerencia en la capacidad para formular políticas de combate a la pobreza

específicas de la Capital del País, es por esto que a continuación se abordaran las políticas Federales de combate a la pobreza, desprendiendo algunas características en su aplicación a la Ciudad de México.

## 2.2.1 APLICACIÓN EN EL D.F. DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol o simplemente Solidaridad), es un programa de gobierno que encierra la propuesta de política de combate a la pobreza que surge y desaparece con el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Relacionado con los "fondos sociales", en el discurso, Solidaridad forma parte de una nueva concepción de política social que contempla como ejes principales el combate a la pobreza, la participación organizada de la sociedad, la creación de condiciones necesarias para promover las capacidades básicas y fomentar la igualdad de oportunidades.

Los principales argumentos para crear un instrumento como el Pronasol refieren a que los recursos públicos son escasos, que el Estado no debe ser el único actor en la solución de los problemas sociales, además que la política social debe integrarse a la reforma del Estado. "La reforma del Estado puede ser este nuevo balance entre libertades sociales y poderes gubernamentales. Abrir paso lentamente a una noción de Estado social no reñida con las libertades políticas. Y a una idea de justicia social desprendida del estatismo"<sup>15</sup>

Los criterios generales de política para la operación del Pronasol, en el Distrito Federal consistieron en:

- 1) Acrecentar asignaciones presupuestales al gasto social para la atención de grupos en pobreza extrema a fin de ejercerlos a través del Pronasol.

---

<sup>15</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, Solidaridad: tres puntos de vista, en Luis F. Aguilar (et al), Solidaridad a debate, p. 138.

- 2) Extender los programas de desarrollo integral a todas las zonas de la Ciudad
- 3) Elevar el rendimiento social de los recursos mediante la aportación y participación de los beneficiarios, y el aprovechamiento de recursos materiales locales.
- 4) Diseñar y ejecutar las acciones que se decidan con la participación, colaboración y corresponsabilidad de beneficiarios, respetando los valores y costumbres locales.
- 5) Comprometer a estados y municipios en el combate a la pobreza extrema (incluido el Distrito Federal), contribuyendo con recursos además de participar en el diseño y ejecución de acciones.
- 6) Movilizar a la sociedad civil para apoyar el combate a la pobreza extrema, articular esfuerzos, compartir experiencias, información, opiniones y trabajo directo.
- 7) Impulsar la participación activa de las mujeres en el combate a la pobreza extrema, reconocer el trabajo que ya desempeñan y fortalecer su integración a actividades productivas.
- 8) Inculcar en los jóvenes la conciencia de la solidaridad social y favorecer su participación a la transformación social del país para que sean impulsores directos del cambio<sup>16</sup>

Por todo lo anterior Pronasol buscaría aprovechar la experiencia acumulada en el trabajo social comunitario que sin ser remunerado beneficia a familias, a partir de mejorar las condiciones de vida de la localidad. Para tal efecto se recurre al parentesco o afinidad entre los miembros de la comunidad, induciendo esa relación a la participación activa en acciones concretas.

Dentro del Pronasol la vertiente más destacada (tanto por el gasto como por la publicidad gubernamental en ella), Es Solidaridad para el Bienestar Social. En este apartado en particular se examinan las acciones en

---

<sup>16</sup> Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, pp. 126-127.

materia de salud, educación y nutrición que, junto a servicios a la vivienda y regularización de la tenencia de la tierra, conforman la vertiente mencionada.

## **EDUCACIÓN:**

En las acciones para la educación, dentro de Solidaridad, se contemplan programas que tienen que ver con la construcción y rehabilitación de infraestructura para la dotación de servicios educativos, estímulos para la educación, entre otros. Los programas vinculados a esta área y sus objetivos fueron:

- a) **Infraestructura Educativa:** reducir el déficit en espacios educativos para ampliar la oferta de este servicio.
- b) **Escuela Digna:** rehabilitar y dar mantenimiento a inmuebles escolares, especialmente de educación básica.
- c) **Niños de Solidaridad:** favorecer el desarrollo físico, mental y académico de niños en primaria, además de inhibir la deserción escolar.
- d) **Apoyo al Servicio Social:** Promover el cumplimiento del servicio social en áreas que favorezcan a los grupos más necesitados.
- e) **Infraestructura Deportiva:** crear y rehabilitar espacios deportivos para fomentar el deporte.
- f) **Maestros Pensionados y Jubilados:** mejorar condiciones de vida de maestros en estas condiciones y aprovechar su experiencia en acciones educativas, productivas, culturales o sociales.

## **SALUD:**

En materia de salud, las actividades contemplan la construcción, rehabilitación y mantenimiento de inmuebles de salud, ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad del servicio. Los programas comprendidos en esta materia son:

- a) **Infraestructura de Servicios de Salud:** Construir, equipar, rehabilitar, conservar y mantener las unidades de salud.

- b) **Hospital Digno:** elevar la calidad de la atención médica hospitalaria con equipo y mantenimiento de inmuebles y mejorar el servicio médico.
- c) **Enfermeras en Solidaridad:** estimular la calidad de la atención médica en enfermeras a través de becas.

El primer programa enlistado pretende ampliar y mejorar la infraestructura para extender la cobertura de los servicios de salud. Aquí la participación social se expresa en mano de obra, dado que la construcción de unidades médicas (clínicas, centros de salud) sigue un procedimiento de licitación pública.

En Hospital Digno el comité de Solidaridad hace un diagnóstico del hospital para determinar problemas, establecer prioridades así como proponer metas y acciones, todo con asesoría técnica de la delegación de Sedesol. En este caso, el comité lo integró personal del hospital y usuarios, e implicó mejorar infraestructura y equipo médico para elevar la calidad y calidez en la atención de usuarios. Sin embargo no es claro si la población que fue atendida coincidió con el sector de los pobres extremos.

Finalmente, Enfermeras en Solidaridad otorga estímulos económicos o becas de capacitación a enfermeras de base para mejorar la calidad de sus servicios, estableciendo un número determinado de estímulos por unidad médica. Para ello se toma en cuenta una evaluación del desempeño aplicado por la institución a enfermeras, y una encuesta que incluye a compañeros de trabajo y usuarios.

## **NUTRICIÓN:**

La nutrición es un aspecto que en Solidaridad no tuvo una dimensión ni clara ni amplia. Los programas relacionados con esta materia son:

- a) Niños de Solidaridad: otorgar despensas a niños en primaria.
- b) Alimentación y Abasto: mejorar la nutrición de grupos vulnerables especialmente en zonas rurales e indígenas, así como en colonias populares

## 2.2.2. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DEL PRONASOL EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

En el enfoque conceptual del programa es posible identificar algunos criterios y principios que coinciden con las recomendaciones internacionales para atacar la pobreza. La selectividad, la focalización, la racionalidad del gasto, la eficacia y eficiencia en las acciones, la descentralización y la participación social son aspectos presentes en Solidaridad. Por otra parte, la concepción del Pronasol tiene como referente la tesis doctoral del propio Salinas<sup>17</sup>. El programa también está influenciado fuertemente por el contexto socioeconómico y político en que se desarrolla. El cuestionamiento a prácticas autoritarias, paternalistas e intervencionistas del Estado, la crisis del sistema corporativo, la crisis económica, el fracaso de políticas de ajuste, el detrimento del gasto social, entre otros aspectos, son determinantes en el funcionamiento del Pronasol.

Los esfuerzos gubernamentales se concentrarían en áreas cuya viabilidad y rentabilidad (economía, política y social) otorgan al régimen la posibilidad de avanzar en el nuevo modelo económico, modernizar al país y mantener bajo control la pobreza extrema. Es decir, generar una economía abierta donde la política social no atenta contra las variables macroeconómicas, y la pobreza se combate por efecto mismo de la modernización.

---

<sup>17</sup> Véase la introducción de Gabriel Martínez al libro de Gabriel Martínez (comp.) Pobreza y política social en México, pp. 11-20.

En estas circunstancias, la eficiencia toma gran relevancia en cuestiones administrativas como el uso óptimo del gasto social, el establecimiento de prioridades, maximizar beneficios minimizando costos de operación, elevar la productividad de las inversiones públicas y la calidad de los bienes y servicios, de apearse a los tiempos establecidos, y adecuar la oferta de servicios básicos a la demanda. Es de notarse en este último aspecto que su pretensión es reducir el déficit en servicios públicos.

En la tendencia por la eficiencia también se encuentra el aprovechamiento de la capacidad instalada, así como de los recursos humanos y materiales existentes. El efecto de tal medida es evitar el desarrollo de nuevas estructuras burocráticas, innecesarias para el esquema del programa, además de permitir el ahorro de recursos financieros. La focalización, a través de la participación de beneficiarios, y la identificación de zonas con alta incidencia de pobreza en el país (mapa de la pobreza), permite llegar a quienes más lo necesitan sin desviarse hacia sectores no tan necesarios, para tener un impacto directo en los pobres extremos.

### 2.3. PROGRAMA PARA SUPERAR LA POBREZA.

A unos días de tomar protesta como nuevo Presidente de México, en diciembre de 1994, Ernesto Zedillo atendió una nueva crisis sexenal. Hecho que revela el fracaso de los aparentes avances macroeconómicos alcanzados durante el gobierno de Carlos Salinas. Desde ese momento la administración de Zedillo (1994-2000) se encontró ante un panorama político, económico y socialmente adverso no sólo en la Ciudad de México sino en todo el país.

Tras varios aplazamientos, y más de tres años de iniciar funciones la administración de Ernesto Zedillo, el 2 de febrero de 1998 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se establece el Programa para Superar la Pobreza (PSP) 1995-2000. Programa que presenta la Sedesol y



Falta

Página

55

- 1) Alimentación, salud y educación: vincular los tres aspectos para dar un enfoque integral, fomentar la coordinación entre órdenes de gobierno y la corresponsabilidad de estos con ciudadanos.
- 2) Infraestructura social y servicios a la vivienda: disminuir los rezagos sociales y aumentar la dotación de servicios básicos, con la generación de infraestructura básica por parte de los gobiernos locales.
- 3) Oportunidades de empleo e ingreso: mejorar condiciones económicas a partir de elevar la productividad, empleo o ingreso de pobres extremos, complementarias a las ejecutadas en el marco de la política económica<sup>18</sup>

#### 2.2.4. RESULTADO DE LAS POLÍTICAS FEDERALES APLICADAS POR EL D.D.F.

En el caso de las políticas de Solidaridad el presidente Salinas declara como exitosos los resultados arrojados por el Pronasol al señalar que "Solidaridad dio respuesta directa al reto social de superar la pobreza. Estableció una nueva relación entre sociedad y gobierno, basada en la iniciativa comunitaria, en la corresponsabilidad, en la participación democrática y en el uso transparente de los recursos. Ha sido el balance moral de la modernización"<sup>19</sup>

Pero en la realidad el Pronasol no logró consolidar una vertiente productiva para generar empleo y mejorar los ingresos de los pobres extremos, ello pese a las consideraciones de su Consejo Consultivo y de que en 1992 trata de enfocarse en mayor medida a actividades productivas. A consecuencia de que el grueso de los recursos se dirigieron al rubro de Bienestar Social, "Las inversiones no tienen en consecuencia el efecto de calar a fondo en la

<sup>18</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, en Diario Oficial de la Federación, 2 de febrero de 1998, pp. 31-35.

<sup>19</sup> Carlos Salinas de Gortari, Sexto Informe de Gobierno, pp. 50-51.

rehabilitación profunda de las condiciones de vida de los sectores sociales menos favorecidos<sup>20</sup>. Solidaridad para la Producción cobró un papel secundario y sus acciones tuvieron un impacto limitado.

La contribución determinante de Solidaridad para el Bienestar Social, y su principal aportación se encuentra en el ataque a la marginación social, principalmente al extender servicios sociales en áreas rurales, pero no tuvo un verdadero proyecto para poder generar aportaciones a las ciudades como es el caso de la Ciudad de México.

Por otro lado, el avance de la pobreza continua durante el sexenio de Ernesto Zedillo, aún a los ojos de organismos internacionales que apoyan su proyecto económico. Para el Banco Mundial, la pobreza (extrema y moderada) en 1996 alcanza al 29 por ciento de la población nacional, ajustando los datos al año 2000 el número crece al 62 por ciento de la población.

La propuesta del gobierno de Ernesto Zedillo para atender la pobreza se basó en la creación de capital humano para ser empleado por el mercado laboral. De 1994 a 1999 se tuvo un crecimiento de la población económicamente activa del 3.6 por ciento anual, lo que significa generar 1.3 millones de empleos anuales<sup>21</sup>. La creación de empleos durante el sexenio son de carácter precario, es decir subempleos o empleos menores a dos salarios mínimos que para sostener a una familia (de cinco integrantes), resulta en pobreza extrema.

Quizá lo más importante de este sexenio para el Distrito Federal, lo representaron las elecciones de 1997, en donde por primera vez en la historia se presenta la oportunidad que el Jefe de Gobierno de la Ciudad (sustituto del Regente Capitalino), implementara las políticas de combate a la pobreza

---

<sup>20</sup> Julio Moguel, Prólogo a Gloria Vásquez y Jesús Ramírez (coords.) Marginación y pobreza en México, p. 19.

<sup>21</sup> El Universal, 31 de enero de 2000, p. D6.

independientemente de las políticas Federales, lo cual sin lugar a dudas representa un avance en cuanto a la forma de dar respuesta a la situación local de la pobreza y la pobreza extrema.

## **2.3. CAMBIO DE FORMA DE GOBIERNO EN EL D.F.**

### **2.3.1. LAS ELECCIONES DE 1997.**

En México el 6 de julio de 1997 finalizó el proceso electoral que tenía como objetivos cambiar la tercer parte del Senado, el conjunto de la Cámara de Diputados y como elemento más importante la elección por primera vez de Jefe de Gobierno para el D.F.

Esta fue la primera vez que en la historia de la ciudad de México, se lleva a cabo una elección para gobernador, y también fue la primera vez que el PRI (Partido Revolucionario Institucional, en el gobierno desde 1929) no obtuvo la mayoría absoluta en el Congreso.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) logró arriba de 70 diputaciones de mayoría y prácticamente empató con el Partido Acción Nacional (PAN) a segundo lugar a nivel nacional con al rededor del 26% de los votos. El PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de diputados con un porcentaje cercano al 38% y el PAN cayó a 27 o 28% luego de llegar en el 94 a un nivel superior al 30%.

Lo más trascendente fue tal vez que el PRD ganó, de forma aplastante el Distrito Federal, no solo la jefatura de Gobierno sino todas las diputaciones federales y locales. Esto constituye sin lugar a dudas el triunfo más grande del partido, y una clara señal de la voluntad de los ciudadanos por cambiar las cosas.

Anteriormente, el regente (así denominado) del Departamento del Distrito Federal era nombrado por el presidente de la nación. La victoria del líder del PRD,

Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del presidente Lázaro Cárdenas, uno de los líderes políticos más populares y queridos de México, fue rotunda. Cárdenas venció con un 48% de los votos frente a Alfredo del Mazo, candidato del PRI, que obtuvo un 26%, y Carlos Castillo, del PAN, que quedó en tercer lugar con un 16% de los votos.<sup>22</sup>

Pero la debacle priísta no sólo se debió a uno o dos actos o declaraciones. Una de las causas fundamentales de su caída fue el aspecto económico, totalmente estancado en lo que hace al mercado interno (según los empresarios de supermercados sus ventas cayeron un 22% antes de las elecciones<sup>23</sup>), desde diciembre del 95 el mercado interno permaneció estancado mientras que las empresas ligadas a la exportación, que habían tenido algunos progresos esos años, vieron como la contracción del mercado interno norteamericano amenazó la recuperación que ese sector había tenido. Así pues tres años de sacrificios mientras que los grandes empresarios y banqueros se enriquecieron cada día más explica el porque del voto contra el PRI.

El PRD tuvo un crecimiento explosivo, en tres años aumentó su votación en un 60%, concentrándose fundamentalmente en la zona industrial del país, de 30 distritos electorales en la ciudad de México el PRD ganó 28, este hecho demuestra que es la clase obrera fundamentalmente la que se volcó en favor de Cárdenas su principal dirigente. La noche del 6 de julio el Zócalo de la Ciudad de México se vio inundado por decenas de miles de trabajadores y ciudadanos que festejaron el triunfo electoral. Por cierto este hecho también fue nuevo en la historia del país.

En suma las elecciones de 1997 trazaron un antes y un después en la vida democrática de México. Estos comicios, más allá de los resultados y sus posibles significados, mostraron las condiciones normativas e institucionales existentes en el país, que garantizan la validez de la voluntad ciudadana manifestada a través del voto. Por ello, el proceso electoral de 1997 tiene tal relevancia, y en él, la elección de

<sup>22</sup> El Universal septiembre de 1995.

<sup>23</sup> Revista mensual elaborada y editada por el Departamento de Estudios Económicos del Banco Nacional de México, Julio 1997.

jefe de gobierno del Distrito Federal ocupa un lugar privilegiado, al erradicar la excepcionalidad prevaleciente en la capital de la República.

El significado más importante de las elecciones del 6 de julio es que se transforma el sistema político con la activación de mecanismos democráticos inéditos. Se llevan a la práctica las nuevas reglas del juego político y electoral, y se consolida una nueva estabilidad (necesaria para dar certidumbre al desarrollo económico y social) a través de un sistema plural de partidos nacionales.

La certeza en el proceso fue dada por una serie de cambios acumulados. Se sumaron de manera gradual, (en los veinte años anteriores a la elección) seis reformas electorales y una creciente participación democrática de la sociedad civil. Asimismo, los comicios fueron confiables porque hubo mayores garantías de apego a la legalidad, condiciones más equitativas en la competencia y las diferencias políticas encontraron soluciones dentro de un marco jurídico institucional. Los resultados fueron aceptados por contendientes y autoridades. La posibilidad de alternancia en los gobiernos no significó implicar riesgo alguno. No hubo conflictos postelectorales ni negociaciones fuera de la ley.

### 2.3.2. LA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO DESPUÉS DE 1997.

Si bien el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal <sup>24</sup> emitido en 1994 marca la norma fundamental de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, no es sino hasta 1998 cuando se crea la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal<sup>25</sup>. Dando así "las disposiciones... de orden e interés público que tienen por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la

<sup>24</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.

<sup>25</sup> Publicado en la Gaceta del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno<sup>26</sup>.**

En el Artículo 8 se mencionan las autoridades locales del Distrito Federal, las cuales son:

- 1) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- 2) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- 3) El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.<sup>27</sup>

En el Artículo 11 se establece que el gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado por:

- I. Su condición de Distrito Federal, sede los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. La unidad geográfica y estructural de la Ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las demarcaciones territoriales que se establezcan en su interior para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas; y
- III. La coordinación con las distintas jurisdicciones locales y municipales y con la Federación en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en los términos del Apartado G del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>28</sup>

El organigrama de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México fue cambiando paulatinamente para quedar de la siguiente manera:

<sup>26</sup> Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Editorial Sista. México, 1999. p 79.

<sup>27</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Editorial Sista. México 1999. pp. 4-5.

<sup>28</sup> *Ibid.* p. 7.

**Jefe de Gobierno de la Ciudad de México**  
**Secretario Particular del Jefe de Gobierno**  
**Dirección General de Comunicación Social**  
**Secretaría de Gobierno**  
**Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda**  
**Secretaría de Desarrollo Económico**  
**Secretaría de Medio Ambiente**  
**Secretaría de Obras y Servicios**  
**Secretaría de Desarrollo Social**  
**Secretaría de Salud**  
**Secretaría de Finanzas**  
**Secretaría de Transportes y Vialidad**  
**Secretaría de Seguridad Pública**  
**Secretaría de Turismo**  
**Oficialía Mayor**  
**Contraloría General**  
**Consejería Jurídica y de Servicios Legales**  
**Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal**

Con este cambio se le da una mayor importancia al desarrollo social, creando secretarías novedosas como la de Desarrollo Económico, Obras y Servicios, de Desarrollo Social y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

## **2.4. POLÍTICAS EN MATERIA DE COMBATE A LA POBREZA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

### **2.4.1. ADMINISTRACIÓN (1997-1999)**

El 5 de diciembre de 1997 forma parte de la historia de la capital mexicana. El festejo comenzó porque el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática (PRD) entró como jefe de gobierno electo a la Ciudad de México.



La administración de la capital mexicana, con sus más de 8 millones de habitantes en 1997 y grandes desigualdades sociales, inseguridad, desempleo, contaminación y corrupción fue todo un desafío para Cuauhtémoc Cárdenas un político que rompió con el PRI en 1987 para liderar un proyecto independiente. Después de conocer la victoria del PRD en la capital, el presidente Zedillo afirmó que "un partido de izquierda fuerte es bueno para México porque su presencia es consecuente con corrientes ideológicas que han dejado huella en la historia del pueblo mexicano".<sup>29</sup>

El ganar el gobierno de la Ciudad de México convirtió a Cuauhtémoc Cárdenas en el segundo hombre más importante en el escenario político nacional. Desde esa posición Cárdenas trabajó para construir su candidatura para la Presidencia de la República en el año 2000. Aún más importante, fue la apertura a la alternancia política que desde ese momento surgió en nuestro país, por un lado, a pesar de que el presidente buscó de inmediato capitalizar el reconocimiento de las derrotas de su partido para tratar de consolidar su imagen personal como estadista, resultó evidente que el mensaje de los electores en proceso es un voto de castigo para su gobierno. Por otro lado hubo también una señal para el PAN, que hasta antes del 7 de julio había sido el único partido de oposición que había capitalizado electoralmente el descontento. Cárdenas y el PRD entraron en ese momento al juego político mexicano, ya no sólo con el mandato de protestar y criticar al gobierno, sino con un papel protagónico en el nuevo ejercicio del poder.

- Políticas en materia de salario y empleo:

Una vez en el gobierno Cuauhtémoc Cárdenas trabajo en la política social de salario y empleo de la siguiente manera: La política salarial del Gobierno del Distrito Federal comenzó por sus propios trabajadores (los cuales son decisivos para el funcionamiento de la administración y para el cabal cumplimiento de

---

<sup>29</sup> La Jornada. Lunes 7 de julio de 1997. Sección de Política.

sus metas y programas). El programa de recuperación salarial para el personal del gobierno de la ciudad logro un aumento del salario no inferior al índice de inflación. En consecuencia, a partir del 1° de enero de 1999 se aumentaron en 18 por ciento los salarios y sueldos del personal de base, estructura y de confianza<sup>30</sup>. Este 18 por ciento fue superior a los topes salariales fijados para este año a nivel federal y a los aumentos otorgados en la administración pública federal. Complementariamente, como medida de ahorro para destinar recursos imprescindibles a otras áreas, el personal de mandos superiores recibió sólo un aumento del 5 por ciento y no recibieron aumento alguno los sueldos del nivel superior: Jefe de Gobierno, Secretarios, Procurador General, Subsecretarios, Delegados y puestos homólogos.

El Gobierno de la ciudad promovió formas de contacto entre empleadores y trabajadores para combatir las altas tasas de desempleo. Durante 1999, los cursos de capacitación, las bolsas de trabajo delegacionales y las ferias del empleo lograron que casi 16 mil personas obtuvieran un trabajo estable, con salarios superiores al mínimo oficial y con las garantías que establece la ley. En particular, en "la Feria del Empleo de la Mujer acudieron 14 600 mujeres, contratándose al 31 por ciento; en la Feria del Empleo para Jóvenes participaron más de 12 mil y se contrató al 43 por ciento de ellos"<sup>31</sup>.

Con el apoyo de organizaciones no gubernamentales y empresas se crearon tres "comunidades" en Iztapalapa, Alvaro Obregón y Miguel Hidalgo, que brindaron asesorías especializadas a miles de jóvenes desempleados, capacitándolos y ofreciéndoles una red de servicios e información de empleo.

El Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (Probecat), a través de sus centros delegacionales, atendió 52 mil solicitudes: 30 mil personas se canalizaron hacia diversas empresas, 8 mil trabajadores se colocaron al través del

---

<sup>30</sup> Cárdenas Solórzano Cuauhtémoc. Segundo Informe de Gobierno del Jefe de gobierno del Distrito Federal (1997-1999).

<sup>31</sup> *Ibid.* P. 6.

servicio de empleo y se proporcionaron 10 055 becas para los 500 cursos impartidos en base a este programa<sup>32</sup>.

En la Procuraduría de la Defensa del Trabajo el número de trabajadores atendidos cada día pasó de 66 en 1997 a 103 en 1999, un aumento del 56 por ciento. En 1999 la Dirección General de Trabajo inició a su vez un programa permanente de atención a mujeres y menores trabajadores, donde se atienden problemas que antes se desechaban, como el hostigamiento sexual o los casos de despido injustificado por embarazo. Esta Dirección atendió 21 casos diarios en 1997. Con este programa, la atención aumentó a más del doble: 48 casos diarios en 1999<sup>33</sup>.

- **Políticas en materia de salud:**

En materia de salud en esta administración se creó la Secretaría de Salud<sup>34</sup>. Su creación permitió integrar las políticas de salud para el Distrito Federal. En su definición participaron más de 450 especialistas, académicos, representantes populares y miembros de organizaciones civiles, además de los Comités Delegacionales de Salud. Es preciso recordar que a los servicios de salud de la ciudad acude buena parte de la población que no tiene acceso al IMSS, al ISSSTE o a otras instituciones. Son, por regla general, los grupos más desprotegidos. Por eso, entre aquellas políticas estuvieron la atención diseñada para las necesidades de prevención, atención y comunicación de esa franja de la población urbana, donde se ubican 720 mil familias de mediana, alta y muy alta marginación sobre las cuales se dispone de información detallada para el diseño de las medidas de prevención. Además, los servicios de la Secretaría dan atención sin distinción a todos los que la solicitan en el sistema de hospitales y centros de salud y en los programas de unidades médicas y dentales móviles<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Ibid. P. 7.

<sup>33</sup> Informe de la Dirección General de Trabajo del Distrito Federal México 1999.

<sup>34</sup> En enero de 1999.

<sup>35</sup> Agenda Estadística 1999, de la Secretaría de Salud. México 2000.

- **Políticas en materia de vivienda y desarrollo:**

En materia de vivienda y desarrollo urbano, las políticas se vieron afectadas por el recorte de recursos al Gobierno del Distrito Federal, sin embargo a través de los organismos de vivienda del Distrito Federal: Ficapro, Fividesu e Instituto de la Vivienda, en 1998 se construyeron 2 347 viviendas y hasta julio de 1999. En este mismo período, se realizaron 4 408 escrituraciones y se adquirieron 296 viviendas para sus propios ocupantes. Además, se adquirieron 368 mil metros cuadrados de suelo con destino a vivienda y se desincorporaron 243 mil propiedad del Gobierno del Distrito Federal para destinarlo a proyectos de vivienda de organizaciones sociales. Con esto, aumentó en 611 mil metros cuadrados la disponibilidad de suelo para la construcción.

Por mucho tiempo, la provisión de vivienda de interés social en el Distrito Federal fue entendida como un problema puramente político, que se manejaba en muchos casos con criterios clientelares y una gran discrecionalidad. Con el gobierno de Cuauhtémoc se ha propuso corregir esta visión equivocada y atacar a fondo la cuestión de la vivienda, sin mezclarla con intereses que le son ajenos. "Con este objetivo, el 29 de septiembre de 1998 se creó el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi), organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que absorbe al Ficapro y al Fividesu en un organismo único"<sup>36</sup>. Junto con el Fidere, encargado de la recuperación crediticia, serán los responsables de atender, por parte del gobierno local, el problema de la vivienda en la ciudad.

Por otro lado se puso en marcha, un esquema de planeación participativa al través de la elaboración de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano. La participación ciudadana en la planeación urbana tiene lugar en forma organizada, desde la elaboración de los programas hasta su concreción en proyectos específicos al través de talleres, mesas y seminarios. Se realizaron más de cinco mil talleres con

---

<sup>36</sup> Cárdenas Solórzano Cuauhtémoc. Segundo informe de Gobierno p. 4

participaciones vecinales. En 1998 se inició la elaboración de 30 programas parciales en diferentes zonas de la ciudad.

En el Distrito Federal más de dos y medio millones de habitantes, o sea un 30 por ciento de la población, reside en unidades habitacionales, que en su mayoría fueron construidas entre 1960 y 1980, el 80 por ciento funciona en régimen de condominio. El deterioro de las condiciones de vida de la población y el deterioro material de las construcciones por rezago en su mantenimiento, han creado situaciones conflictivas en muchas de ellas. A partir de 1995, los abonos de la propiedad y el mantenimiento mensual aumentaron desmesuradamente y excedieron la capacidad de pago de los residentes, que perdieron la propiedad o la siguen pagando con grandes sacrificios. Los adeudos por servicio de luz en las áreas comunes ocasionaron la suspensión del servicio y generaron a su vez problemas de seguridad, pero como jurídicamente se consideraban propiedad privada, las fuerzas de seguridad no podían entrar en esas áreas.

En diciembre de 1998 se aprobó la nueva Ley de Propiedad en Condominio, que convirtió las áreas comunes en públicas, con esto se permitió establecer administraciones funcionales y legales de las unidades y ubica como árbitro a la Procuraduría Social, ahora organismo público descentralizado. El Programa Piloto para Atención a Unidades Habitacionales de interés social, establecido en quince delegaciones, es permanente a partir de 1999. Bajo este programa, además de regularizar la propiedad, las administraciones están firmando convenios que permiten resolver problemas de seguridad y mantenimiento como recolección de basura, bacheo e iluminación.

- **Políticas en materia de Educación.**

En esta administración se puso en marcha el Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas que realizó reparaciones menores en "2 555 planteles educativos de niveles preescolar, primaria y secundaria y de educación especial y

obras de mantenimiento mayor en 3 422 inmuebles. Acuden a estos planteles más de un millón 500 mil escolares<sup>37</sup>.

Se distribuyeron 873 mil libros de texto gratuitos para estudiantes de secundarias públicas para el ciclo escolar 1999-2000, con lo cual se hace un total de más de dos millones de libros en uso, si se toman en cuenta los libros del ciclo anterior que están siendo reutilizados. El Gobierno del Distrito Federal cubrió el 100 por ciento del costo de los libros y, mediante convenio, la Secretaría de Educación Pública los distribuyó en las secundarias. Para el presente año escolar se agregaron cinco materias a la producción de libros: biología para primero y segundo grados, química para segundo y tercero e historia de México para tercero. Se están cubriendo en total 14 asignaturas con 64 títulos, lo cual representa un ahorro estimado de 8 a 10 días de salario mínimo por alumno, para un total de 415 mil alumnos.

Inició su actividad un sistema de educación media superior para el Distrito Federal, dependiente del gobierno de la ciudad, que ampliará las oportunidades de estudio, particularmente para los habitantes de las zonas en este sentido desatendidas, y facilitará la reiniciación de estudios a jóvenes o adultos que los hayan suspendido. Se escogió como sede de este sistema el edificio de la ex-cárcel de mujeres de Santa Martha Acatitla, que se remodeló en una parte para la Preparatoria Iztapalapa I.

Con el objetivo de tener una mejor idea de la formulación, implantación y conocimiento de resultados de las políticas de combate a la pobreza implementadas por la administración del Ingeniero Cárdenas se analizaran algunas y se mostrará el impacto que tuvieron.

#### **2.4.1.1. El Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (probecat)**

**El Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (Probecat), fue diseñado y puesto en marcha por la Secretaría del Trabajo y Previsión**

<sup>37</sup> Cárdenas Solórzano Cuauhtémoc. Segundo informe de Gobierno.

Social en el año de 1984, como un instrumento de política activa de empleo, con el objetivo de proporcionar capacitación para el trabajo a la población desempleada y subempleada; para que obtenga, mediante la capacitación los conocimientos, habilidades y destrezas requeridos por el aparato productivo, con el propósito de facilitar su acceso a un empleo, o bien, mejorarlo.

Su operación se inserta en el marco "del Servicio Nacional de Empleo (SNE), el cual se constituye en 1978 a partir de las reformas a la Ley Federal del Trabajo y se integra por: los Servicios Estatales de Empleo (SEE), a quienes corresponde, entre otras funciones, identificar, promover y desarrollar las acciones de capacitación que requieren sus usuarios (población desempleada o subempleada y empresas que ofrecen empleos), y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), a la cual compete, por conducto de la Dirección General de Empleo (DGE), proporcionar a los SEE las normas, manuales, métodos, procedimientos, asistencia técnica y recursos necesarios para su operación, así como monitorear, dar seguimiento y evaluar el Programa"<sup>38</sup>.

En términos generales el Programa se dirige a la población que se encuentra en situación de desempleo abierto o subempleada que solicite personalmente su incorporación al mismo, así como a personas de escasos recursos que estén asociadas a un grupo productivo y requieran capacitación para incrementar su productividad, de acuerdo a lo siguiente:

---

<sup>38</sup> Diario Oficial de la Federación "Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y de Gestión del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados". 26 de abril de 2001.

<b>MODALIDAD</b>	<b>POBLACIÓN OBJETIVO</b>
<b>MIXTA EN MEDIANAS Y GRANDES EMPRESAS</b>	Buscadores activos de empleo que requieran una calificación para incorporarse a un empleo, o que hayan sido desplazados del aparato productivo por efectos de cambios tecnológicos, incorporación de nuevos procesos de producción y cierre de empresas, entre otros.
<b>MIXTA EN MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS</b>	Personas desempleadas que presenten mayores carencias para competir en el mercado de trabajo (jóvenes, de baja escolaridad, sin experiencia laboral, entre otras)
<b>ESCOLARIZADA</b>	Población desempleada con experiencia laboral que busca en forma activa incorporarse al mercado de trabajo.
<b>AUTOEMPLEO</b>	Buscadores activos de empleo con interés en realizar una actividad económica por cuenta propia.
<b>INICIATIVAS LOCALES DE EMPLEO</b>	Personas de escasos recursos que estén asociados a un grupo productivo y requieran capacitación para incrementar su productividad.

En la administración de Cuauhtémoc Cárdenas en el Distrito Federal se le dio un impulso al Probecat<sup>39</sup> incorporándolo en la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social, como un programa de Formación de Recursos Humanos en la Dirección General de Capacitación y Empleo.

La formación de Recursos Humanos tiene como función principal proporcional los medios para que el buscador de empleo adquiera los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que le ayuden a conseguir un empleo o desarrollar una actividad por cuenta propia.

El Servicio de Empleo del Distrito Federal, operó los proyectos dirigidos a desarrollar la demanda de capacitación a través de mecanismos de fortalecimiento y

<sup>39</sup> Que aunque se creó en 1984, no fue sino hasta esta administración donde se canalizó por primera vez con un proyecto sólido en el Distrito Federal.



consolidación de la micro, pequeña y mediana empresa, así como la aplicación del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT), mismo que opera a través de las 16 Unidades Delegacionales que forman parte del Servicio de Empleo, en el cuadro 1 se presenta el comparativo de cursos y becas otorgadas en los años 1998 y 1999.

Cuadro 1

**Comparativo de Cursos y Becas Otorgadas en el PROBECAT en 1998 y 1999**

Periodo	MyPE		Mixa		Escolarizada				AutoEmpleo		ILE		H.Básicas		TOTAL	
	C1	B2	C1	B2	C	B	C	B	C	B	C	B	C	B	C	B
1998	315	6,473	76	1,425	144	2,950	169	3,575	30	703	6	145	740	15,271		
1999	397	8,189	125	1,977	273	5,700	255	5,260	7	160	9	205	1,066	21,491		
<b>Porcentaje</b>	79.3	79.0	60.8	72.1	52.7	51.8	66.3	68.0	428.6	439.4	66.7	70.7	69.4	71.1		

40

Los cursos de capacitación a desempleados impartidos en el periodo julio-septiembre de 1999 dentro del PROBECAT, estuvieron dirigidos principalmente a aquellas modalidades que ofrecen mayores beneficios para los becarios como lo es la capacitación mixta en micro y pequeñas empresas (MyPE) con el 34.6 % y autoempleo con el 29.3 % de un total de 9,288 becas otorgadas.

- En la capacitación Mype el becario tiene la posibilidad de colocarse inmediatamente después de terminado el curso.
- El Auto Empleo ofrece a los buscadores de empleo y a los desplazados por el aparato productivo, que se encuentran en condiciones difíciles de colocación por razones de edad, la oportunidad de tener una fuente de ingresos por cuenta propia.
- La modalidad Escolarizada se caracteriza por capacitar a los desempleados en las especialidades relacionadas con la aplicación de tecnología de punta en el sector formal de la economía.

<sup>40</sup> Fuente: Servicio de Empleo del Distrito Federal, datos del periodo julio-septiembre 1999-1998

- Asimismo, una cantidad importante de recursos se canalizaron al apoyo de grupos productivos que operan en condiciones precarias, mediante la capacitación en Iniciativas Locales de Empleo (ILE)

Las Unidades Delegacionales del Servicio de Empleo que tuvieron el porcentaje más alto de becas otorgadas en 1999 son: Tlalpan con 12.3 %, Gustavo A. Madero con 8.6% y Cuahutémoc con 8.1% (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2

**Cursos y Becas Autorizados en las Cuatro Principales Modalidades**

Unidades Delegacionales	MyPE		Mixta		Escolarizada		AutoEmpleo		TOTAL	
	Cursos	Becas	Cursos	Becas	Cursos	Becas	Cursos	Becas	Cursos	Becas
Alvaro Obregón	15	306			9	180	7	140	31	626
Azcapotzalco	12	240	4	60	5	100	4	80	25	480
Benito Juárez	11	220	1	10	8	160	2	40	22	430
Coyoacán	5	100	1	15	8	165	9	195	23	475
Cuajimalpa	8	160			5	100	1	20	14	280
Cuahutémoc	6	120	6	90	9	210	10	235	31	655
Gustavo A. Madero	19	380	2	40	9	180	9	180	39	780
Iztacalco	7	140	1	26	3	60	7	140	18	366
Iztapalapa	21	437	2	40	2	40	11	220	36	737
M. Contreras	10	202			3	65	6	125	19	392
Miguel Hidalgo	7	145	4	80	6	120	8	165	25	510
Milpa Alta	4	80			9	200	6	160	19	440
Tláhuac	7	153			4	80	10	210	21	443
Tlalpan	13	268	3	60	4	80	27	590	47	998
Venustiano Carranza	8	160			12	240	2	40	22	440
Xochimilco	5	103			4	80	8	185	17	368
<b>TOTAL</b>	<b>158</b>	<b>3,214</b>	<b>24</b>	<b>421</b>	<b>100</b>	<b>2,060</b>	<b>127</b>	<b>2,725</b>	<b>409</b>	<b>8,420</b>

#### 2.4.1.2. Ferias del Empleo (para hombres y mujeres)

Al igual que el Probecat las Ferias del Empleo fueron impulsadas con gran fuerza en la administración de Cuauhtémoc Cárdenas. Las Ferias del empleo se encontraban insertas en la Dirección General de Empleo y Capacitación, responsable del Servicio de empleo del Distrito Federal y de las 16 Unidades Delegacionales del Servicio de Empleo.

El principal motivo para crear las Ferias del Empleo, fue fomentar el empleo y facilitar el encuentro entre los buscadores o solicitantes de empleo y las empresas que los solicitan, ahorrándoles tiempo y gastos a ambas partes. Igualmente se organizan Ferias o eventos urbanos como rurales, buscando apoyos para los productores del campo de la ciudad de México, los trabajadores indígenas, mujeres, jóvenes, discapacitados y adultos, particularmente los adultos mayores.

En 1998 se incrementaron los porcentajes de desempleo, arrojando a miles de personas a la búsqueda de una nueva oportunidad de colocación, fue por tal motivo que se organizó la Primer Feria del Empleo de la Ciudad de México.

Los datos generales de esta Feria del Empleo fueron:

<b>Datos Generales</b>	
Tipo de puestos de trabajo ofrecidos	
Vacantes ofrecidas	
Solicitantes Asistentes	

Al evento asistieron 13,609 buscadores de empleo para ocupar una de las 14,128 vacantes ofertadas por las 202 empresas participantes. Por lo que se refiere al perfil

<sup>41</sup> Ibid.

de los asistentes, se corroboró que una alta proporción de jóvenes recién egresados de carreras técnicas o profesionales, solteros con escasa experiencia laboral y expectativas salariales superiores a las que ofrece el mercado.

#### 2.4.1.3. Bolsas de Trabajo Delegacionales.

Esta política puesta en marcha por el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas tuvo como objetivo principal intensificar la vinculación de oferentes y demandantes de mano de obra, por medio de las 16 Unidades Delegacionales del Servicio de Empleo (UDSE), las cuales se encargan de atender normalmente la demanda de empleo de los habitantes de la ciudad, que incluye a los desempleados y a quienes buscan mejorar sus condiciones laborales, en términos de salarios, prestaciones o desarrollo personal<sup>42</sup>. Para este fin, se registraron las vacantes de trabajo que ofrecen las empresas, tanto de manera directa como mediante la participación en diversos grupos de intercambio de personal.

En este marco, Durante el periodo Julio de 1998 a Julio de 1999 se capturaron 46,047 puestos de trabajo vacantes, los cuales se ofrecieron a 42,309 personas que acudieron a las oficinas de empleo.

Debido a las diferencias entre los requisitos que fijan las empresas y los perfiles ocupacionales de los buscadores de empleo, así como a sus expectativas salariales, sólo se canalizaron, en el periodo que se reporta, 19,324 personas, de las cuales se pudo lograr la colocación de 7,778, que representan aproximadamente el 40% de los enviados a un empleo. Una cantidad significativa de las personas que no lograron contratarse, mostraron dificultades para cumplir los requisitos fijados por las empresas, principalmente en lo que atañe a la escolaridad, la edad y la capacitación para el trabajo. De igual manera, se observó que una proporción significativa de los buscadores de empleo, mostraron su desacuerdo con los salarios y prestaciones ofrecidas por las empresas, la cual se reflejó en una negativa a ser

---

<sup>42</sup> Las 16 Unidades Delegacionales del Servicio de Empleo, siguen operando en la actualidad.

canalizados a una empresa o al rechazo de las ofertas de trabajo durante las entrevistas con los encargados de reclutamiento y selección de personal. Una proporción significativa de estos desempleados son personas con formación técnica y profesional y vasta experiencia laboral, lo que hace que sus expectativas sean superiores a las que les ofrece el mercado<sup>43</sup>.

En el Informe de las UDSE se confirmó que la mayoría de las vacantes que recibió el Servicio de Empleo, fueron generadas en micro y pequeñas empresas y ofrecen condiciones poco atractivas en términos de salarios, duración de los contratos y prestaciones. Ante ello, los desempleados optan por incorporarse al sector informal (comercio en la vía pública y prestación de servicios), que por lo menos les provee ingresos más elevados.

Para mejorar las posibilidades de contratación de los buscadores de empleo, las oficinas del servicio decidieron impartir un taller, donde se aprenden los procedimientos de reclutamiento y selección que siguen las empresas, el llenado de solicitudes de empleo, la redacción de documentos requeridos por los empleadores y el comportamiento a seguir en una entrevista de empleo. En el periodo que se reporta, se capacitaron 1,469 personas en ese tipo de talleres<sup>44</sup>.

Con la finalidad de generar indicadores del mercado de trabajo que permitieran diseñar estrategias y políticas públicas pertinentes, se integró un sistema de información sobre el comportamiento del mercado de trabajo, con base en la información que se obtiene de la operación del servicio (perfiles ocupacionales requeridos y demandados). Esta información se integra en el boletín estadístico, el cual se edita (Con un tiraje de 1,700 ejemplares) y envía a los empresarios y las instituciones públicas y "Realidades Laborales" privadas interesadas en la materia.

---

<sup>43</sup> Informe de la Dirección General de Trabajo del Distrito Federal México 2000.

<sup>44</sup> Ibid..

Con los datos anteriores podemos concluir, tomando en cuenta las tres perspectivas acerca de la pobreza que planteamos al principio de este trabajo, que en la administración 1997-1999 hubo un enorme intento por llevar a cabo políticas para mejorar el ingreso de las personas y a su vez mejorar sus capacidades (primera y tercera perspectiva de la pobreza respectivamente), mediante El Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (Probecat), las Ferias del Empleo y las Bolsas de Trabajo Delegacionales. Programas que tenían por objeto que las personas en situación de pobreza y pobreza extrema pudieran cubrir con sus necesidades básicas (segunda perspectiva acerca de la pobreza). Como en todo cambio político, el Gobierno del Distrito Federal se enfrentó con que estos cambios que son estructurales en la forma de relación Gobierno-Sociedad llevan un periodo temporal muy amplio. Pero esto no quiere decir que los cimientos de esta nueva relación no se lograron consolidar en esta administración, todo lo contrario, tomando estas políticas de punto de partida los gobiernos siguientes (1999-2000 y 2000-2006) estructuraron su proyecto para la creación de políticas para enfrentar la pobreza

#### 2.4.2 ADMINISTRACIÓN DE LA MAESTRA ROSARIO ROBLES BERLANGA (1999-2000)

El 29 de septiembre de 1999 Rosario Robles Berlanga rinde protesta como Jefa de Gobierno ante el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sustituyendo al ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Desde diciembre de 1997 fungió como secretaria de Gobierno del DF, el segundo puesto en importancia de la administración capitalina electa democráticamente por los habitantes de la ciudad de México. Meses antes formó parte de la Comisión de Enlace entre la jefatura del Departamento del DF y el jefe de Gobierno electo.

Entre 1989 y 1999 realizó diversas actividades, entre las que destacan las siguientes:

**Inició su carrera sindical en el seno del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM). De 1988 a 1993 fue integrante del Comité Ejecutivo del mismo sindicato (1988- 1993).**

**Fundadora del Partido de la Revolución Democrática en 1989, consejera nacional; secretaria de Movimientos Sociales del CEN; secretaria de Organización, desde la cual coordinó las Brigadas del Sol (fundamentales para los resultados electorales del 6 de julio de 1997)**

**Como diputada federal en la LVI Legislatura presidió la Comisión de Desarrollo Social, representó al PRD en la Comisión Plural para la Reforma del Estado (la que presidió cuando se pactaron los acuerdos básicos para la reforma electoral en el ámbito constitucional) y participó en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de mayo a agosto de 1997 durante el proceso electoral federal.**

**Durante 1998, en su función de secretaria de Gobierno, preside la mesa central de la Reforma Política del DF, integrada por tres grupos de negociación en los que participan dirigentes de los cinco partidos, y logra concertar reformas en materia de participación ciudadana, las que incluyen las figuras del plebiscito, el referéndum y la consulta popular y reformas electorales que derivaron en un nuevo Código Electoral para el DF, la creación del Instituto Electoral del DF y el Tribunal Electoral del DF. Esta política permitió que los plantones y las marchas en la Ciudad disminuyeran 70% en relación con las habidas en el mismo lapso de la anterior administración.**

**También con base en el diálogo y el respeto a la ley, Rosario Robles dirige las negociaciones para reordenar el comercio en vía pública y para solucionar demandas de los trabajadores de la Ruta 100. Los principales resultados obtenidos en el primer punto son:**

- 1. La reducción sustancial de este fenómeno en el Centro Histórico de la ciudad de México, por acuerdos logrados en las mesas de negociación central y delegacionales.**
- 2. Cuarenta y nueve mil personas se incorporaron al programa de reordenamiento, cerca del doble lo que obtuvo la administración anterior.**

**Otras acciones de la Secretaría de Gobierno y sus resultados:**

Creó la comisión de Atención a la Vivienda en Arrendamiento (CAVA), la cual logró el entendimiento pacífico y amistoso entre inquilinos y arrendatarios.

Mantuvo una relación de diálogo y respeto con el Sindicato Único de Trabajadores del DF.

Impulsó iniciativas tendientes a fomentar la participación ciudadana en jornadas de recuperación de espacios públicos, avenidas, parques y el Centro Histórico de la ciudad de México.

Impulsó la creación de la Coordinación de Participación Ciudadana para la Prevención del Delito y el desarrollo de encuentros entre la red de organizaciones civiles y los integrantes de las mesas de Reforma Política en el DF.

Impulsó programas especiales de atención como Promujer; creó centros integrales de atención a la mujer en las 16 delegaciones y desarrolló un plan destinado a garantizarles igualdad de oportunidades en el DF. También apoyó la creación del Centro de Atención al Indígena Migrante y desarrolló el Programa Permanente de Atención Especial a Mujeres y Menores Trabajadores, así como campañas en contra de la violencia familiar y de orientación en salud reproductiva y de prevención del cáncer cérvico uterino.

Organizó, en coordinación con la UNESCO, el Encuentro de Experiencias Latinoamericanas sobre Gobernabilidad Democrática y Participación Ciudadana, en el que participaron alcaldes y representantes de los gobiernos de 31 ciudades de América Latina.

Promovió la realización de Ferias del Empleo, tanto abiertas como especializadas para atender las necesidades de los jóvenes, de las mujeres y de los trabajadores rurales del Distrito Federal. En ellas se logró colocar a más de 40 mil solicitantes.

- **Políticas en materia de Desarrollo económico:**

En la Administración de Rosario Robles se empezó y promovió programas de crédito para micro empresas, de desregulación administrativa y de apoyo a las empresas; de fomento cooperativo y de desarrollo rural, y de manera especial programas de promoción de empleo.



En el caso de la atención a la salud, se dio mantenimiento a la infraestructura disponible y se aumentó. Además de las obras de mantenimiento que se realizaron en 17 hospitales, 32 centros de salud, un reclusorio, la Escuela de Enfermería, se llevaron a cabo trabajos de rehabilitación y remodelación en 6 hospitales y en julio de 1999 se inició las obras de ampliación y remodelación mayor de los hospitales Tacubaya, Azcapotzalco, Topilejo y Cuauhtepac.

Uno de los principales compromisos de la Maestra Robles fue combatir la mortalidad femenina por cáncer cérvico uterino; "para ello estableció el Centro de Citología, que permitió aumentar el análisis de 50 mil a 400 mil muestras; se crearon 9 clínicas de displasia; por primera vez operó la red de unidades móviles de detección de dicho mal, en coordinación y coinversión con la red de salud para las mujeres en varias delegaciones y se avanzó en las campañas de información y sensibilización de las mujeres en toda la red de salud en el Distrito Federal."<sup>45</sup>

Tres mil mujeres, jóvenes, visitaron a los casi 700 mil domicilios que son considerados las más pobres de nuestra ciudad. Levantaron un diagnóstico de cada familia y permitieron establecer una base muy sólida para sustentar hacia el futuro una política pública integral hacia esos sectores que considera, entre otros aspectos, la atención a los casos de violencia, de desintegración familiar, de adicciones, de soledad en los adultos mayores y de la problemática de los hogares encabezados por mujeres<sup>46</sup>.

- Políticas en materia de vivienda:

En materia de vivienda se avanzó en sentar las bases para la atención de los sectores excluidos de los mecanismos de crédito para obtener una casa, en reorientar la inversión para redensificar áreas de la ciudad que cuentan con servicios, disminuir el riesgo en vecindades y concebir la recuperación del Centro Histórico ligada profundamente a su repoblamiento.

<sup>45</sup> Para mayor información de estos datos puede consultarse el Tercer Informe de Gobierno de la Maestra Rosario Robles Berlanga.

<sup>46</sup> Ibid. p. 3.

Entre los programas prioritarios se destacaron los de mejoramiento de vivienda y vivienda nueva en lotes familiares que están destinados a personas con viviendas deterioradas y que presentan altos índices de hacinamiento. Esto permitió que los nuevos hogares contaran con espacios propios, dignos, en las mismas zonas en las que están establecidos.

- **Políticas en materia educativa.**

En el ámbito educativo, se continuó con la distribución de libros de texto gratuitos para estudiantes de las secundarias públicas. En el ciclo 2000-2001 se distribuyeron más de 500 mil ejemplares nuevos y más de 190 mil de reposición. Con ello, a lo largo de esta administración se entregaron cerca de 3 millones de libros en beneficio de más de 400 mil alumnos de 864 escuelas secundarias públicas del Distrito Federal. Asimismo, se incrementó con respecto a 1997, en un 62% el presupuesto destinado al mantenimiento y construcción de nuevas escuelas.

#### 2.4.2.1. Programa de Créditos para micro Empresas

A través de este programa se pretendió consolidar un instrumento institucional que atendiera las necesidades de financiamiento de las micro y pequeñas empresas, así como asignar mayor inversión pública a los sectores con mayores índices de marginación y pobreza para impulsar el auto empleo y la creación y consolidación de unidades productivas.

Los objetivos del Programa de Créditos para micro Empresas se pretendió alcanzar los siguientes objetivos:

- Atención a la población en situación de pobreza y marginación.
- Conservación de empleos y creación de nuevos puestos de trabajo.
- Formación de grupos solidarios.

El 18 de marzo del año 2000, se entregaron 630 micro créditos y 8 créditos a Micro y Pequeñas Empresas, lo cual implicó una erogación de 2 millones 166 mil pesos (Estos créditos se realizaron con recursos del año 2000).

El 31 de mayo fueron entregados 599 micro créditos representando un monto de 1 millón 717 mil pesos.

El 24 de junio se lleva a cabo la entrega de 5,000 micro créditos y 100 créditos a Micro y Pequeñas Empresas, por un monto aproximado de 19 millones de pesos.

En total al 24 de junio se entregaron durante ese año 6,129 micro créditos y 118 créditos a la micro y pequeña empresa, lo cual hace un monto global de 22 millones 883 mil pesos.

Para poder atender a los solicitantes de créditos se estableció un mecanismo operativo con las Comisiones de Desarrollo Económico de las 778 Unidades Territoriales consideradas en el Programa y con la Dirección General de Participación Ciudadana para brindar atención oportuna a solicitantes de micro créditos. Se atendieron aproximadamente 5 mil llamadas telefónicas que solicitan información acerca del programa.<sup>47</sup>

Lo anterior da cuenta del enorme interés de los ciudadanos del D.F. por acceder a los micro créditos del programa implementado por el gobierno de la ciudad, en virtud de la agilidad con la que se tramitaron y entregaron los mismos. Los montos y plazos que se ofrecieron con este programa del D.F. otorgaron un plazo de 16 semanas con una tasa de interés del 0.7% de interés semanal.

---

<sup>47</sup> Informe de la Secretaría de Desarrollo Económico "Programa Prioritario a la Micro Empresa" Enero de 2001

Otra parte de gran importancia dentro de este programa lo fue el Seguimiento y capacitación a Microempresarios en donde se llevó a cabo un convenio de colaboración con la fundación Pro-empleo para brindar capacitación a microempresarios.

Asimismo se mantuvo una coordinación con la Dirección General de Equidad y Desarrollo de la Secretaría de Desarrollo Económico del DF, específicamente con la Dirección de Programas para la Juventud, para la puesta en marcha de un programa de seguimiento a proyectos productivos que se operó con 20 jóvenes estudiantes de distintas disciplinas que realizaban el servicio social.

#### 2.4.2.2. Programas de Promoción al Empleo.

Durante su administración, Rosario Robles implemento una serie de programas que tenían por objeto, promocionar el empleo en la Ciudad de México, algunos de ellos son<sup>48</sup>:

**La Comuna:** Es un espacio donde se atiende a los jóvenes desempleados, desde una perspectiva integral que garantice su incorporación al empleo, en forma simultánea con capacitación y formación en otras áreas.

Opera de la siguiente manera: el joven llega a La Comuna y es recibido por un promotor, quien le muestra los servicios que ésta ofrece y es decisión de la persona entrar a una asesoría individual personalizada; la cual consiste en una charla de igual a igual donde el o la joven comienza la construcción de su propio itinerario de vida. La Comuna pone a su disposición un abanico de posibilidades en espacios de participación laboral, capacitación, expresión artística, salud y educación, llamada Red de Servicios.

**El Servicio de Colocación:** el Gobierno de la Ciudad hizo un esfuerzo para brindarle la oportunidad de conseguir empleo, de manera eficaz y gratuita, según el nivel de estudios y experiencia laboral que tengan las personas solicitantes.

---

<sup>48</sup> Todos estos programas continúan con vigencia en la actualidad.

El Servicio de Colocación opera cuando un buscador de empleo acude a la Unidad Delegacional del Servicio de Empleo de la Delegación Política que le corresponda, ahí llena una solicitud, se entrevista con un consejero de empleo, quién ingresa los datos de su perfil en un sistema de cómputo que contiene una base de datos de las empresas, las cuales requieren personal con las características que el buscador presenta. Esto hace que sus posibilidades de ser colocado sean verdaderamente altas; una vez que el sistema ha encontrado la empresa con la vacante acorde a su perfil, se da una carta de presentación, con ésta se acude a la empresa el día y hora indicado.

En caso de que se coloque en la empresa, es necesario reportarlo a la Unidad Delegacional del Servicio de Empleo a la cual acudió el buscador de empleo. De no haber logrado la colocación puede acudir nuevamente a las oficinas y se busca otra opción para la persona.

**El Programa de Apoyo a la Capacitación:** El Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC), contribuye a fortalecer y ampliar las capacidades competitivas del personal de las micro, pequeñas y medianas empresas, mediante la promoción de programas de capacitación para los trabajadores en activo y empleadores.

Busca que el incremento de los niveles de la capacitación se traduzca en mejorar los esquemas de distribución de los beneficios entre los trabajadores y en un aumento de la productividad, calidad y competitividad de la empresa.

Establece esquemas de capacitación fomentando especialmente los programas de acuerdo a Normas Técnicas de Competencia Laboral que consideren la vocación regional, el uso eficiente de los recursos acercando el proceso de toma de decisiones al lugar de aplicación, para lograr un mayor impacto a nivel de la empresa y la localidad en la calificación de los trabajadores en activo y empleadores.

**El Sistema de Capacitación para el Trabajo:** forma parte del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), el cual se ha definido como un instrumento de política activa de

empleo, que retoma estrategias desarrolladas previamente e incorpora algunas orientadas a atender con mayor precisión a la población objetivo y brindarle apoyos más pertinentes en función de sus necesidades. Su objetivo es incrementar la empleabilidad de la población desempleada y subempleada a través de diversos mecanismos entre los que se encuentra la capacitación para el trabajo de corto plazo, apoyada con una beca y vinculada estrechamente a los requerimientos del aparato productivo.

El SICAT tiene seis modalidades las cuales son:

**Mixta:** Es una modalidad que se lleva a cabo en concertación con las empresas medianas y grandes, que por instalación o ampliación de su planta productiva o de turnos de trabajo, requieren de la contratación de mano de obra capacitada. Los beneficiarios entran en un proceso de adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas, a través de realizar actividades teóricas y prácticas propias del proceso productivo de la empresa y principalmente dentro de sus instalaciones, así mismo se comprometen a contratar a un porcentaje de los egresados de los cursos.

**Mypes:** La capacitación mixta en micro y pequeñas empresas, como modalidad del Sicat, es aquella que se lleva a cabo de manera concertada con los representantes de este tipo de empresas; la capacitación se imparte en la práctica laboral en las instalaciones de las mismas, las cuales se agrupan para acceder a los beneficios de capacitar al personal que después pueden contratar.

**Autoempleo:** La modalidad de capacitación para el autoempleo del Sicat, está dirigida a apoyar a población desempleada o subempleada, cuyo perfil e interés se orientan a desarrollar una actividad productiva por cuenta propia, pero requiere fortalecer sus conocimientos y habilidades, tanto técnicos como administrativos, para trabajar por su cuenta y se imparte en planteles del sistema educativo público, privado o social.

**Vales de capacitación:** Esta modalidad en prueba se dirige a desempleados interesados en reconvertir o fortalecer sus conocimientos y aptitudes laborales en un grupo ocupacional específico, para incrementar su empleabilidad. En este caso, se ofrece al desempleado un vale que cubrirá la inscripción, colegiaturas y materiales en cursos regulares de hasta tres meses, el costo de la capacitación será cubierto por el Sistema con base en un tabulador previamente acordado con las instituciones de capacitación participantes.

**Capacitación para profesionistas y técnicos desempleados:** Esta modalidad está dirigida a población desempleada que haya concluido sus estudios técnicos de nivel bachillerato o universitarios, con o sin experiencia laboral que requieren cursos específicos dirigidos a fortalecer o complementar sus conocimientos técnicos con el manejo de herramientas laborales particulares (computación, inglés, planeación, actualización contable, administración de procesos, liderazgo, trabajo en equipo, etc.). En estos casos, de acuerdo con la evaluación que sobre las aptitudes laborales realice el consejero de empleo u orientador laboral del SEE, se otorgará un vale que cubre la inscripción y colegiaturas en cursos de hasta cuatro meses.

**Capacitación para estudiantes terminales de carreras técnicas y profesionales:** En este caso, se promoverá ante los empleadores participar en el Sistema, para capacitar en la práctica, hasta por cuatro meses, a estudiantes universitarios y/o de carreras técnicas que están por concluir sus estudios (último semestre o ciclo escolar) para que se involucren en la forma de organización del trabajo, asuman conocimientos prácticos y muestren sus aptitudes a efecto de que, en función de su desempeño, puedan ser contratados.

#### **2.4.2.3. Continuación con las ferias y jornadas del empleo.**

Con el objetivo de continuar con el fomento al empleo y facilitar el encuentro entre los buscadores o solicitantes de empleo y las empresas que los solicitan, ahorrándoles tiempo y gastos a ambas partes, se continuó con las Ferias del Empleo. Igualmente se organizan Ferias o eventos urbanos como rurales, buscando apoyos para los productores del campo de la ciudad de México, los

trabajadores indígenas, mujeres, jóvenes, discapacitados y adultos, particularmente los adultos mayores.

### Distrito Federal: Jornadas del Empleo realizadas en 1999-2000

Eventos	1999	2000	Acumulado 1999-2000
Jornadas realizadas	7	7	14
Empresas participantes	420	656	1,076
Vacantes ofertadas	24,945	34,128	59,073
Asistentes	16,911	21,986	38,897
Contratados	4,958	4,149	9,107

49

### Distrito Federal: Ferias del Empleo 1998-2001

Eventos	1998	1999	2000	2001	Acumulado 1998-2000
Ferias de empleo	1	2	2	1	6
Empresas participantes	179	426	385	193	1,183
Vacantes ofertadas	18,240	44,150	29,238	13,878	105,506
Asistentes	18,430	26,775	23,484	15,498	84,187
Contratados	9,889	9,605	9,485	4,827	33,806

50

El Gobierno de Rosario Robles también efectuó diversas jornadas de capacitación para el empleo en la ciudad a fin de ofrecer becas y cursos. Las jornadas

<sup>49</sup> Fuente: Anexo Estadístico, 1er. Informe, Gobierno del Distrito Federal, 2001. Secretaría de Gobierno; Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social, Dirección General de Empleo y Capacitación.

<sup>50</sup> Ibid.



de capacitación han sido dirigidas a distintos sectores: a mujeres, a jóvenes y a público en general, y tienen el objetivo de ofrecer los conocimientos básicos para obtener un empleo o bien para autoemplearse.

Podemos concluir que la administración 1999-2000 fue marcada por la continuación de los programas de Cárdenas, mostrando así que la continuidad en las políticas de desarrollo social es la forma más adecuada de hacer frente al problema de la pobreza, ya que de poco sirve que las políticas puestas en marcha en un periodo de gobierno sean abandonadas para implementar unas nuevas, ya sean total o parcialmente distintas a las anteriores.

Refiriéndonos nuevamente a las tres perspectivas acerca de la pobreza mencionadas con anterioridad, la administración 1999-2000 sigue encaminando nuevos programas para mejorar el ingreso de las personas, prueba de esto la puesta en marcha del Programa de Créditos para micro Empresas que tenía por objetivo fomentar la producción y el empleo en las zonas más necesitadas. En cuanto a la perspectiva de las necesidades básicas, en esta administración no hubo un programa integral el cual pudiera hacer frente al problema de la mala prestación de los servicios básicos. Siendo este punto un retroceso con los logros de la administración anterior. En cuanto a la perspectiva de la capacidad, se implementó el Programa de Promoción al Empleo que tenía por objeto fortalecer y ampliar las capacidades competitivas de las personas. Esto arrojó resultados medianamente favorables ya que esta promoción del empleo sólo contemplo a las personas empleadas en ese momento o desempleadas pero con experiencia laboral, olvidando nuevamente a las personas que no tienen ninguna experiencia laboral, siendo estas las ubicadas en el rubro de pobreza extrema.

### **III. ADMINISTRACIÓN DEL LICENCIADO ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR**

El 5 de diciembre de 2000 el Licenciado Andrés Manuel López Obrador rinde protesta como nuevo Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, cargo que por primera vez realizará un gobernador de la Capital por seis años, a la vez que por primera vez contará con Jefes Delegacionales electos por votación popular. Esto último es un hecho de gran relevancia para el desarrollo político de la ciudad.

Desde su mensaje de toma de posesión Andrés Manuel definió a su gobierno en favor de los humildes y los olvidados, mencionando que su "gobierno surge de un movimiento de izquierda y lucha por una democracia con dimensión social"<sup>1</sup>. Partiendo de esto el principal objetivo de su gobierno es frenar el empobrecimiento del pueblo, orientando el presupuesto en favor de los humildes, de los excluidos y olvidados.

Mediante 1 352 Programas incluidos en su Política de Desarrollo Social integrados territorialmente, Andrés Manuel pretende alcanzar dicho objetivo. En cada uno de ellos se especifican acciones, alcances, beneficios, presupuesto y dependencias responsables de su ejecución. Por primera vez en la ciudad y en el país, se han programado hasta las colonias, barrios, unidades habitacionales y pueblos, acciones integrales bien definidas y recursos con carácter de intransferibles para frenar el empobrecimiento y garantizar la seguridad y la tranquilidad pública.

Estos programas integrados incluyen a todas las unidades territoriales de la ciudad, pero se dedican más acciones y recursos a 776 de ellas, consideradas de muy alta, alta y mediana marginación.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Mensaje del C. Andrés Manuel López Obrador, en el acto de toma de posesión como jefe de Gobierno del Distrito Federal, celebrado el 5 de diciembre del 2000, en el recinto legislativo del Distrito Federal.

<sup>2</sup> Mensaje del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, en la presentación del Primer Informe de Gobierno ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 17 de septiembre de 2001. p. 7.

- **Políticas en materia de Desarrollo Social:**

Al ingresar López Obrador a la Jefatura de Gobierno se pusieron en marcha políticas encaminadas a impulsar el desarrollo social de la Ciudad, una de ellas fue entregar a 204 mil adultos mayores tarjetas para ir a cualquier centro comercial y adquirir alimentos hasta por 600 pesos mensuales. Esta acción en palabras de López Obrador "es apenas una pequeña recompensa para quienes, con su trabajo y experiencia, han hecho posible esta gran ciudad"<sup>3</sup>. Simultáneamente a esta política los adultos mayores reciben atención médica y medicamentos gratuitos en todos los centros de salud y hospitales del gobierno del Distrito Federal.

También se puso en marcha el programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos para la gente de escasos recursos que no cuenta con seguridad social; se dieron 418 nuevos tratamientos para personas que viven con VIH-SIDA; se triplicó el presupuesto destinado al abasto de medicamentos e insumos médicos, y se puso en marcha un sistema de supervisión permanente de los servicios de salud para atender las urgencias y evitar los rechazos de pacientes.

De igual forma se asignaron becas de 600 pesos mensuales en efectivo a 36 mil personas con discapacidad para aliviar un poco su situación económica. También actualmente 16 mil 666 niñas y niños de madres solteras reciben apoyo por el mismo monto, para evitar la desintegración familiar y favorecer la permanencia en la escuela.

Se proporcionaron 110 millones de raciones alimenticias en los centros de educación infantil y primarias del Distrito Federal y se entregan libros de texto gratuito de secundaria en las escuelas públicas.

---

<sup>3</sup> Mensaje del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, en la presentación del Primer Informe de Gobierno ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 17 de septiembre de 2001. p. 10

Se puso en marcha un programa para favorecer la economía popular y crear empleos. En este marco, se otorgaron 23 mil créditos para el autoempleo; 333 créditos a micro y pequeña empresas; 13 mil 353 becas de capacitación a desempleados y se han entregado 204 apoyos económicos para proyectos productivos en el medio rural de la ciudad.

• Políticas en materia de Vivienda:

Con el mismo propósito de reactivar la economía desde abajo y crear empleos, se otorgaron 11 mil 903 créditos para el mejoramiento y ampliación de vivienda en lotes familiares; se terminaron 4 mil 449 viviendas nuevas del programa de este año o que se encontraban en proceso desde el año pasado, y se trabaja en 262 predios, donde se construyen 8 mil 495 viviendas nuevas y están por iniciarse 2 mil 880 viviendas más.<sup>4</sup>

En diciembre de 2001 se logró la meta original de 15 mil créditos para ampliación de vivienda en lotes familiares y de 10 mil viviendas nuevas en las delegaciones centrales: un total de 25 mil acciones. Este se trata, del programa más importante de vivienda que se haya realizado desde hace más de una década.

Está en marcha, también, el programa de mantenimiento a unidades habitacionales de interés social. Hasta ahora, se han entregado fondos para 353 unidades habitacionales.

Pero el proyecto más importante y ambicioso del Gobierno de Andrés Manuel López obrador es sin lugar a dudas el Programa de vivienda del Distrito Federal<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Ibid. p. 11.

<sup>5</sup> Tratado ampliamente en el apartado 3.1. de este trabajo.

- **Políticas en materia de Educación:**

En el Plan de Gobierno presentado por Andrés Manuel señala que "en materia educativa habrá tres prioridades: manejar los servicios de educación básica que actualmente corresponden a la Federación; garantizar la igualdad de oportunidades en todos los niveles de escolaridad y crear preparatorias y una universidad."<sup>6</sup>

También se pretende lograr un mayor equilibrio en las oportunidades de acceso a la educación. Siguen siendo notorias las desigualdades entre zonas y delegaciones. El promedio de escolaridad en el Distrito Federal es de 10 grados, pero en Iztapalapa es de 7; la media de analfabetismo en la ciudad es de tres por ciento y, aunque en la delegación Benito Juárez es casi de cero, en Milpa Alta es de cinco<sup>7</sup>. Para enfrentar estos desniveles, el gobierno de López Obrador seguirá aplicando el programa de desayunos escolares en todas las escuelas públicas de las colonias populares; continuará con la entrega gratuita de libros de texto de secundaria; impulsará la reconstrucción y el mantenimiento de los espacios educativos y destinarán estímulos especiales para maestros que trabajan en las zonas más pobres del Distrito Federal.

Todo esto está encaminado a demostrar, como es de notarse en el Plan de Gobierno de López Obrador que se está en "condiciones de administrar los servicios educativos y nos proponemos ofrecer una educación de calidad en la ciudad de México. Buscaremos elevar los niveles educativos mediante una inversión ligada a objetivos prioritarios, aprovechando las nuevas tecnologías, con una mejor formación y apoyo a los profesores, nuevos recursos y planteamientos para atajar la marginación social"<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Plan de Gobierno del Distrito Federal, por Andrés Manuel López Obrador.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

Actualmente la administración Andrés Manuel, esta trabajando para cumplir el compromiso de crear 15 escuelas preparatorias y la Universidad de la Ciudad de México. Con la colaboración de la Universidad Nacional Autónoma de México realizó el diplomado para maestros de las escuelas preparatorias; se emitió el decreto de creación de la Universidad; se definieron las carreras y se elaboraron los programas de estudio; se firmó un acuerdo con la Secretaría de Educación Pública; se consiguieron y adaptaron planteles alternos para las preparatorias; se entregaron edificios del gobierno para la Universidad; se realizó la selección de los alumnos, y así, en agosto de 2001, iniciaron las clases en las preparatorias y el 3 de septiembre del mismo año se inauguró la Universidad de la Ciudad de México.

### **3.1. PROGRAMA DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL**

En el Distrito Federal el problema de la vivienda plantea resolver diversos aspectos muy complejos para satisfacer la necesidad de amplios sectores de la población. No obstante los esfuerzos realizados durante varios años por algunos organismos institucionales encargados de atender este rubro, aún prevalecen el creciente déficit y el deterioro de las condiciones de vivienda.

El actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Licenciado Andrés Manuel López Obrador (2001-2006), dio a conocer una alternativa integral, a través del Bando Informativo Número 2, y Acuerdo sobre Política Habitacional, donde principalmente se propone lo siguiente:

- **Atender la necesidad de vivienda de los sectores más pobres de la población.**
- **Revertir el crecimiento desordenado de la Ciudad.**
- **Preservar el suelo de conservación del Distrito Federal, impidiendo que la mancha urbana siga creciendo hacia las zonas de recarga de mantos acuíferos y donde se produce la mayor parte del oxígeno para la Ciudad.**

- Repoblar las cuatro Delegaciones Centrales: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, donde ha disminuido su población, en tanto que en las Delegaciones del Sur y del Oriente del Distrito Federal, la población ha crecido en forma desproporcionada.
- Definir la factibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje y desagüe pluvial, de vialidad, de impacto urbano, de impacto ambiental y de uso de suelo, debido a la escasa disponibilidad de agua y de redes de tuberías para satisfacer las demandas del desarrollo inmobiliario<sup>9</sup>

El contenido esencial de esta Política Habitacional, propuso desde una perspectiva social, la realización de 25 mil acciones de vivienda para el año 2001, con el fin de hacer frente al rezago y demanda de habitación digna en la ciudad.

Sobre esta base, y con el propósito de cumplir a cabalidad la misión encomendada de atender el complejo problema de la vivienda social para amplios sectores de la población en el Distrito Federal, el énfasis y la prioridad del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) hacia su población objetivo, es el desarrollo de una política de vivienda con una concepción integral de Ciudad. Las Reglas de Operación así lo señalan, y ello por tanto, implica la generación de los medios que permitan la apertura de un amplio abanico de opciones para los diversos sectores sociales que enfrentan problemas habitacionales, en forma primordial para aquellos de menor ingreso y mayor vulnerabilidad.

El Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), es un organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se creó por Decreto emitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido en el primer artículo transitorio del Decreto de creación, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal inicia su gestión a partir del 16 de octubre de 1998.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Acuerdo Sobre Política Habitacional. Bando 2 Instituto Nacional de Vivienda del Distrito Federal.  
<sup>10</sup> Publicado en la Gaceta Oficial Número 161 del 29 de septiembre de 1998.

El INVI, tiene como propósito diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y los programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos en el Distrito Federal, en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de la Ley de Vivienda del Distrito Federal y de los programas que se deriven.

Para el Instituto son sujetos prioritarios de crédito las madres solteras, adultos mayores, madres jefas de hogar, indígenas, y personas con discapacidad, personas que perciban ingresos con un límite superior individual hasta 4.7 vsm sin establecer límites al nivel más bajo de ingreso aceptable, estableciendo como límite hasta 7.0 vsmd, como ingreso conyugal; no rechaza a ningún solicitante de vivienda por su situación de género, calidad en el empleo y edad; y promueve el arraigo de la gente mediante los programas de Sustitución y Mejoramiento de vivienda.

El Instituto de Vivienda para el cumplimiento de sus objetivos, desarrolla tres tipos de programas: Vivienda en Conjunto, Vivienda en Lote Familiar y Reserva Inmobiliaria.<sup>11</sup>

- Programa de Vivienda en Conjunto:

Este programa desarrolla proyectos de vivienda en conjunto, para optimizar el uso de suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible; se aplica en predios urbanos con propiedad regularizada, libre de gravámenes y uso habitacional; con uso anterior no habitacional o baldío; ya sea con vivienda precaria, en alto riesgo, así como también con vivienda en uso susceptible de ser rehabilitada. Este programa incluye a familias con ingresos de uno y hasta siete salarios mínimos mensuales, a través del otorgamiento de créditos blandos, que pueden incluir suelo, estudios y proyectos,

---

<sup>11</sup> Gobierno del Distrito Federal. "Administrativo Programático. Sector Paraestatal" Objetivos, Líneas de Acción y Estrategias del Instituto de la Vivienda del D.F. México 1998.



demolición (si se requiere), rehabilitación, áreas comunes y fachadas (en el caso de inmuebles catalogados); y edificación.

En este programa los créditos se otorgaron a través de las siguientes modalidades de financiamiento:

**a) Vivienda Nueva Terminada:**

Esta modalidad corresponde a la construcción de vivienda nueva realizada en un proceso único de edificación que cumpla con las necesidades de área construida, seguridad estructural, instalaciones, servicios, áreas privativas y áreas de uso común.

**b) Adquisición y Rehabilitación en Inmuebles Catalogados:**

Esta modalidad corresponde a la adquisición de vivienda existente, siempre que presenten buenas condiciones estructurales o bien cuando las obras de rehabilitación garanticen que el inmueble tendrá una vida útil duradera, que contribuya a la conservación del patrimonio histórico o artístico. Su particular característica es el estar catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes o la Dirección de Sitios Patrimoniales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

**c) Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles No Catalogados:**

Esta modalidad consiste en la adquisición de vivienda por parte de sus ocupantes y que requiere de rehabilitación o mejoras mediante obras en su estructura y/o en instalaciones sanitarias, o requiere acciones de mantenimiento con las que se pueda garantizar una vida útil, duradera y segura del inmueble.

**d) Vivienda Progresiva:**

**Esta modalidad corresponde a la edificación de vivienda individual o plurifamiliar, a través de un proceso de construcción paulatina en desarrollos de tipo horizontal o vertical.**

**Considera la construcción de vivienda con espacios habitables mínimos, en la que se privilegien los elementos estructurales y las instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas, que en su conjunto permitan su consolidación gradual y que brinden seguridad y bienestar a sus ocupantes.**

**e) Vivienda Usada:**

**Esta modalidad consiste en adquirir una vivienda propiedad de terceros como opción de un financiamiento para atender a la demanda individual.**

**Programas de vivienda en Lote Familiar:**

**Este Programa se aplica en predios que no presentan situación física de alto riesgo, que se ubican en suelo urbano y que estén regularizados o en proceso de regularización, en apoyo a los procesos de autoproducción individual que realizan las familias de bajos ingresos.**

**Tiene como objetivo atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria o provisional, fomentando el arraigo familiar y barrial. Este programa tiene dos modalidades:**

**A) Mejoramiento y Ampliación**

**Esta modalidad corresponde al mejoramiento de la vivienda para ampliar, sustituir o reforzar elementos estructurales y para el mejoramiento de las condiciones sanitarias, en apoyo a los procesos de auto producción individual que realizan los sectores de bajos ingresos.**

## B) Vivienda Nueva

Esta modalidad corresponde a la edificación de vivienda nueva en segundos o terceros niveles y/o subdivisiones de predios y lotes baldíos, propiedad de familias de bajos ingresos que habitan en barrios o colonias populares.

### Programa de reserva inmobiliaria:

Consiste en la adquisición de bienes inmuebles por parte del Instituto de Vivienda susceptibles de ser utilizados en acciones de vivienda.

Las adquisiciones que realice el INVI para la integración de esta reserva, se hará mediante el financiamiento directo, dándose la recuperación de los recursos erogados a partir de los créditos que otorguen a los beneficiarios de las acciones que se lleven a cabo en los inmuebles.

### Topes de financiamiento<sup>12</sup>

Programa	Línea (s) de crédito (s)	V.S.M.D.	Equivalencia en pesos en febrero de 2002
Vivienda Nueva	Adquisición de Inmuebles	80	2,529.00
	Estudios y proyectos	90	3,793.50
	Demolición	185	6,954.75 v
	Edificación (Incluye complementarios)	3300	139,095.00
Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles catalogados	Adquisición y rehabilitación de inmuebles	3500	147,525.00
	Solo rehabilitación	1000	42,150.00

<sup>12</sup> El monto máximo de financiamiento que el INVI puede aplicar queda establecido en la tabla anterior. Instituto Nacional de la Vivienda del Distrito Federal. Programa de Vivienda del D.F. México 2002

	Estudios y proyectos	180	7,587.00	
	Dictamen de factibilidad	80	3,372.00	
	Áreas comunes y fachadas	1920	80,928.00	
<b>Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles no catalogados</b>	Adquisición de inmueble	2500	105,375.00	
	Estudios y proyectos	45	1,896.75 v	
	Rehabilitación	818	34,478.70 v	
<b>Vivienda progresiva</b>	Adquisición de inmuebles	60	2,529.00	
	Estudios y proyectos	90	3,793.50	
	Edificación en vivienda horizontal	1636	68,957.40	
	Edificación en vivienda vertical	2200	92,730.00	
	Instalaciones generales y área comunes	328	13,825.20	
<b>Vivienda Usada</b>	Adquisición a terceros	4800	202,320.00	
<b>Mejoramiento y/o ampliación de vivienda</b>	Estudios y proyectos / mejoramiento y ampliación	880	37,092.00	
<b>Vivienda nueva en lote familiar</b>	Estudios y proyectos y edificación	1728	72,835.20	
<b>Reserva Inmobiliaria</b>	Adquisición de inmuebles			En función del caso, de acuerdo con los criterios correspondientes de las reglas de operación

**El plazo máximo de recuperación que ofrece el Gobierno del Distrito Federal es de 30 años para los créditos del Programa de Vivienda en Conjunto, y de acuerdo con la Ley de Vivienda del DF, la cantidad mensual deberá representar como máximo el 20% de los ingresos familiares que declare el solicitante. En los créditos del Programa de Vivienda en Lote Familiar, el plazo máximo de recuperación será de**

ocho años. En ambos casos, la tasa de interés se cobra con base en las actualizaciones del salario mínimo.

### 3.2. PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO PARA LA ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL 2002

Este programa fue implementado “para hacer frente a la política económica neoliberal del Gobierno Federal, que desde hace veinte años ha empobrecido a la mayoría de los mexicanos”<sup>13</sup>, el Gobierno del Distrito Federal lleva adelante el Programa de Integración Social del Distrito Federal, a través del cual se destinan apoyos y recursos para frenar el deterioro y la exclusión de los grupos sociales más vulnerables y desprotegidos de la ciudad. El conjunto de los apoyos llega directamente a los vecinos de las unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación, y su evaluación y seguimiento se realiza con la participación de los ciudadanos, mediante sus asambleas y comisiones vecinales, así como del comité vecinal.

Subprograma	Objetivo	Destinatarios	Descripción
Apoyo Integral a los Adultos Mayores Secretaría de Salud del GDF	Detener el empobrecimiento y mejorar las condiciones de salud de los adultos mayores que viven en las zonas populares del Distrito Federal	Adultos mayores de 70 años	* Apoyo económico de 636 pesos mensuales en productos básicos, atención médica y transporte público gratuitos, y apoyos fiscales *Se proporcionan actualmente 250 mil apoyos, las nuevas altas proceden sólo en casos de cancelación o defunción
Apoyo a personas con discapacidad DIF-DF	Contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en las zonas de mayor pobreza del Distrito Federal	Personas con discapacidad en las unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación del Distrito Federal, que tengan un ingreso familiar de hasta dos salarios mínimos.	Apoyo económico de 636 pesos mensuales, transporte público gratuito y apoyos fiscales se otorgan actualmente 40,333 apoyos, las nuevas altas proceden sólo en casos de baja o cancelación.
Becas a niños v	Evitar que niñas v	Niños v niñas de escasos	Becca económica a niños v

<sup>13</sup> En el mensaje del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, Presentación del Primer Informe de Gobierno, ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México 17 de septiembre de 2001.

niñas en Situación de Vulnerabilidad DIF-DF	niños que viven en zonas pobres del D F, abandonen la escuela por falta de recursos económicos	recursos, de 6 a 15 años de edad, de preferencia hijos de madres solteras y que se encuentren estudiando	niñas para compra de alimentos, medicinas, artículos escolares y transporte. Se proporcionan actualmente 16.666 apoyos económicos, las nuevas altas sólo proceden en casos de baja o cancelación
Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo Secretaría de Desarrollo Económico del GDF	Fomentar el autoempleo mediante el otorgamiento de microcréditos a proyectos productivos presentados por grupos solidarios	Grupos solidarios de 5 a 15 personas de escasos recursos, sin empleo estable y que vivan en unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación	* Microcrédito a grupo solidario que presente un proyecto productivo viable y rentable * Los recursos se utilizan para la compra de mercancías, insumos, herramientas o equipo para negocios comerciales, industriales o de servicios

El programa de financiamiento para la Asistencia e Integración Social tiene como meta sumar esfuerzos y recursos con organizaciones civiles y privadas con el objetivo de: Promover el ejercicio de los derechos humanos y la atención y protección de la población en situación de extrema vulnerabilidad o desventaja, buscando allegarles los elementos que les permitan remontar las condiciones de exclusión social en las que se encuentran. Su fundamento legal se encuentra en la Ley de Participación Ciudadana, la Ley de Asistencia e Integración Social, la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles, la Ley de Instituciones de Asistencia Privada y la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, a través del Instituto de Asistencia e Integración Social, el Instituto de la Mujer y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

### 3.3. PROGRAMA DE COINVERSIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL.

Durante el año 2001, en función de las estrategias plasmadas en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001 - 2006, el Gobierno del C. Lic. Andrés Manuel López Obrador, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, emitió la convocatoria del Programa de Coinversión Social 2001, para el desarrollo social del Distrito Federal con la colaboración de la agencia holandesa NOVIB, con el objetivo de fortalecer las iniciativas sociales; fomentar la participación ciudadana y

**construir instrumentos para el acceso de organismos civiles y sociales a recursos públicos para el desarrollo social.**

**En dicho programa participaron:**

**DGEDS**

**Instituto de la Mujer (INMUJER)**

**Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS)**

**Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF)**

**Instituto de Cultura**

**La asignación de recursos se realizó a través de un proceso transparente que inició con una convocatoria pública y abierta a las organizaciones sociales y civiles del Distrito Federal, en la que participaron 225 proyectos, de los cuales fueron apoyados 95. De este número, la DGEDS financia 39 relacionados con los siguientes temas:**

**Atención a Indígenas**

**Programas para la Juventud**

**Cultura**

**Adultos Mayores**

**Participación Ciudadana**

**Prevención a la Violencia**

**Con un Presupuesto Total de \$6,189,000**

**Con estas acciones, la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social busca fomentar el fortalecimiento y reconstrucción del tejido social; así como, una política de corresponsabilidad con la ciudadanía a fin de contrarrestar las desigualdades e iniquidades en la que viven los sectores excluidos, marginados y vulnerables que viven en la Ciudad de México.**

En este sentido, la promoción para la equidad es uno de los principales retos de la DGEDS, pues los capitalinos deben reconocer la diversidad religiosa, cultural, económica, generacional y de género que constituye a la Ciudad de México para comenzar la construcción de una nueva Cultura de convivencia social.

#### **3.4. PROGRAMA DE APOYO ECONÓMICO PARA BUSCADORES DE EMPLEO.**

El objetivo principal es el de apoyar a la población desempleada en el proceso de búsqueda de empleo, para facilitarle su comunicación con las empresas, su traslado hacia fuentes de trabajo y contribuir a que mantengan un nivel de ingreso básico para el sustento de su familia.

Este programa esta destinado a desempleados mayores de 16 hasta 45 años con un monto presupuestal de \$67 millones para 8,500 apoyos a desempleados.

La asamblea vecinal y la comisión de desarrollo económico de la UT conocen el subprograma y se coordinan con la Unidad Delegacional del Servicio de Empleo en su Delegación.

El responsable de la Unidad Delegacional del Servicio de Empleo en su Delegación, proporciona información a la asamblea vecinal para su evaluación. El seguimiento se realiza con la participación de la comisión de desarrollo económico.

#### **Descripción**

- a) A través de las coordinaciones delegacionales de ambas direcciones y los diversos niveles de la Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC), se da a conocer la comunidad (asambleas vecinales) este programa.
  
- b) Las coordinaciones de desarrollo económico de la asamblea vecinal, a través de



los promotores de las Unidades Territoriales canalizan a los candidatos susceptibles de recibir los apoyos a la Unidad Delegacional respectiva.

c) El consejero de empleo determina, con base en las entrevista y la revisión de los documentos soporte, si los candidatos cubren los requisitos del programa.

d) El Comité Interno del Servicio de Empleo del Distrito Federal (SEDF), aprueba las listas de beneficiarios del programa.

e) La coordinación del SEDF registra los beneficiarios ante la STPS y otorga los apoyos a la población elegida.

f) La Unidad Delegacional reporta periódicamente a la coordinación delegacional de la DGPC los avances en el cumplimiento de las acciones programadas.

g) La Unidad Delegacional realiza seguimiento de los beneficiarios para valorar su impacto en la disminución del desempleo en las unidades territoriales beneficiadas.

Los beneficios que se obtienen en este programa son:

- a) Tarjeta telefónica por valor de \$100.0
- b) Ayuda de transporte \$500.00
- c) Ayuda para el sostenimiento de la familia \$1,200.00
- d) Asesoría por parte de los consejeros de empleo de las Unidades Delegacionales y canalización hacia las alternativas de empleo reportadas por las empresas.

Reglas de operación: criterios y procedimientos

- a) Estar desempleado
- b) Haberse quedado sin empleo en un lapso de uno a seis meses hacia atrás
- c) Haber cotizado en el IMSS o ISSSTE, por lo menos durante los 6 meses previos a la pérdida del empleo (cómprobante con documentos)
- d) Habitar en una de las 853 unidades territoriales incluidas en el PIT

- e) Registrar su solicitud de ingreso al programa en al Unidad Delegacional del Servicio de Empleo que les corresponda
- f) Demostrar su interés por encontrar empleo.

El Proyecto de Desarrollo Integral de esta administración consta de 1352 programas que se ejecutan territorialmente por las colonias de las distintas Delegaciones Políticas del D.F.

Nuevamente haciendo referencia a las tres perspectivas de la pobreza<sup>14</sup> se puede concluir que el periodo 2000-2002 se están llevando a cabo políticas que tienen por objeto el mejorar el ingreso de las personas, una muestra de esto es el apoyo económico que esta administración esta dando a los ancianos, a madres solteras, y a estudiantes con familias en situación de pobreza. Es necesario que esta política sea profundamente analizada ya que si bien por un lado esta incrementando el ingreso de estas familias, por el otro se esta dando respuestas paliativas al problema, no dando así una respuesta estructural al problema.

En cuanto a la perspectiva de las necesidades básicas esta administración a implementado programas como lo son: el Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social del Distrito Federal y el Programa de vivienda del Distrito Federal, también ha extendido la prestación de servicios básicos de salud, educación y fomento al empleo. Este último de forma especial con el Programa de Apoyo Económico para Buscadores de Empleo. Es difícil hacer un análisis de estos programas pues sus resultados no han sido evaluados confiablemente aún.

Mediante el Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal se pretende fortalecer el tejido social para contrarrestar las

---

<sup>14</sup> Siendo estas: Perspectiva del Ingreso, Perspectiva de las necesidades Básicas y la Perspectiva de capacidad.

inequidades y desigualdades de las capacidades de los sectores excluidos y marginados dando así solución a la perspectiva de capacidad. Es tarea difícil, el lograr que las personas desfavorecidas puedan explotar realmente sus capacidades, ya que son muchas las disfunciones con las que cuentan, la principal de ellas la alimentación, es por eso que se hace necesario implementar políticas estructurales de combate a la pobreza desde su origen.

#### IV. PRONÓSTICO.

##### 4.1. TENDENCIA DEL CRECIMIENTO DE LA POBREZA EN EL DISTRITO FEDERAL.

La población de la Zona Metropolitana del Valle de México puede llegar en el año 2010 a los 22.5 millones de personas, lo que significa 2.5 millones más que en la actualidad<sup>1</sup>. Ello obligará a responder a sus demandas de infraestructura y servicios, vivienda, abasto, educación, salud, recreación, cultura y, sobre todo, empleo e ingresos. Lograrlo implica, entre otras cosas, tener una economía metropolitana estructuralmente sana, con crecimiento sostenido y equidad distributiva para que sus beneficios lleguen a toda la población. La crisis permanente desde 1982 y las políticas neoliberales aplicadas por los tres últimos gobiernos federales, deformaron la estructura económica urbana y minaron las condiciones para lograr la viabilidad económica de la metrópolis.

El complejo económico formado por el Distrito Federal y el Estado de México —cuyos municipios económicamente más importantes están conurbados— perdió entre 1980 y 1996 un 2.74 por ciento de su participación en el PIB nacional, a causa de tasas de crecimiento menores que la nacional (2.07 por ciento anual promedio en el país, 1.50 en el DF y 1.73 en el Edomex)<sup>2</sup>. El sector manufacturero de la zvmv sufrió una pérdida mucho mayor, del 10.47 por ciento, más grave en el DF, que perdió un 9.19 por ciento de su participación; esta evidente desindustrialización se debe a tasas de crecimiento anual promedio negativas en el DF (-0.34 por ciento), o menores que la nacional en el Edomex (1.50 contra 2.0 por ciento).

<sup>1</sup> Pradilla Cobos, Emilio. Economía y Democracia en la Ciudad de México. La Nación. México 1999.

<sup>2</sup> Pradilla Cobos, Emilio. Fideicomiso Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México: Ciudad de México 2010. Plan de trabajo. México, 1999.

La gran industria, privilegiada por la política económica neoliberal, se mantuvo, modernizó y volcó a la exportación: pero varios miles de micro, pequeñas y medianas empresas quebraron a causa de la reducción de la demanda interna, la competencia desigual en el "libre" mercado, la dificultad para cambiar tecnológicamente, las altas tasas de interés, la usura de la banca, y la falta de apoyo estatal; al mismo tiempo, las cadenas productivas se desarticularon. La construcción, muy dependiente de los ciclos económicos globales, que se orientó hacia el sector moderno (oficinas, turismo y comercio de lujo) y la vivienda para la población de altos ingresos, tiene un carácter abiertamente especulativo y muestra signos de sobreoferta y saturación del mercado. La severa afectación de la actividad agropecuaria y forestal tradicional de la periferia metropolitana, atrasada y de baja rentabilidad, facilita la urbanización rápida y la destrucción de reservas naturales indispensables para el equilibrio ecológico.

Esta desindustrialización modificó la estructura económica urbana, que tiende a especializarse en actividades terciarias, de finanzas, comercio, turismo y servicios superiores, en detrimento de la heterogeneidad que le ha permitido resistir mejor que otras ciudades los embates de las crisis. Algunos analistas califican como "positivo" este proceso de terciarización de la economía metropolitana, que mostraría su "modernización"; se trata de un espejismo. El comercio ha sufrido una contracción importante y se polariza entre una franja de élite formada por centros comerciales y supermercados, y una popular con gran participación de comercio callejero, tianguis y otras formas atrasadas. El terciario moderno, formado por servicios financieros y bancarios, ha crecido pero en una pequeña porción; el mayor crecimiento ocurre en los servicios sociales y personales, con cerca de un tercio de la actividad económica urbana, y oculta a gran parte del trabajo doméstico, informal e ilegal.

Lo anterior forma parte de un proceso de terciarización donde las políticas tienen como consecuencia mejores resultados, porque resultan como una válvula de escape ante la desaparición del sector primario y la disminución del

sector secundario, cuyo proceso por la propia presión social a pasado a sólo estimular la industria limpia, aunque ésta tampoco se haya logrado consolidar con satisfacción. Este proceso de terciarización es común a los procesos de metropolización y megapolización pero es posible conducirlo adecuadamente con una visión de gobierno participativo.

Al tiempo que la economía metropolitana pierde competitividad en los mercados nacional e internacional, se polariza entre un reducido sector "moderno" abierto, elitizado, que genera poco empleo bien remunerado y estable; y otro popular, atrasado, que produce mucho empleo pero inestable y muy mal pagado. Como muestra de ello, en 1996 en el DF, el 41.83 por ciento del personal ocupado se encontraba en el sector informal, y más del 45 por ciento del empleo se generaba en este mismo sector<sup>3</sup>. Como telón de fondo, el salario local, siguiendo al nacional, ha perdido cerca de un 70 por ciento de su capacidad de compra, contrayendo el mercado interno y polarizándolo aún más en sus esferas alta, restringida y de alto consumo, y baja, amplia y sin capacidad adquisitiva.

Lo anterior indica que con la falta de políticas efectivas en la lucha contra la pobreza esta ocasionando que la distribución de la riqueza siga polarizándose, aumentando el número de pobres y disminuyendo el número de ricos. Situación que sólo podrá ser revertida con la formulación y aplicación de políticas de gobierno participativas, en donde la Gerencia Social puede jugar un papel fundamental no sólo en la elaboración de las mismas, sino también en la evaluación y seguimiento de las mismas.

Por otro lado al realizar un análisis prospectivo de la pobreza considerando los tres escenarios elaborados por Enrique Hernández Laos<sup>4</sup>, en donde

---

<sup>3</sup> Departamento del Distrito Federal: Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal Versión 1996, s/e. México, 1996.

<sup>4</sup> Se tomó como base a la pobreza estimada por Hernández Laos en 1992 (llevada a precios de 1996) donde la pobreza extrema es de 24.5% y la no-extrema de 28.3% de la población total de ese año.

si bien los supuestos pueden quedar rebasados en el corto plazo, se permite tener una idea sobre la posible evolución del principal problema que enfrenta nuestro país en general y en particular la Ciudad de México, más optimista que lo mencionado hasta ahora.

## Escenario 1

Como la pobreza es sensible al comportamiento de la economía y en este escenario se supone un crecimiento de casi 3% en la primer década del nuevo milenio, entonces la pobreza extrema tendría una reducción de casi 9 puntos porcentuales. Si consideramos que se mantiene la misma tendencia en los dos siguientes decenios, se tendría un descenso importante de 27 puntos porcentuales en treinta años.

En términos absolutos, y partiendo de que en 1996 los niveles de pobreza extrema se ubicaron en 22.6 millones, de acuerdo con en este escenario tendríamos una reducción de 5 millones por década. En otras palabras, en el 2010 llegaríamos a 17.6 millones, a 8.7 millones en el 2020 y a cero millones en el 2030, lo que implicaría una disminución de poco más de 70% de la población en situación de pobreza.

En el caso de la pobreza no extrema, pasaríamos de 26.2 millones de personas a 21.9 en el 2010, hasta llegar a 2.9 en el 2030.

Población en:	2010		2020		2030	
	E1		E1		E1	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Pobreza Extrema	17.6	15.8%	8.7	7.1%	0.0	0.0%
Pobreza no Extrema	21.9	19.6%	13.3	10.9%	2.9	2.2%
Población no Pobre	72.1	64.6%	100.0	82.0%	127.1	97.8%
Población Total (%)		100.0%		100.0%		100.0%
Población Total (Millones)	111.68		122.00		130.00	

## Escenario 2

Siguiendo la misma lógica, en este escenario la pobreza extrema y no extrema se reducirían en 10 puntos porcentuales, es decir, sólo un punto más que en el

escenario anterior. En términos de millones se observaría la siguiente tendencia: la pobreza extrema disminuiría a 15.9 millones y la no extrema a 20.2 millones en el año 2010; en tanto que para la siguiente década podría llegar a 4.8 millones y 9.6 millones, respectivamente, y puede decirse que se eliminarían en el 2030 tanto la pobreza extrema como la no extrema.

Población en:	2010		2020		2030	
	E2		E2		E2	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Pobreza Extrema	15.9	14.2%	4.8	3.9%	0.0	0.0%
Pobreza no Extrema	20.2	18.1%	9.6	7.9%	0.0	0.0%
Población no Pobre	75.6	67.7%	107.6	88.2%	130.0	100.0%
Población Total (%)		100.0%		100.0%		100.0%
Población Total (Millones)	111.68		122.00		130.00	

### Escenario 3

De acuerdo con este escenario la pobreza tendría una reducción menor, comparado con las otras dos proyecciones. Es decir, la disminución sería de 3.1 millones, lo que representa 7 puntos porcentuales. De esta manera, para el 2010 tendríamos 19.5 millones de pobres extremos y 23.8 millones situados en pobreza no extrema; en la siguiente década serían 12.8 millones pobres extremos y 17.4 no extremos; finalmente para el 2030, los pobres extremos llegarían al nivel de 4.6 millones y los no extremos se ubicarían en 9.5 millones.

Población en:	2010		2020		2030	
	E3		E3		E3	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Pobreza Extrema	19.5	17.5%	12.8	10.5%	4.6	3.5%
Pobreza no Extrema	23.8	21.3%	17.4	14.3%	9.5	7.3%
Población no Pobre	68.3	61.2%	91.7	75.2%	116.0	89.2%
Población Total (%)		100.0%		100.0%		100.0%
Población Total (Millones)	111.68		122.00		130.00	

Como se puede observar, la pobreza permanecería entre nosotros excepto en el escenario dos (para el 2030). Ello implica que la economía mexicana creciera a



niveles más altos para aspirar a reducir sustancialmente la pobreza extrema y no extrema.

En el escenario optimista, con un crecimiento económico de 4.3% anual entre 1997 y el año 2010, y un aumento real (anual) de los salarios de 3%; la pobreza sólo se reduciría en 10 puntos porcentuales, y al menos una tercera parte de la población estaría bajo algún grado de pobreza en el 2010.

Superar la pobreza, de acuerdo con los datos anteriores, implica tiempos extremadamente largos. Si bien el crecimiento económico es una condición básica, y en tanto no haya cambios económicos sustantivos las prácticas redistributivas deben seguir ocupando un lugar preponderante de las políticas públicas, es claro que la magnitud y complejidad del fenómeno de la pobreza implica abordarlo como un asunto histórico central, que trascienda los intereses inmediatos y coyunturales. Desplegar esfuerzos contra la pobreza y la desigualdad es una tarea que se justifica no sólo por razones económicas y políticas. Asumir, como sociedad, sacrificios y hacer compromisos explícitos, son la única vía posible para superar ideas chatas que ven en la pobreza un mal necesario que acompaña al quehacer humano. La lucha contra la pobreza exige, por tanto, una política que deje voluntarismos y retóricas y busque fórmulas basadas en propuestas plurales; en este sentido, poner en el centro de la agenda nacional a la equidad social, debería ser una de las tareas de nuestra política que se quiere democrática.

Estos escenarios, aunque alentadores por su pronóstico de reducción a la pobreza, no pueden ser un futuro alcanzable, si no se formulan políticas adecuadas para el combate a la pobreza, ya que "la transformación no se logra con buenas intenciones sino con propuestas concretas de políticas y aún más, con su adecuada implementación".

Si las variables macroeconómicas no son controladas y se proponen medidas estructurales que no estén encaminadas a solucionar la disparidad social el acabar con la pobreza seguirá siendo un buen propósito pero no será alcanzable.

#### 4.2. CONSECUENCIAS DEL AUMENTO DE LA POBREZA EN LA CIUDAD.

La pobreza y la exclusión social, agravadas por el patrón neoliberal de acumulación de capital son factores negativos para la productividad urbana. Las fluctuaciones bruscas de la economía desde los años 80 (recesiones de 1982-1983, 1986, 1993 y 1995), que han dado como resultado el estancamiento en el largo periodo, y la modernización tecnológica, frente a la evolución demográfica, han causado un incremento notorio del desempleo abierto o encubierto. El desempleo y la caída en un 70 por ciento de la capacidad adquisitiva real del salario, resultante de 24 años de política de austeridad salarial (ocasionada por las oportunidades del sistema capitalista mexicano, al ampliar y proteger la industria nacional y sobre todo la que requiere más mano de obra), han ocasionado la contracción del mercado interno y la creciente informalización de la economía urbana, y han creado condiciones propicias para el aumento de la delincuencia organizada y la violencia.

Factores tales como el peso específico del servicio de la deuda externa, las crisis económicas y financieras, la canalización masiva de fondos públicos hacia el rescate de los sectores bancario (Fobaproa e IPAB) y carretero privado ineficientes, la crisis fiscal derivada de la caída de los precios del petróleo y otras materias primas, la privatización indiscriminada de servicios sociales y el paulatino abandono de la responsabilidad social del Estado, han reducido notoriamente el gasto público social federal, lo que limita y deteriora la atención a las necesidades básicas de la población mayoritaria en el país y la metrópolis: educación, salud y alimentación. El sector inmobiliario privado, convertido por los neoliberales en el eje de la atención a la demanda, no ha respondido a la creciente necesidad de vivienda de los sectores populares; las reglas de operación del crédito hipotecario impiden que el sector no asalariado y una parte importante de los trabajadores sean sus sujetos de crédito; los gobiernos del DF y los municipios conurbados carecen de los recursos fiscales suficientes para atenderla; y la crisis financiera de 1995, sumada al "anafocismo"

bancario, dejaron a cientos de miles de deudores hipotecarios en la insolvencia, y limitaron aún más el acceso de los pobres a los bienes inmobiliarios.

Los programas federales de combate a la pobreza extrema como Pronasol y Progresá, sustituyeron la garantía pública de los derechos humanos y sociales universales, son asistencialistas e insuficientes, no atacan sus causas estructurales sino sus manifestaciones fenomenológicas, y han sido manejados como instrumentos del clientelismo político (punto que no ha podido ser totalmente revertido por los gobiernos perredistas). En 1999, el DF fue excluido por el PRI y el PAN de los aportes federales para atender la lucha contra la pobreza. El resultado ha sido un mayor empobrecimiento de la población; en la ZMVM, el 57.2 por ciento de los hogares es pobre, mientras el 35.9 está en la pobreza extrema<sup>5</sup>.

La educación, la salud, la alimentación y la vivienda de los trabajadores son condiciones necesarias de la productividad y la competitividad interna e internacional; el agudo deterioro social observado en años recientes entra en contradicción con las ventajas comparativas de la metrópoli. La precaria situación social crea factores estructurales de ingobernabilidad, latentes en la ciudad: el desempleo y la pobreza dan lugar a una masa de población proclive a la delincuencia, que se vuelve "carne de cañón" del crimen organizado local, nacional e internacional. Son fenómenos negativos para la vida cotidiana de los ciudadanos, que reducen la seguridad de la inversión y la actividad económica y social en general. La informalización creciente del empleo y la actividad económica, afectan las finanzas gubernamentales, incluyendo las locales, y su despliegue en los espacios públicos dificulta el funcionamiento urbano.

**La carencia de satisfactores esenciales aviva las demandas y la protesta social que tienen su escenario en las calles, ante la falta de espacios institucionales**

<sup>5</sup> Emilio Pradilla Cabos: "Las megalópolis latinoamericanas en la globalización: la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", ponencia para el seminario internacional Ciudades Abiertas, Ciudades Competitivas. Fundación Hábitat Colombia. 20-25 octubre de 1998, Santa Fe de Bogotá, Colombia.

adecuados de negociación entre gobierno y gobernados en el viejo régimen político mexicano. "El tradicional manejo corporativo y clientelar de las organizaciones sociales por parte del régimen a nivel nacional y local, convierte los problemas urbanos en factores adicionales de conflicto que agudizan la descomposición del sistema político. Esta es la herencia que nos dejó la administración local del Partido Revolucionario Institucional y que sigue siendo alimentada por las políticas y acciones del gobierno federal actual. Por ello, se hace impostergable el tránsito hacia una democracia política y económica real y plena en el país<sup>6</sup>. Este sistema se recompone con la aplicación de un "neocorporativismo" y clientelismo político orientación social cuya base de transformación no alcanzara resultados en el largo plazo

En el centralista sistema político mexicano, las decisiones sobre política económica y social eran potestades del gobierno federal, dominado durante 70 años por el PRI. Los fragmentados gobiernos locales del DF y los municipios que junto con él constituyen la metrópolis, carecieron de instrumentos adecuados en estos campos, aunque resienten localmente las consecuencias de su manejo, así como las presiones sobre los servicios locales, derivadas de la migración y los flujos cotidianos de población flotante; más de tres millones de personas provenientes del Estado de México y otros estados de la región centro del país, llegan diariamente al DF a trabajar, comprar, educarse, sanarse o divertirse y consumen sus servicios, sin que tributen a las finanzas locales. Este centralismo persiste con los gobiernos perredistas, pero es urgente traducirlo en programas de descentralización ingenioso y oportuno.

El gobierno del DF, cuyo ámbito de gestión es sólo una parte de la unidad económica metropolitana, carece de facultades e instrumentos para resolver esta

---

<sup>6</sup> Cuauhtémoc Cárdenas: "Nuestra apuesta es a la ley, a la integración y a la paz" (intervención en el Foro Económico Mundial, Davos, Suiza), en Bitácora, no. 34. México, 31 de enero de 1999.

herencia en el corto tiempo. El bienestar de los habitantes de la ZMVM exige el abandono del ineficiente modelo económico neoliberal; está en juego su sobrevivencia.

#### 4.3. REPERCUSIONES DE UNA MAYOR POBREZA.

##### 4.3.1. Repercusiones Económicas:

Hay una correlación clara entre el cambio de modelo económico y la tendencia en la desigualdad de la distribución del ingreso en la Ciudad de México. La sincronización entre ambos procesos ha llevado a relacionarlos, de modo que se establece un vínculo entre el modelo, el reparto del producto de la actividad económica entre los actores sociales y por consiguiente sobre la concentración del ingreso.

Fernando Cortés señala que "si se imponen las ideas neoliberales sin contrapeso debería esperarse una división de la sociedad en dos partes. La primera recibiría los beneficios de la modernización y la otra quedaría librada a su propia suerte, una es la economía que importa y otra es la economía informal"<sup>7</sup>. Según esta perspectiva la caída de los salarios reales, el aumento en los niveles de desempleo y la disminución de los gastos sociales son costos cuya intensidad depende no sólo de la magnitud de la crisis económica previa, sino también de si las medidas de reforma se introducen en periodos cortos o gradualmente y de si son o no compatibles con las mediadas de la política social.

Por lo tanto las repercusiones económicas de una mayor pobreza nos dejan pronósticos sombríos, si se persiste en políticas económicas que ignoran o marginan los efectos sociales regresivos que generan, subsiste la indiferencia y no se construye una vigorosa política social. La pobreza puede seguir creciendo como lo ha hecho en toda la década del 90, y, dentro de los pobres, especialmente puede acelerarse el incremento de los muy pobres, los pobres

---

<sup>7</sup> Cortés, Fernando. Política económica y desigualdad. Centro de Estudios Sociológicos. El Colegio de México. México 2001.

extremos, en donde se hallan sectores considerables de los más débiles: niños, mujeres embarazadas, ancianos.

“El economicismo ha demostrado sus limitaciones y el estallido de la pobreza las ha puesto a foco. Urge buscar una política integrada económico social, en donde las consideraciones en término de impacto social sean parte del marco de diseño de las políticas y no una especie de consecuencia desafortunada”<sup>4</sup>

#### 4.3.2. Repercusiones Sociales:

La definición de políticas públicas de carácter local no puede plantearse sin tomar en consideración aquellas variables de carácter general que influyen directamente en la calidad de vida de la población, como el caso específico de la construcción de las políticas sociales. En México, la profundización de las desigualdades se ha incrementado como producto del modelo de desarrollo económico adoptado en los últimos decenios; es resultado de las políticas económicas que privilegian a los sectores financieros, que intentan mantener a toda costa una tasa de inflación relativamente baja y de crecimiento regularmente sostenido pero que no han podido evitar que cíclicamente se presenten crisis económicas. Este modelo ha propiciado el crecimiento de la tasa de desempleo abierto, el incremento de la economía informal y el aumento de los índices de marginación y pobreza pero, sobre todo, que se presenten de una manera acelerada situaciones que indican la presencia preocupante y en aumento de fenómenos como la desintegración familiar, la desaparición de valores de solidaridad comunitaria, pérdida en la expectativa de vida, que la incertidumbre sea cotidiana y el desbordamiento de los índices de adicción, entre muchos otros fenómenos sociales que llevan al rompimiento del tejido social.

Entre los retos de la política social, se encuentra “el establecer nuevas formas de otorgar servicios sociales más allá de las políticas asistenciales y de

---

<sup>4</sup> Thais Díaz, Luis. El desarrollo de los pobres. En Conferencia Regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe, PNUD. Proyecto regional para la superación de la pobreza, Colombia, 1988.

contención de las demandas sociales que se desarrollan desde el gobierno federal, y que son congruentes con el modelo neoliberal, sin que se abandonen aquellas actividades de carácter corporativo y clientelar que ha caracterizado a los distintos gobiernos pristas<sup>9</sup>.

La postura dogmática de apostar todo a la apertura del mercado, y que la regulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad se dará solamente a partir de la libre competencia, tal y como se pregonaba desde que el gobierno de Miguel de la Madrid y los subsiguientes adoptaron al neoliberalismo como modelo estratégico con la ilusión de que el país alcance algún día el ansiado desarrollo y progreso, ignora los costos sociales.

En materia de bienestar social, el neoliberalismo contribuye a que el Estado abandone paulatinamente sus responsabilidades y deja a los sectores privados y no gubernamentales el impulso de los programas y proyectos encaminados a atender la asistencia social; en muchas ocasiones, resulta que en este campo también se pueden hacer negocios.

Por otra parte, la esencia de las políticas sociales neoliberales contienen un marcado carácter asistencial, el objetivo central de éstas va dirigido a lograr la contención social, se conciben como el costo social del libre mercado; además, la población pobre no garantiza con su consumo la reproducción del capital, sin embargo representa un enorme ejército de reserva que permite que la mano de obra se mantenga a bajo costo, que engrosa los contingentes que cada día se integran a la economía informal y sobre todo, significa una masa clientelar para la obtención de votos en épocas de elecciones.

Mientras que para los grupos de población que se mantienen dentro de la esfera productiva la seguridad social tiende a obtenerse por medio del sector privado,

---

<sup>9</sup> Política Social del Gobierno del Distrito Federal: Política social. Documento marco, s/e. México, diciembre de 1998

los trabajadores y empleados que se ubican en los sectores secundario y terciario son obligados a acudir a la contratación de estos servicios, sea de manera directa o como supuesta prestación de sus empresas, cada día se extiende más la cobertura de seguros médicos privados por sobre los servicios médicos que ofrece el IMSS, se cancela el sistema de pensiones que durante años fue responsabilidad del Estado y es substituido por los fondos de ahorro para el retiro, las Afores, que son instrumentos financieros de riesgo con los que se pretende seguir impulsando el modelo neoliberal.

En este contexto, la definición de la política de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal no es ajena a las consecuencias que provoca en la población de la ciudad la aplicación de las políticas económicas adoptadas en los últimos años. El explosivo crecimiento de la población y la expansión de la mancha urbana a la que ha estado sometida la Ciudad de México en los últimos años, las crisis económicas recurrentes, la pérdida de los empleos, la incorporación de grandes sectores de la población a la economía informal, el aumento de los índices de inseguridad, el surgimiento de enormes asentamientos irregulares, la carencia de servicios, la mínima respuesta de las autoridades administrativas del DDF a las demandas de la población, son sólo algunos aspectos que influyen en que la población que vive en la urbe esté sometida a grandes presiones de carácter social, político y económico, e inmersas en un acelerado proceso de desarticulación de las relaciones sociales y de convivencia básica.

Es preocupante el aumento constante de la violencia familiar y social, de adicciones, de suicidios, de pérdida de esperanza de vida, de desintegración familiar, de abandono de ancianos, de personas con VIH-SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual. Estos fenómenos surgen en la ciudad desde hace algunos años y ninguna instancia gubernamental toma en cuenta cuando diseña políticas que atiendan de manera integral esta dimensión de la problemática social, que tiene repercusión directa en la construcción de la sociedad.

“El fin de milenio significó para los integrantes de grandes sectores de la



población del DF la pérdida de valores, los escenarios de futuro que consumimos por medio de los mensajes televisivos y de las grandes producciones cinematográficas auguran un porvenir catastrófico, para muchos niños y jóvenes el destino apocalíptico de la vida es cosa de todos los días y no ficción<sup>10</sup>. El consumo de drogas está íntimamente relacionado con la falta de expectativas, y la desilusión de uno mismo y de los demás, provoca grandes angustias en el seno de las familias. Los casos de depresión son cada vez mas frecuentes, muchos niños y niñas se encuentran en situación de calle, los lazos de solidaridad familiar y comunitaria se ven seriamente dañados ante el embate ideológico que sobrevalora la competitividad individual por sobre los valores de cohesión social y colectiva.

Estos son algunos de los rasgos a los que se enfrentan los responsables de diseñar y aplicar una política social que se preocupe por realizar acciones tendientes a influir en la medida real de la problemática de desintegración social, de inequidad y de exclusión en que viven sometidos los sectores más marginados de la población. Hay que establecer estrategias específicas para la promoción del deporte y la cultura, de diseñar modelos educativos específicos para la población del DF, de brindar los servicios de salud básica y de seguir atendiendo la demanda de asistencia social que requieren muchas personas. A esto hay que agregar una política de desarrollo social que ayude a detonar procesos que permitan construir un piso básico, que sirva de plataforma para incorporar a los integrantes de la sociedad de la Ciudad de México a la construcción de escenarios viables.

Para lograr lo anterior, se ha tenido que realizar una serie de cambios estructurales y administrativos importantes. Al llegar el gobierno democrático encontró que, en materia de bienestar social, la administración del DDF estaba organizada para reproducir el modelo de contención social de carácter asistencial<sup>11</sup>. En el ámbito de la administración central, la atención a la educación se reducía

---

<sup>10</sup> Crespo Oviedo, Luis Felipe. Política Social: una mirada a la mitad del camino. En *Memoria* (revista de política y cultura) México, septiembre. 1999.

<sup>11</sup> GDF, Secretaría de Desarrollo Social, Servicios Comunitarios Integrados, documento de trabajo, mayo 1999.

exclusivamente a aplicar un programa para el mantenimiento de las escuelas, no existía un solo proyecto que previera la incorporación de la educación básica al GDF.

En el campo de la cultura, el Conaculta definía los programas culturales para la ciudad, Socicultur solamente llevaba a cabo actividades de entretenimiento y recreación, además de hacerse cargo de los actos protocolarios del calendario cívico; actualmente el Instituto de Cultura es la instancia responsable en esta materia. Situación semejante ocurre en el campo de la salud, es en 1997 cuando se descentralizan los servicios que antes ofrecía la Secretaría de Salud, a escala federal se transfieren los recursos para la atención del primer y segundo nivel al Distrito Federal; el GDF modifica su estructura administrativa para crear una Secretaría de Salud.

Las delegaciones cuentan con una importante infraestructura social formada por centros sociales, módulos de bienestar, centros comunitarios o de barrio, casas de cultura, centros deportivos, la gran mayoría de los cuales estaban en el abandono, en franco deterioro, cedidos a grupos de presión, de intereses locales que lucraban directamente con los servicios que en estos espacios se ofrecen; los que brindan la oferta de servicios son las ligas deportivas y los representantes de organizaciones sociales, que antes eran asociadas al PRI. Las áreas delegacionales de desarrollo y bienestar social estaban dedicadas a atender eventos políticos, de entretenimiento y recreación, al reparto de bienes provenientes de los programas asistenciales que aún quedan para subsidio de la población y que son útiles en el manejo clientelar de los grupos y organizaciones sociales y políticas que existen en toda la ciudad. En este panorama administrativo, de limitaciones jurídicas, de conflicto social, del impacto del modelo neoliberal, el GDF construyó su propuesta de política social bajo un esquema de corresponsabilidad y estableciendo estrategias específicas para sectores particulares de la población; así se han establecido programas para grupos prioritarios como mujeres, niños y niñas, indígenas migrantes, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad y para grupos considerados vulnerables: niños

de la calle, personas con o en riesgo de contraer VIH-SIDA, indigentes, personas con adicciones.

La estrategia de operación se traduce en la implementación del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados, Secoi, como el medio por el cual es posible aplicar directamente los programas definidos para cada sector de la población a través de la aplicación directa de distintos modelos de atención social. Se trata de impulsar acciones tendientes a desarrollar la construcción de la ciudadanía, lograr mayor equidad e integridad social e integrar y consolidar un sistema local de asistencia social.

“Se trata de integrar, articular y ofrecer por primera vez en el Distrito Federal servicios de atención y desarrollo social pertinentes a la problemática familiar y comunitaria de la población; el sentido que adquiere la aplicación de los modelos intenta traspasar el ámbito meramente asistencial para insertarse en el núcleo de la problemática social con el fin de lograr que se creen espacios de convivencia y contacto intra e intergeneracional, se propicien oportunidades para aprender a relacionarse, comunicarse, convivir y participar en la atención de la problemática social del entorno, se influya en la recuperación de identidades y valores como el respeto, la tolerancia y la solidaridad, se impulsen actividades que incidan en la autoestima, en la corresponsabilidad por el bienestar de todos y por la protección de los más débiles y se difundan los derechos y compromisos ciudadanos”<sup>12</sup>.

Los modelos de atención se ofrecen a través de tres áreas: salud mental comunitaria, deporte y cultura. En salud mental comunitaria se impulsan modelos orientados a la atención de la problemática psicosocial de la población, como es que en los centros comunitarios se brinden servicios como talleres de habilidades para la vida, escuela para padres y para hijos, apoyo a familiares de personas con adicciones, con discapacidad y con adultos mayores, actividades para la prevención de conductas

---

<sup>12</sup> Ibid..

**antisociales, violencia familiar, adicciones, depresión y recuperación de la autoestima en jóvenes y mujeres.**

**En cultura y deporte se propuso impulsar modelos orientados a la recuperación de valores y a la construcción de ciudadanía por medio del reconocimiento de los elementos que constituyen la cultura propia, de la creación de consejos de arte para los derechos de los niños y las niñas, de generar una cultura ambiental, impulsar el teatro comunitario y la recuperación de la historia oral y la memoria colectiva, fomentar la constitución de clubes de ciencias, valorar el deporte y la actividad física por medio de juegos colectivos y de reglas que propicien en la población hábitos de disciplina, compañerismo y solidaridad.**

**Con la instrumentación del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados se logró articular la hasta ahora dispersa infraestructura social: estos servicios se brindan bajo responsabilidad del GDF. se anula así que los centros comunitarios estén a expensas de grupos políticos y de presión.**

**La puesta en marcha de los distintos modelos contribuye así a otorgarle atribuciones concretas en materia de desarrollo social al gobierno de la ciudad de forma tal que la política social va más allá de ser un instrumento asistencial y de contención social a la cual se puede acudir para obtener votos; de esta manera incide directamente en el núcleo central de la problemática social de la población. La tarea por venir es enorme y compleja, el escenario es que en materia de política social, se logre que las estrategias y modelos impulsados estén formando parte de las estructuras programáticas y administrativas de las delegaciones y de las áreas centrales, y por ende el desarrollo de las políticas públicas en esta materia sea atribución plena del gobierno local.**

#### **4.3.3. Repercusiones Políticas:**

**En el plano político, en el Distrito Federal se ha llegado al punto en el que el voto de las mayorías condiciona fuertemente al gobierno para que**

actúe rápida y equitativamente en la distribución de los recursos, ocasionando que no se pueda tener una inversión sensata al planear inversiones a largo plazo. Esta tendencia genera políticas públicas que terminan siendo efectistas y coyunturales, y eventualmente dañinas especialmente para los sectores productivos, a los que se les asigna una carga desproporcionada en el mantenimiento del estado sin recibir una contraprestación adecuada de parte del mismo. Se puede llegar incluso a sospechar que para algunos futuros gobernantes es conveniente mantener un cierto número de pobres, ya que éstos son fácilmente manipulables a la hora de las elecciones con promesas irrealistas de atender sus apremiantes necesidades.

Otro problema de la Ciudad de México es que tiene una clase media muy reducida, mientras existe una gran masa de marginales que no aportan casi nada al financiamiento de los servicios básicos. Este hecho implica que para atacar la pobreza es necesario ampliar aceleradamente la clase media mediante programas que generen empleos bien remunerados en la ciudad, que permitan la movilidad social para arriba, en lugar de nivelar la sociedad por debajo y mantener una clase empobrecida y parasitaria a fuerza de "programas sociales" simplistas y poco efectivos que sólo alivian temporalmente sus situaciones y no representan una solución duradera al complejo problema de la pobreza.

En cuanto al sistema económico, algunos políticos populistas mencionan en cada oportunidad fuertes condenas al liberalismo económico -el mismo sistema responsable por el progreso de los países avanzados- mientras argumentan que la implementación de subsidios y asistencia a los pobres es la única manera de lograr una justa distribución del ingreso (algo parecido con el actual gobierno del D.F.). Esto puede indicar cierta sensibilidad social dirigida indirectamente a ganar popularidad, pero luce incongruente ante los escasos resultados de sus políticas socioeconómicas a mediano y largo plazo. "Está comprobado que el estado es generalmente un pésimo administrador y no puede motorizar la economía sólo a fuerza de financiar dichos programas (subsidios y asistencia) y malgastar recursos en empresas deficitarias o abultando la burocracia, a riesgo de causar constantes problemas fiscales que luego exigen mayores impuestos, debilitan las monedas locales,

causan altas tasas de inflación e incrementan la pobreza. La triste experiencia del mundo comunista en las pasadas décadas, debe alertar suficientemente a otros países sobre los riesgos del centralismo administrativo y el crecimiento exagerado del estado, fenómenos siempre asociados a la corrupción y la ineficiencia, vicios que se observan consistentemente en todos los países atrasados y que ayudan a explicar su problemática socioeconómica<sup>13</sup>. Todo lo anterior por no tener capacidad de gobierno y compromiso social.

#### 4.4. LA APLICACIÓN DE LA GERENCIA SOCIAL EN EL COMBATE A LA POBREZA PARA EL D.F.

"Gerencia Social es un modelo de progreso del desarrollo humano en el cual participan organizadamente los sectores público, privado y social. Implica el combate a la pobreza a través de individuos responsables y preparados que al mismo tiempo que colaboran con el aumento de la calidad de vida de sus habitantes, respetan la cultura local, fomentan la politización y procuran generar y distribuir la riqueza"<sup>14</sup>.

De la definición anterior se desprende que la Gerencia Social esté encaminada a la creación de una política integral, dirigida a erradicar la pobreza y a mejorar la calidad de vida de la población. Esto a raíz del crecimiento explosivo de la pobreza no solo en nuestro país, sino en toda la región, producto de procesos de urbanización y del deterioro de las condiciones de intercambio de las exportaciones, ocasionado a su vez, por la crisis económica de los años ochenta y de las medidas de ajuste destinadas a combatirla. Las características actuales de la pobreza, vinculadas a un estilo perverso de modernización y globalización<sup>15</sup> plantean la necesidad de implementar políticas sociales adecuadas, en el marco de la Gerencia Social, ya

<sup>13</sup> Palmitesta D. Roberto. *Pobreza, hambre y populismo en América Latina*. En Revista Colombia Analítica. Colombia. 4 de julio de 2002.

<sup>14</sup> Definición de Gerencia Social dada por el Maestro Manuel Quijano en la Cátedra de Gerencia Social impartida en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2001.

<sup>15</sup> Véase a, Forrester Viviane. El horror económico. Fondo de Cultura Económica.

que la visión economicista de la crisis es insuficiente para dar respuesta a los problemas esenciales, limitándose a dar paliativos a la situación y a reproducir la vulnerabilidad de los sectores más pobres de la población.

Con la implantación de una política integral construida a partir de la visión de Gerencia Social se obtendrán herramientas especialmente relevantes para el área social. Partiendo de la identificación de la urgencia de rediseñar modelos de funcionamiento organizacional e interinstitucional para el sector público en la Ciudad de México, cuya Administración necesita hoy hacer frente a un cuadro de pobreza que, en las últimas décadas se ha extendido.

Por otro lado se tiene que tener en cuenta también, como señala Bernardo Kliksberg, que la Gerencia de Programas Sociales plantea dilemas muy particulares en lo que se refiere al tema de la coordinación. "Se trata de programas que a efecto de cumplir sus extensas metas y optimizar recursos escasos serán necesariamente cada vez más multiinstitucionales y multisectoriales. Englobarán a un amplio número de organismos del sector público, de diversos ámbitos, y a variados sectores de la sociedad civil"<sup>16</sup>. Esto quiere decir que para aplicar la Gerencia Social en el Distrito Federal, se necesita de Gerentes Sociales que coordinen horizontalmente con los diferentes organismos de la administración pública de la Ciudad de México, ubicando áreas colindantes, en la misma área. Al igual que coordinar verticalmente con las Delegaciones y colonias, con la sociedad civil, y también con la política económica.

Es importante explicitar que el enfoque de Gerencia Social al que se hace mención no se limita al "gerenciamiento" de los programas / organizaciones del área social, sino que abarca una concepción sistémica integradora, como plantea Kliksberg<sup>17</sup>, según la cual, para enfrentar el cuadro crítico de pobreza que atraviesa

---

<sup>16</sup> Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras. Grupo Editorial Latinoamericano, Argentina, 1989. pp. 136.

<sup>17</sup> En lo que se refiere a la Gerencia Social, el planteo que se desarrolla a lo largo de este apartado se inserta en la propuesta desarrollada por B. Kliksberg (1994,1995) y otros autores, profusamente desarrollado en las

en nuestro caso la Ciudad de México, es necesario emprender simultáneamente planes y acciones destinados a :

- redefinir un *modelo de desarrollo* para la sociedad, lo cual implica pensar procesos urgentes, pero de impacto en el mediano y largo plazo ;
- instrumentar *políticas redistributivas*, a partir de distintas políticas fiscales, en procesos de corto y mediano plazo y
- apuntar a una drástica *eficientización* de los programas sociales masivos de superación de la pobreza, es decir, emprender un nuevo estilo de *Gerencia Social*, en los procesos inmediatos y de corto plazo.

No hay duda de que el área social debe ser motivo de atención renovada, tanto por la complejidad de su especificidad, como por su nueva reconfiguración : no es posible producir los resultados necesarios, si no partimos de la comprensión del carácter multiinstitucional, multiactoral y de alta imprevisibilidad de sus prácticas, que demandan una gerencia permanentemente adaptativa, a la vez que altamente eficiente. Por lo anterior es menester tener claras las siguientes reflexiones:

• *Las políticas públicas son el resultado de diferentes fuerzas*: ellas están sometidas a la influencia de diversas estructuras y procesos relacionados entre sí, diferentes conceptos, prácticas, racionalidades, juegos y relaciones de poder, contextos, roles, valores y criterios etc., pero a la vez, ellas tienen una enorme influencia en la configuración de la vida social, por las distintas opciones, oportunidades y resultados que generan.

• El proceso de formación de políticas se hace mediante una *secuencia de etapas* y para atender cada una de ellas se requiere de un conjunto de *conocimientos científico-técnicos necesarios para realizar un análisis riguroso y sistemático de todos los aspectos y factores que las definen*.

---

obras "Pobreza, un tema impostergable" y "Pobreza, el drama cotidiano. Clave para una nueva Gerencia Social eficiente".



- El análisis de las políticas públicas requiere del desarrollo de *marcos analíticos y metodológicos interdisciplinarios*, que articulen ámbitos de las disciplinas de la economía, estadística, ciencias políticas, sociología y ciencias gerenciales, entre sí.

- El enfoque propio de la generalidad de estos programas es el llamado *Public Management*, el cual se centra en el análisis de los factores políticos y organizacionales que influyen en todas las etapas del proceso de formación de las políticas. Este enfoque recurre a elementos de la gerencia de recursos humanos y organizacionales, análisis e implementación de políticas, gerencia del cambio y liderazgo, y además se apoya en elementos de teoría y práctica de los procesos de negociación en ámbitos organizacionales específicos, recurriendo a casos que simulan experiencias de negociación exitosa

- *La formación de las políticas públicas es vista como un proceso político y ético a la vez, a través del cual se redistribuye la riqueza económica y se determina la conducta moral de una sociedad.* Desde este enfoque socio-político de las políticas públicas, se intenta por una parte la consideración de los aspectos relacionados principalmente con la evaluación

del impacto distributivo relevante y la consideración de las dimensiones éticas de la política propuesta, por la otra, se enseña a identificar y analizar a aquellos participantes en el proceso político que tienen un interés en el éxito, fracaso o modificación de las políticas. Como complemento de este tipo de análisis, se incluye la identificación de las estrategias que probablemente emplearán los distintos involucrados, la evaluación del impacto y el posible éxito de estas estrategias para una determinada política.

- La etapa evaluativa de resultados e impacto se enmarca en el proceso de formación de las políticas, contribuyendo de este modo a asegurar que la definición de las políticas y programas responda cabalmente a las necesidades sociales identificadas, incluya la especificación de los métodos de medición y evaluación de sus consecuencias

y resuelva las dificultades metodológicas, éticas, políticas y administrativas encontradas en el análisis prospectivo y restrospectivo del impacto de las mismas.

En síntesis, el significado de aplicar la Gerencia Social en el Distrito Federal apunta a llevar a cabo las acciones que producirán los resultados esperados para obtener una política social mejor integrada, y que a su vez afronte el problema de la pobreza no con paliativos, sino con políticas profundas de reconstrucción del tejido social y la redistribución de la riqueza.

La gerencia social constituye pues un nuevo enfoque de gestión de las políticas sociales. Ya que se refiere a un cuerpo de conocimientos y prácticas emergentes que sirven de apoyo a la intervención de los actores sociales involucrados en la resolución de los problemas que traban el desarrollo social.

La Gerencia Social como cuerpo de conocimientos y prácticas, es un proceso en plena construcción, que si bien adopta elementos teóricos y metodológicos consolidados, provenientes de distintas disciplinas, agrega continuamente nuevos elementos que se van generando con el análisis sistemático de experiencias. Ello plantea la necesidad de adoptar un nuevo enfoque , que permita una construcción continua del conocimiento en dicho campo, de modo tal que a partir de la evaluación sistemática de experiencias y mediante líneas de investigación / acción, se avance progresivamente hacia su consolidación

También tiene su propia especificidad y autonomía, que la hace distinta de la gerencia privada, movida por otra lógica y propósitos, y también de la gerencia burocrática tradicional, rígida, centralizada, poco transparente y participativa. Su singularidad estaría dada por las características propias de las políticas sociales en sociedades profundamente desiguales, instituciones débiles y democracias precarias.

En general, las políticas sociales se caracterizan por tener objetivos sólo realizables en el mediano y largo plazo, a diferencia de los proyectos económicos que

se orientan al corto plazo. Asimismo, los programas sociales están afectados por las variables del entorno, de carácter político, cultural, cognitivo, económico, capital social, tradiciones, etc, que generan incertidumbre y frenan el carácter innovador que puedan tener las políticas propuestas, jugando a favor o en contra de ellas. Otra característica de las políticas sociales es que para asegurar su viabilidad socio-política es preciso asegurar la intervención de diferentes actores en su diseño y ejecución. También la implementación de las políticas sociales se ve afectada por la acción de un campo que refleja las relaciones de poder entre actores, lo que exige habilidades gerenciales para el manejo de conflictos y el logro de acuerdos. De igual modo la sostenibilidad y efectividad de las políticas sociales depende en buena medida del grado de participación comunitaria alcanzado en el diseño e implementación de los programas y proyectos. La participación ciudadana se relaciona también con la exigencia de *accountability*, esto es, con la rendición de cuentas y transparencia de la gestión, lo que a la vez se apoya en las funciones de monitoreo y la evaluación, que cumplen con el cuádruple papel de rendición de cuentas y responsabilidad gerencial, apoyo a la toma de decisiones oportuna y la gerencia adaptativa, generación de aprendizaje organizacional, y control ciudadano de la gestión.

Dada la naturaleza compleja de los problemas a los que se enfrentan los gerentes sociales, según se desprende de las características específicas de las políticas sociales antes anotadas, y debido a la grave situación social de todo el país, resumida en la profunda brecha de equidad que hoy lo distingue, la Gerencia Social debe ser un campo profesional comprometido con el logro de la igualdad social y la construcción de una sociedad profundamente democrática.

Tanto los marcos analíticos y conceptuales que forman parte del enfoque de GS, como los instrumentos técnicos de apoyo gerencial, deben constituir una unidad coherente y apropiada para la gestión de políticas sociales de gran impacto. Este enfoque apunta a superar el sesgo gerencialista/tecnicista que tiende a prevalecer en la gestión en las políticas sociales, adoptando una perspectiva socio-política del proceso de formación de las mismas y subordinando el papel de los

instrumentos al logro de los fines perseguidos. De este modo la GS se convierte en un apoyo estratégico de políticas sociales ampliamente progresistas.

Ahora bien, cuál es el perfil deseable de un gerente social comprometido con la construcción de una sociedad más equitativa y democrática? Los gerentes sociales se enfrentan a problemas complejos, de muy difícil manejo, en contextos caracterizados por el conjunto de dilemas. Según Kliksberg (1995), para lidiar con esas situaciones difíciles, los gerentes sociales deben desarrollar distintos tipos de capacidades, relacionados con los siguientes aspectos:

- el manejo de la complejidad;
- el logro de la articulación social;
- la concertación;
- la gerencia de fronteras tecnológicas; y
- el desarrollo de una ética de compromiso social.

A continuación me referiré brevemente cada uno de ellos.

El manejo de la complejidad se refiere a aquellas habilidades del gerente necesarias para enfrentar la inestabilidad del entorno, captando e interpretando adecuadamente las señales de una realidad incierta, mediante actitudes abiertas frente a la incertidumbre y el recurso a instrumentos no tradicionales de percepción e interpretación.

El logro de la articulación social exige que el gerente social actúe como propiciador de procesos que den poder a la comunidad para ejercer el control sobre las decisiones que afectan su bienestar, contribuyan al desarrollo del capital social y a la profundización de la democracia participativa.

Las capacidades para la concertación implícitas en la conducción de proyectos sociales que involucran a distintos actores, organizaciones y niveles de gobierno, obliga a

desarrollar habilidades gerenciales para impulsar negociaciones y lograr concertaciones, vencer resistencias y movilizar acuerdos institucionales que aseguren la implementación de los programas.

La gerencia de frontera tecnológica alude a la necesidad de contar con gerentes formados para asumir la dirección de organizaciones innovadoras, altamente flexibles, participativas y eficientes en el logro de sus objetivos y misión. Debido a los cambios continuos en las variables críticas del entorno, y a los cambios observables en las estrategias de los actores, la gerencia social está comprometida con el desarrollo de modelos organizacionales que permitan una adaptación flexible de las estructuras a tales cambios, sin menoscabo de la eficiencia. Ello hace que la gerencia social se oriente hacia una gerencia del cambio y la innovación, con base en el trabajo en equipos interdisciplinarios, el desarrollo de un pensamiento estratégico, y la adopción de un estilo gerencial flexible, adaptativo, participativo y experimental, que permita el aprendizaje organizacional y buenos niveles de desempeño.

El desarrollo de una ética del compromiso social se refiere a la necesidad de contar con gerentes sociales activamente comprometidos con los fines de las políticas sociales, dotados de una alta vocación de servicio a las comunidades y preparados para contribuir eficazmente al logro de la articulación social, la concertación y la participación ciudadana en la gestión de las políticas sociales.

En las condiciones actuales de profundas transformaciones socioeconómicas y de reformas en las políticas públicas, la gerencia social es un campo de conocimiento y de desempeño en plena conformación. Ya que en la actualidad existe un proceso mundial, complejo y muy dinámico, de experimentación de nuevos enfoques de formación y gestión de las políticas sociales. Este proceso está despuntando y su orientación definitiva aún no está decidida. Sólo mediante una evaluación del impacto social de tales procesos con la participación activa y comprometida de la ciudadanía podremos lograr que las nuevas direcciones y

**finalidades de las políticas sociales adquieran un carácter profundamente democrático y equitativo, y no meramente eficientista.**

## V. CONCLUSIONES.

La Ciudad de México, Distrito Federal, con una población de 8.6 millones, es parte y núcleo de la concentración urbana más grande de América Latina y una de las mayores del mundo: la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), que alberga a cerca de 20 millones de habitantes. A su vez, la ZMVM es el centro estructurador de un gran sistema urbano en formación, la Megalópolis del Centro de México (MCM), con 25.9 millones de habitantes. En 1995, la ZMVM albergaba al 18.7 por ciento de la población nacional, y la MCM al 25.4. Mientras el DF disminuye su participación relativa en la población nacional, la ZMVM la mantiene y la MCM la incrementa al registrar una tasa de crecimiento anual promedio superior a la nacional. La población del DF, la ZMVM y la MCM continúa creciendo en números absolutos. La megalopolización aparece como la tendencia territorial presente y futura del centro del país<sup>1</sup>.

La superficie urbanizada del DF es de 63 400 hectáreas y la de la ZMVM de 184 000 hectáreas, con índices de ocupación y densidad inmobiliaria y poblacional diversos, marcados por la dispersión y discontinuidad. Aunque ocurren procesos interiores de reutilización, reconstrucción y densificación inmobiliaria, prosigue la tendencia al crecimiento periférico o sobre los ejes carreteros, una de las fuerzas constitutivas de la megalopolización. Se observa un alto grado de fragmentación y segregación territorial y social, resultante de los patrones históricos de configuración urbana, las políticas estatales y la debilidad de la planeación, características del patrón de acumulación del pasado, acentuadas por el neoliberalismo de los últimos dos decenios.

El DF participaba en 1993 con el 24.6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, la ZMVM con el 34.6, y la MCM con el 42.9. La ZMVM es la mayor concentración económica urbana de México; el DF es sólo la parte más

---

<sup>1</sup> E.P.C.: "Las megalópolis latinoamericanas en la globalización: la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", ponencia para el seminario internacional Ciudades Abiertas, Ciudades Competitivas, Fundación Hábitat Colombia. 20-25 octubre de 1998, Santa Fe de Bogotá, Colombia.

dinámica de este conglomerado. En el territorio metropolitano se asentaban en 1996 las sedes del 53.6 por ciento de las 500 mayores empresas del país, con el 67.2 por ciento de su capital, el 69.9 de sus ventas y el 66.7 del personal ocupado por ellas. Las grandes empresas han sido atraídas por la compleja aglomeración de consumidores, infraestructura y servicios, actividades industriales, comerciales y financieras, centros universitarios y de investigación y medios de transporte y comunicaciones, que constituye una poderosa ventaja competitiva comparativa para su inserción exitosa en el mercado regional y mundial. Junto con la megalópolis en formación en torno a Monterrey, la Zona Metropolitana de Guadalajara, las ciudades maquiladoras fronterizas y los corredores turísticos costeros de lujo, la ZMVM y la MCM forman parte de las regiones ganadoras potenciales en la globalización. Pero en los dos últimos decenios, como efecto de las crisis económicas recurrentes, la deslocalización industrial y —en el último quinquenio—, la desigual competencia en el libre mercado norteamericano, la metrópoli perdió en parte sus condiciones de competitividad económica.

Es indiscutible que este proceso de retroceso económico y social durante el cual ha vivido por mucho tiempo el país se gestó a partir de fallas estructurales que no se corrigieron a tiempo y que se fueron acentuando y creciendo de una manera paulatina hasta el punto que se vive en constantes ciclos de crecimiento y crisis; así como los procesos necesarios de ajustes subsecuentes. Estas fallas estructurales han afectado de igual forma al Distrito Federal, cuya administración antes de 1997 estaba en manos de Regentes supeditados directamente al Ejecutivo Federal, aplicando los planes y programas de combate a la pobreza de orden Federal, careciendo así de una política estructurada solamente para la problemática de la Ciudad.

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) del entonces presidente Carlos Salinas y, también, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) de la administración zedillista, son, en términos generales, programas que no tienen nada que ver con los derechos sociales ni



son la mejor forma de detener el deterioro de las condiciones de vida de la población de la Ciudad de México, ya que al mantener esa política económica neoliberal se agudizó la desigualdad social que no fue corregida por el libre mercado ni por esos programas gubernamentales de asistencia social focalizada porque solamente atienden a un sector de la sociedad mexicana clasificada como de pobres extremos.

Ciertamente existe un margen de continuidad muy delgado entre los principales programas desarrollados en los sexenios Salinas y Zedillo. En particular, existe una complementariedad en las acciones de Pronasol y Progresá, sin embargo nos encontramos ante dos esquemas diferentes de combate a la pobreza, en el mismo modelo neoliberal, que cubren al país sin lograr consolidarse.

Los programas dirigidos a la pobreza en la Ciudad de México durante 1989 y 1997, se distinguen por desarrollar instrumentos específicos para su atención, un trabajo de focalización y selección, participación social, descentralización y la consecución de la eficiencia en el gasto de las acciones y de la administración. La aplicación de criterios de pobreza sobre consideraciones políticas, en el discurso, darían unidad, continuidad, profundidad y consistencia a las acciones contra la pobreza. La pobreza es considerada un problema extraeconómico, es histórica y refleja las omisiones y desviaciones de gobiernos populistas.

Ninguno de los dos esquemas logra consolidarse. Ambas propuestas son diferentes en cuanto a su forma de actuar y operar. Si en el sexenio de Salinas Pronasol destaca por apuntalar el poder político del presidente y su partido, con acciones que no profundizan en el ataque a la pobreza (son asistenciales); en la administración Zedillo (con la lentitud de su respuesta a la pobreza que contrasta con su reacción ante la crisis económica y bajo criterios de costo-beneficio), sus acciones representan un complemento para el desarrollo

del mercado (visión mercantilista), que a su vez colabora con el desarrollo social.

La visión social del bienestar focalizado tiene entre sus características la exclusión, lo que se busca (con la llegada en 1997 del primer gobierno de la Ciudad de México elegido por el voto de los ciudadanos, proveniente de un partido de oposición como el Partido de la Revolución Democrática - PRD) superar o, por lo menos, abandonar. Esto es congruente con el propósito, a pesar de las limitaciones legales y de recursos económicos, de gobernar para todos; ello implica ampliar los espacios de participación directa y autónoma de los ciudadanos y de las organizaciones en la toma de las decisiones para transformar las relaciones corporativas y clientelares y elevar en consecuencia la calidad de vida individual y colectiva en la ciudad. Elevar la calidad de vida de los capitalinos es de vital importancia porque para el año 2010, según el Consejo Nacional de Población, el proceso de desconcentración de población que se presentó en los años ochentas, agudizado por las sucesivas crisis económicas, la ciudad de México alcanzaría los 20.5<sup>2</sup> millones de personas que, seguramente, demandará condiciones dignas de vida.

Si bien las políticas de los gobiernos de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles, estuvieron marcadas por políticas sociales mejor formuladas para el desarrollo de la sociedad del Distrito Federal, y para la atención y erradicación de la pobreza de la capital del país, es evidente que esto no basta, que es necesario un esfuerzo mucho mayor, sostenido y de largo plazo, para garantizar a los capitalinos de hoy y de mañana un crecimiento económico sostenido, con equidad distributiva y ambientalmente sustentable, que les permita el acceso a las condiciones materiales y sociales de vida propias de este nuevo siglo.

Ha transcurrido muy poco tiempo para poder hacer un análisis de las políticas que en materia de combate a la pobreza ha adoptado la

---

<sup>2</sup> El Universal 2000:4.

administración de Andrés Manuel López Obrador, pero sin lugar a dudas estas van mejorando en cuanto a cantidad y calidad con respecto a las administraciones anteriores.

La reducción de la distancia entre los ingresos distribuidos es el elemento central de toda política orientada a suprimir la pobreza. Es necesario llegar a una mayor igualdad de acceso a la riqueza y a los servicios. La situación actual en la que predomina un reparto fundamentalmente desigual, no es el resultado inevitable del proceso económico: es más bien la consecuencia de la historia de las decisiones que han privilegiado las políticas públicas y sólo puede ser modificada por decisiones nuevas.

Un reparto esencialmente injusto de la renta y del acceso a los servicios engendra un sentimiento de injusticia y de inquietud muy diferente de la envidia, pero contiene, sin embargo, gérmenes de insatisfacción. Un reparto equitativo de la renta y de los recursos es, pues, indispensable para obtener la cooperación y la solidaridad y garantizar la cohesión social.

Es interesante subrayar que la privación de los derechos económicos y sociales no suscita la misma indignación ni las mismas protestas que la violación de los derechos civiles y políticos.

Entre los retos que se enfrentan son el de resolver las cuestiones metodológicas de la medición de la pobreza, el fomentar la producción de estadísticas exactas y oportunas, tratando de eliminar las fallas de información que prevalecen en la actualidad, con lo que implica la obtención de información, altos costos administrativos y de operación. Y donde este sistema de información fuera de acceso fácil y no tuviera un manejo discrecional con fines políticos de disfrazar la pobreza.

La formulación e implementación del diseño de las políticas públicas debe de tener en cuenta la escasez de recursos y la austeridad de los mismos para su diseño,

así como estar orientadas a la población pobre donde se incline en favor de la inversión y la creación de oportunidades para incrementar sus ingresos potenciales y otras que estén formuladas para los extremadamente pobres en donde se les apoye para romper el "círculo vicioso" en que se encuentran: medios físicos insalubres, morbilidad, letargia, niveles altos de mortalidad infantil y de fecundidad, incapacidad para tomar riesgos, incapacidad para demandar servicios educativos, etc. Se debe de apoyarlos para que puedan obtener niveles aceptables de bienestar en educación, salud, alimentación, vivienda; así como tratar de impulsarlos en dinámicas de participación en el mercado laboral. En este contexto una herramienta valiosa y de gran importancia para hacer frente a la pobreza es la Gerencia Social, siguiendo este esquema:

- análisis de políticas (desarrollo y fundamentación de agendas de políticas sociales, investigación de temas específicos relacionados con el status y cambios en los sistemas de entrega de los servicios sociales);
- evaluación de programas (evaluación de reformas educativas, efectos de programas educativos, de salud y los demás programas puestos en marcha);
- innovación en materia de reforma social y políticas contra la pobreza (identificar causas de la pobreza, efectividad de las políticas de reducción de la pobreza, innovaciones en las reformas de salud y educación, innovaciones en las políticas contra la pobreza); y
- capital social/desarrollo comunitario/ciudadanía/ participación social (compromiso cívico, creación de comunidad, construcción de ciudadanía).

El gobierno de la Ciudad debe promover un conjunto de iniciativas innovadoras, que contrasten con las acciones tradicionales del Estado en el área social. De esta manera estas iniciativas deben apuntar principalmente a:

1. cambios en las formas de gestión de los programas sociales reflejados en las nuevas relaciones entre Estado y sociedad (participación de ONGs, comunidades y sector privado) en la provisión y gestión de los servicios sociales);
2. una mayor participación ciudadana en el diseño, implementación y control de las políticas sociales;
3. una mayor articulación entre las políticas junto con un mayor esfuerzo por mejorar la eficiencia, equidad y calidad de los servicios públicos.

De igual forma en esta línea se inscribe toda una área de trabajo destinada a considerar los desafíos mayores de las políticas sociales en este nuevo milenio, como pueden ser las desigualdades sociales, la necesidad de lograr el dar poder a las comunidades, la reducción de los efectos negativos de las mismas políticas económicas y sociales, y la exigencia democrática de garantizar el bien común, con lo cual las políticas sociales tienden a ser repensadas en términos de su contribución a reducir los déficits sociales de la Ciudad, incorporar la población excluida, remover los efectos indeseables de las políticas y favorecer las sinergias e interdependencias necesarias entre los diferentes tipos de intervención y los actores sociales involucrados.

En cuanto a *capital social/desarrollo comunitario/ciudadanía/participación social* se refiere, el Gobierno del Distrito Federal tiene que dar "poder" a la comunidad, reconociendo dos vertientes; La primera se referente a los temas de capital social, sociedad civil y democracia, cuyo énfasis está puesto en destacar los valores sociales que promueven la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos, como un medio de revitalización democrática y control social sobre la gestión estatal, es decir, como un proceso mediante el cual se politiza la sociedad y se civiliza la política. Una importante contribución de este debate es la reconceptualización amplia de ciudadanía para rescatar su papel político y público.

En la segunda vertiente podríamos centrarnos en el otorgamiento de poder y desarrollo comunitario. El enfoque que tiende a dominar los trabajos inscritos en esta línea se basa en que las comunidades son los actores del desarrollo social mejor llamados a ayudarse a sí mismos, mediante la identificación de las fortalezas de sus propios miembros y de sus instituciones, y del trabajo mancomunado para el beneficio de la comunidad.

A través de alianzas comunitarias y asociaciones cívicas se puede crear la cooperación y confianza necesarias entre sus miembros para resolver las dificultades confrontadas (a pesar de la severa restricción de recursos). Junto con ello debemos subrayar la idea de la fundamental necesidad de restaurar, desarrollar y fortalecer la infraestructura cívica, mediante el apoyo y estímulo al surgimiento de liderazgos cooperativos y solidarios que incorporen el capital social y las redes informales que existen en las comunidades (entre jóvenes, mujeres, etc).

## BIBLIOGRAFIA:

Agenda Estadística 1999 de la Secretaría de Salud. México, 2000.

Aguilar Villanueva, Luis F. Solidaridad: tres puntos de vista, en Luis F. Aguilar. Solidaridad a debate.

Alonso, Jorge; Asís, Alberto y Tamayo, Jaime (coords.). El nuevo Estado mexicano, vol.1: Estado y economía. México. Nueva Imagen, 1992.

Andrade Sánchez, Eduardo. La intervención del Estado en la economía. México. UNAM, 1986.

Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. México. FCE, 1989.

Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique. Pobreza y distribución del ingreso en México, Edit. Siglo XXI. México, 2ª Edición 2001.

Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo XXI editores, México, 1999.

Campos, Julieta. ¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela de la nación. México. Aguilar, 1995.

Cárdenas Solórzano Cuauhtémoc. Segundo Informe de Gobierno del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Septiembre 1999.

Cárdenas Solórzano Cuauhtémoc. Nuestra apuesta es la ley, a la integración y a la paz (intervención en el Foro Económico Mundial, Davos, Suiza), en Bitácora, no. 3-4. México, 31 de enero de 1999.

Cárdenas Solórzano Cuauhtémoc. Una Ciudad para todos. Otra Forma de gobierno. Fundación para la Democracia. México, 1997; Gobierno del Distrito Federal: Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000, Corporación Mexicana de Impresión, México, junio de 1998.

Carlos Salinas de Gortari, Sexto Informe de Gobierno.

Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México

Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. Edit. Limusa

Casas, Rosalba, et al. Las políticas sociales de México en los años noventa. México. UNAM, LACSO, Plaza y Valdés, 1998.

Consejo consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El combate a la pobreza. Lineamientos programáticos. México. El Nacional, 1990.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Programa Nacional De Solidaridad. México. FCE, 1994.

Consejo Nacional de Población. "Índices de Marginación 2000".

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México. 2002.

Crozier, Michael. Cómo reformar al Estado. FCE. México, 1995.

Cueva, Mario de la. La idea del Estado. México. UNAM, FCE, 1996.

Chevalier, Jacques y Loschak, Daniele. La ciencia administrativa. México. INAP, 1983.

Deutsch, Karl. Política y gobierno. México. FCE. 1976.

Díaz Cayeros, Alberto. Desarrollo Económico e inequidad nacional. Hacia un nuevo pacto Federal en México. M. A. Porrúa-CIDAC. México. 1995.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Editorial Sista. México 1999.

Fanon, Franz. Los Condenados de la Tierra. FCE. México, 1983.

Forrester Viviane. El horror económico. FCE.

Fuentes, Mario Luis. La Asistencia Social en México. Editorial Paideia. México. 1999.

Gallardo, Rigoberto y Osorio, Joaquín (coords.). Los rostros de la pobreza, El debate, tomo I. México. Universidad Iberoamericana, ITESO, 1998.

Garza, Luis Alberto de la y Nieto, Enrique (coords.). Distribución del ingreso y políticas sociales, tomo I. México. Juan Pablos, 1995.

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

González Pedrero, Enrique. Riqueza de la pobreza. México. Cal y Arena, 1990.

Grindles, Merilee. Restricciones Políticas en la Implementación de Programas Sociales: La experiencia Latinoamericana, en ¿Cómo enfrentar la Pobreza?, Trabajo Coordinado por Bernardo Kliksberg. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.



Guerrero Orozco, Omar. El Estado y la administración pública en México. México. INAP, 1989.

Haurio, Andre. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas

Ha-Joon Chang. El papel del Estado en la Economía. Ariel Sociedad Económica. México. 1996.

Heller, Herman. Teoría del Estado. México. FCE, 1987.

Hernández Laos, Enrique. Crecimiento económico y pobreza en México. México. CIIH-UNAM, 1992.

INEGI. CÓDICE 90. "Resultados Definitivos". Censo General de Población y Vivienda, 1990. México 1992.

INEGI. Fuente Nacional de Empleo, 2000. México, 2001.

INEGI. Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. México 2001.

Informe de la Dirección de Trabajo del Distrito Federal. México, 1999.

Informe sobre Desarrollo Humano, 1997, PNUD, Madrid, 1997.

Kaplan, Marcos. Estado y Sociedad. México. UNAM, 1983.

Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo enfrentar la pobreza?, Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras. Grupo Editorial Latinoamericano, Argentina, 1989.

Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas. México. FCE, 1993.

Kliksberg, Bernardo (comp.). Pobreza, un tema impostergable. México. FCE, PNUD, CLAD, 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública.

Lustig, Nora. México. Hacia la reconstrucción de una economía. México, FCE, El Colegio de México, 1994.

Martínez, Gabriel (comp.) Pobreza y política social en México. México. ITAM, FCE, 1997.

Merino, Mauricio. Cambio Político y Gobernabilidad. CONACYT y Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México. 1992.

Millán, Rene (comp.) Solidaridad y producción informal de recursos. México. UNAM-IIS, 1994.

Nortn C; Douglas. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, Edit. FCE, 1993.

Neuman, William. La dinámica administrativa. México. Diana, 1972.

Palmiesta D. Roberto. "Pobreza, hambre y populismo en América Latina". En Revista Colombia Analítica, Colombia. 4 de julio de 2002.

Pérez Maldonado Javier E. La Ciudad más grande del mundo. México 1988.

Plan de Gobierno del Distrito Federal, por Andrés Manuel López Obrador.

Pradilla Cobos, Emilio. Economía y Democracia en la Ciudad de México. La Nación. México, 1999.

Pradilla Cobos, Emilio. Fideicomiso Estudios Estratégicos sobre la ciudad de México: Ciudad de México 2010. Plan de trabajo, México, 1999.

Pradilla Cobos Emilio. "Las megalópolis latinoamericanas en la globalización: La Zona Metropolitana de la Ciudad de México", ponencia para el seminario internacional Ciudades Abiertas, Ciudades Competitivas. Fundación Hábitat Colombia. Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1998.

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Quiroga Leos Gustavo "Organización y métodos en la Administración Pública"

Rodríguez, Lozano Amador. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM"

Roemer, Andrés. Economía del Crimen. Noriega Editores. México. 2001

Rousseau, Jean Jacques. El contrato social. Colombia. Linotipo, 1979.

Secretaría de Desarrollo Social, Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, en Diario Oficial de la Federación, 2 de febrero de 1998.

Secretaría de Desarrollo Social. Manual Único de Operaciones del Pronasol. México. Sedesol, 1994.

Secretaría de Desarrollo Social. Solidaridad: Seis años de trabajo. México. Sedesol, 1994.

Serrón A. Luis Escasez, explotación y pobreza: teoría, investigación histórica específica y crítica Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

Sobrino, Jaime y Garrocho, Carlos. Pobreza, política social y participación ciudadana. México. El Colegio Mexiquense, Sedesol, 1995.

Solimano, Andres (comp.) Desigualdad social, valores, crecimiento y el estado. FCE.

Solis Manjares, Leopoldo. La realidad económica mexicana. Retrovisión y perspectivas. Tercera Edición. 2000, México. Fondo de Cultura Económica.

Solis Soberón, Fernando y Villagómez, Alejandro (comps.) La seguridad social en México. México. FCE, CONSAR, CIDE, 1999.

Sulbrant, José. La Evolución de los Programas Sociales: Una perspectiva Crítica de los Modelos Usuales, en Pobreza: Un Tema Impostergable. México, Ed. FCE. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1993.

Trejo Guillermo y Jones, Claudio (coords.). Por una estrategia de política social. México. Cal y Arena, CIDAC, 1993. Contra la pobreza

Uvalle Berrones, Ricardo. La gerencia social: una opción de gobierno abierto, En Revista de Estudios Políticos. México, FePys. UNAM, Núm. 4, 1994.

Uvalle Berrones, Ricardo. "El papel del Estado en los procesos actuales de desarrollo". SEGOB. Revista Gobiernos, Num. 3, México. 1994.

Vázquez Rángel, Gloria y Ramírez López, Jesús (coords.) Marginación y pobreza en México. México. Ariel, 1995.

Vélez, Felix (comp.) La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla. México. ITAM, FCE, 1994.

Warman, Arturo (coord.). La política social en México. México. FCE, 1994.

Weber, Max. El político y el científico. Madrid. Alianza, 1975.

Werner Naef, Staat und Sttatsgedanke edición española por Felipe  
Gonzalez Vicen.

**Periódicos:**

El Economista  
El Financiero  
El Nacional.  
El Universal  
La Jornada