

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

***“POBREZA URBANA Y CONFLICTO SOCIAL  
EN LA CIUDAD DE MÉXICO:  
GESTIÓN URBANA  
Y  
GOBERNABILIDAD EN LA METRÓPOLI”***

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**PRESENTA**

**JACQUELINE ERÉNDIRA LEDUC ESTRADA**

**ASESOR**

**MTRO. MANUEL QUIJANO TORRES**

**MÉXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA MARZO 2005.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## AGRADEZCO

A Dios por permitirme existir y alcanzar mis metas.

Nicolas porque estas conmigo, por tu amor y apoyo y porque ambos sabemos que realmente vale la pena intentarlo.

A mi familia, porque cada uno a jugado un rol especial y porque son parte de este sueño, en especial a todas las mujeres que me han demostrado lo importante de luchar. Seno, por ser tan admirable y genial; Araceli por ser mi mamá; Gabriela, Lorena, Montze, por ser las mejores hermanas; Obdulia, Teresa y Margarita con especial cariño. A todos mis tíos por la hermandad, César y Emilio con Amor; y a todos los que formamos parte de esta unión que es a prueba de cualquier adversidad.

À ma famille française par son appui pour la réalisation de ce projet. Merci beaucoup Martine et Olivier.

A todos mis amig@s por toda su comprensión, ánimo, entusiasmo y porque cada uno le ha dado algo importante a mi vida. Gracias por compartir este momento conmigo: Yuri, Jab y toda tu familia, Jorge, Alex, Eduardo, Mine, Ixhel, Nohemi, Fide, Claudia, Wendy, Betza, Gloria, Yanet, Sofía, Denisse, Luicy, Vane, Bárbara, Gisela, Flor, Natalia, Víctor y toda tu familia, José Luis, Sra. Marce, Joaquín, mis amigos franceses y todos los demás que me acompañan.

A la UNAM y la FCPyS como mi *alma mater* por todo lo que encontré para mi enriquecimiento humano.

Al Mtro. Manuel Quijano, por hacer posible la realización de este proyecto y por su apoyo a lo largo de mi formación.

A todos mis profesores por la transmisión de experiencias y conocimientos, en especial a los profesores de la facultad de Ciencias Políticas y Sociales. A José Ayala y Miguel García in memoriam. A Gabriel Valenzuela por su apoyo.

A Martha Elena Venier por su comprensión y ánimo constante.

A mis sinodales por enriquecer este trabajo con su experiencia, Armando y César gracias por su apoyo dentro y fuera de la facultad.

	III
<b>Proemio</b>	VI
<b>Capítulo Primero. Estado, Gobierno, Administración Pública.</b>	
<b>Pobreza y Gobernabilidad</b>	1
1.1. El Estado. Concepto y revisión histórica	2
1.1.1. El Estado en el siglo XXI	11
1.1.2. El Estado Mexicano	14
1.1.3. El nuevo orden mundial y el Estado Mexicano.	
Límites y oportunidades en el siglo XXI	17
1.2. Gobierno.	18
1.2.1. El Gobierno encargado de las funciones del Estado	20
1.2.2. Gobierno mexicano.	21
1.3. La Administración Pública. Trascendencia y significado	23
1.3.1. La Administración Pública en México y su relación con el ámbito social.	26
1.4. La pobreza. Definición e indicadores de medición	29
1.4.1. Peculiaridades de la pobreza urbana	33
1.5. La gobernabilidad. Conceptos y elementos necesarios para su existencia	36
<b>Capítulo Segundo La Ciudad de México y sus problemas</b>	41
2.1 La Ciudad de México. Revisión Histórica	43
2.1.1 Retos de la Ciudad de México en el nuevo siglo	49
2.2 Revisión histórica del desarrollo urbano en la Ciudad de México durante el siglo XX.	50
2.3 Principales leyes y programas en el ámbito urbano actual	58
2.4 Revisión del desarrollo urbano y su relación con la pobreza	

	IV
en la Ciudad de México 1990-2002	60
2.5 La pobreza urbana en América Latina y su relación con el caso mexicano	73
<b>Capítulo Tercero. Pobreza y gobernabilidad Urbana</b>	<b>80</b>
3.1 Variables que inciden en la calidad de vida urbana del Distrito Federal	81
3.2 La Gestión Urbana de la Ciudad de México y la problemática social.	95
3.3 ¿Puede la pobreza urbana limitar a la gobernabilidad?	97
<b>Capítulo Cuarto Políticas contra la pobreza y los nuevos enfoques contra la pobreza y el fortalecimiento de la gestión urbana.</b>	<b>100</b>
4.1 Políticas sociales aplicadas en la Ciudad de México contra la pobreza urbana 1997-2004	102
4.2 Correlación político administrativa para reducir la pobreza y el conflicto social	112
4.3 La participación ciudadana y de organismos no gubernamentales en la disminución de conflictos y respuesta a demandas	115
4.4 El papel del desarrollo humano y el fortalecimiento de capacidades como elemento de disminución de la pobreza	118
4.5 La gerencia social como modelo de respuesta a los problemas de la ciudad	120
4.6 Redefinición del desarrollo urbano en la Ciudad de México y fortalecimiento de la gestión urbana	123
<b>Epílogo</b>	<b>126</b>
<b>Anexo Estadístico</b>	<b>129</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>135</b>

**ABREVIATURAS**

AGEB	Área Geoestadística Básica
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAPO	Consejo Nacional de Población
FMI	Fondo Monetario Internacional
GDF	Gobierno del Distrito Federal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNDU-OT	Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial
POZMVM	Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SUN	Sistema Urbano Nacional
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México

## PROEMIO

En el ámbito internacional, desde la década de los ochenta se han vivido cambios trascendentales, que han llevado a una reconfiguración de las relaciones internacionales y de los procesos políticos, económicos y sociales. Esas redefiniciones han posibilitado una serie de transformaciones que se manifiestan en el aumento de las comunicaciones y las relaciones intergubernamentales y han generado la extensión del espacio público a la sociedad a través del aumento de su participación. En el terreno económico, dichos cambios han posibilitado el ingreso del neoliberalismo como modelo económico con la idea principal de la apertura comercial, que junto con la globalización y la apertura de fronteras conlleva a nuevas relaciones internacionales.

Sin embargo dicho cambio no ha permitido la mejora de las condiciones de vida de la población, puesto que al mismo tiempo que ha generado el aumento de riqueza y de nuevas formas de producción también aumentaron las disparidades entre ricos y pobres que se han traducido en la aparición de mayores demandas a las que los gobiernos deben enfrentarse.

La pobreza puede entenderse como la restricción económica y de capacidades que impide el desarrollo de los individuos dentro de su sociedad al restringir sus oportunidades y permitirles el acceso a mejores condiciones y expectativas de vida. De acuerdo a los estudios presentados por los organismos internacionales en el año 2000 de los 6 billones de habitantes en el mundo 1.2 billones vivía con menos de un dólar al día.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> World Bank. *Income Poverty*, 2003.

Nuestro país también ha sido parte de esas transformaciones que han cambiado la forma en que las relaciones del mercado se desempeñan y el tema de la pobreza se ha vuelto tema de importancia ante la existencia de más de la mitad de nuestra población enfrentada a esta situación, de los cuales un gran número vive en condiciones de indigencia, de acuerdo con las estimaciones la pobreza afecta a 40 millones de mexicanos, 27 de los cuales sobrevive en medio de la pobreza extrema.<sup>2</sup> Si bien existen diversos debates sobre estas cifras es innegable que es un problema que requiere de atención inmediata puesto que la pobreza impide el desarrollo de los individuos en todos sus aspectos y limita el desarrollo nacional. Las condiciones de vida de la gente pobre en nuestro país tiene diversos rostros, desde la gente que cohabita sin servicios básicos hasta aquellos que cuentan con éstos pero no tienen la oportunidad de desarrollar sus capacidades, y habitan la mayoría de veces en zonas urbanas.

La ciudad, es el espacio primordial para la interacciones sociales, económicas y políticas, al grado de que un setenta y cinco por ciento de la población mundial habita en zonas urbanas. El proceso de globalización ha potenciado las ciudades como espacio de intercambio y centros de decisión; de igual forma la pobreza ha crecido en estas zonas, si bien las ciudades cuentan con un gran porcentaje de servicios esto no garantiza la calidad de vida de sus habitantes ni permite la disminución de la disparidad. Las cuales se manifiestan ante la existencia de problemas tales como el aumento de la delincuencia, el desempleo, la economía informal, los riesgos ambientales, entre otros.

---

<sup>2</sup> Cordera, Campos Rolando. *México: polarización y pauperización de la población*, [www.rolandocordera.org.mx](http://www.rolandocordera.org.mx).

La Ciudad de México es considerada desde su creación el espacio primordial de la vida nacional, sede de los Poderes de la Unión, centro de las interacciones económicas, sociales y culturales escenario donde se reflejan diversas características de la situación nacional. Con el paso de los años se ha convertido en una de las metrópolis más importantes en el ámbito mundial, su desarrollo hacia la periferia que abarca las 16 delegaciones, así como municipios del Estado de México e Hidalgo<sup>3</sup>; ya en 1995 su territorio abarcaba mil ochocientos cuarenta kilómetros cuadrados, actualmente concentra más de veinte millones de habitantes y en ella se desarrolla gran parte de las actividad económica nacional.

En esta región la situación de pobreza también se ha vuelto una constante, en la Ciudad de México, de acuerdo con lo informado por la SEDESOL en el año 2003 "410 mil hogares en situación de pobreza, los cuales cuentan con un ingreso inferior a los 40 pesos diarios por persona que se necesitan para adquirir una canasta de alimentos y estar en condiciones de satisfacer sus requerimientos de educación, salud, vestido, calzado, transporte y vivienda".<sup>4</sup> Esta cifra se traduce en casi uno de cada cinco hogares establecidos en el Distrito Federal que viven en esta situación

Las disparidades del sistema económico ponen en entredicho las capacidades del gobierno para la resolución del problema de la pobreza, al mismo tiempo que la limitante en cuanto los recursos con los que trabaja obliga a un rediseño de la política pública y las relaciones entre el gobierno y la sociedad. El equilibrio entre los actores públicos y la sociedad puede entenderse como gobernabilidad, este

---

<sup>3</sup> La mayoría de estudios coinciden en integrar a la ZMCM con las 16 delegaciones del DF, 37 municipios del Estado de México y un municipio del Estado de Hidalgo.

<sup>4</sup> SEDESOL, Comunicado Núm. 026/2003

termino que ha cobrado auge a partir de la década de los noventa evidencia la importancia del trabajo coordinado entre los diferentes actores de la sociedad y da luz sobre la necesidad del fortalecimiento del sistema democrático más allá de la participación electoral.

A partir de la Reforma del Distrito Federal, propuesta por el PRI en 1987, comienza un nuevo proceso de gobierno en la capital que permite la existencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y a partir de 1997 permite a los ciudadanos elegir a su Jefe de Gobierno y a partir del año 2003 a sus Jefes Delegacionales. También se han realizado nuevos ordenamientos jurídicos como el Estatuto de Gobierno para la capital y la Ley de Participación Ciudadana. Dichos cambios han influido en la reconfiguración de las relaciones de la sociedad capitalina con su gobierno, sin embargo estos procesos no han logrado la solución a los problemas de la capital, ni han generado transformaciones en los procesos de interacción social del gobierno con la sociedad.

La erradicación de la pobreza no puede ser posible ante el sistema económico actual, su erradicación significaría un cambio de éste, ante la inexistencia de posibilidades que permitieran este cambio debe buscarse una disminución de ésta para permitir la ampliación de las capacidades de los diferentes miembros de la sociedad.

En este estudio se buscará la correlación entre la pobreza en la Ciudad de México, y la gobernabilidad, para tratar de identificar si existe correspondencia entre la existencia de conflictos sociales que pueden surgir de las condiciones de pobreza y que pueden convertirse en un limitante para la acción gubernamental.

Lo cual se hará desde un enfoque descriptivo de la situación, para lo cual se realiza la siguiente hipótesis:

*La pobreza en la Ciudad de México no puede erradicarse, pues para lograrlo sería necesario un cambio en el sistema político y en el modo de producción. Por ende, ésta debe mantenerse en niveles manejables para el gobierno capitalino, de lo contrario el conflicto que emane impedirá la convivencia pacífica entre sus habitantes, afectando con ello a la gobernabilidad.*

A fin de justificar dicha hipótesis esta investigación se desarrollará en cuatro capítulos:

**Capítulo Primero. Estado, Gobierno, Administración Pública. Pobreza y Gobernabilidad.** El análisis de estos conceptos permite un acercamiento al papel del Estado, el Gobierno y la Administración Pública con respecto su función social, para entender su importancia en relación con la pobreza y la gobernabilidad.

### **Capítulo Segundo. La Ciudad de México y sus problemas**

Partiendo de una síntesis de la historia de la Ciudad de México para comprender su importancia en el ámbito nacional. Se realiza una revisión del desarrollo urbano nacional y capitalino, junto con los planes, programas y leyes para hacer una evaluación de las condiciones de éste. Al mismo tiempo se busca la correlación de este desarrollo con el fenómeno de la pobreza ante la presentación de indicadores en la ciudad que permiten su análisis. También se efectúa un estudio de las

condiciones de vida en las urbes latinoamericanas y su relación con México para demostrar que la pobreza urbana es un problema de carácter internacional y que comparte particulares similares en la región.

**Capítulo Tercero. Pobreza y gobernabilidad Urbana** En este capítulo se analizará las variables que inciden en la degradación de la calidad de vida en la urbe y que pueden convertirse en limitantes de la capacidad gubernamental, y que pueden llevar a la configuración de conflictos sociales limitando la gobernabilidad en la ciudad.

**Capítulo Cuarto Políticas contra la pobreza y los nuevos enfoques contra la pobreza y el fortalecimiento de la gestión urbana.** Los problemas en la urbe deben resolverse a través de esquemas de políticas públicas, con la inserción de nuevos mecanismos donde interactúen los diversos actores del problema. En este capítulo se muestran las acciones realizadas por el gobierno federal contra la pobreza, así como los avances del gobierno del Distrito Federal en el ámbito de la política social desde su arribo en el año de 1997 hasta el año 2004. Al mismo tiempo se analizan diversas propuestas para la disminución del conflicto en el ámbito nacional e internacional tales como la necesidad de una correlación político administrativa, junto con la participación ciudadana organizada, la redefinición del desarrollo urbano a partir de una gestión urbana, igualmente la aplicación del modelo de gerencia social que permitiría hacer frente al problema y del modelo de desarrollo humano para aumentar las capacidades de la población en situaciones marginales.

*“El atractivo del conocimiento sería  
muy pequeño si en el camino que lleva  
a él no hubiera que superar tanto pudor”*  
*Friedrich Nietzsche*

## **CAPÍTULO PRIMERO**

**Estado, Gobierno y Administración Pública.**

**Pobreza y Gobernabilidad**

*“Todos los Estados bien gobernados y  
todos los príncipes inteligentes  
han tenido cuidado de no reducir  
a la nobleza a la desesperación,  
ni al pueblo al descontento”.*

*Nicolas Maquiavelo*

## 1.1 El Estado. Concepto y revisión histórica

El Estado es una creación humana encargado de proteger a los individuos y vigilar sus intereses en un espacio determinado, reduciendo de este modo el conflicto social a través de normas establecidas por el derecho que permiten a los miembros elegir su forma de organización. De acuerdo con Ricardo Uvalle “el Estado es una organización que tiene por objeto concertar, ejercer y retener el poder para gobernar y administrar los conflictos de la sociedad”<sup>1</sup>. Su función principal consiste en organizar la cooperación social y territorial; y ha evolucionado en concordancia con las sociedades y sus vaivenes históricos, por lo cual para su mejor comprensión es necesaria su revisión histórica.

La génesis del Estado se remonta a los inicios de la vida en sociedad, sin tener el mismo nombre o la misma importancia, y con fines similares, tales como la protección de la colectividad, que ha permitido su subsistencia. Comienza a estudiársele en la antigua Grecia, con el concepto *Polis*, como unidad de decisión política con el fin principal de conseguir el bienestar social, Platón es considerado el representante principal de esas ideas, en su tratado de “*La República*” menciona su característica ideal como Estado de Justicia basado en la sabiduría. En Roma se acuñó el término de República como forma de Estado, la *res pública* o cosa pública por su significado, tuvo como finalidad la salvaguarda del individuo a través de una aplicación del derecho, lo que les permitió conseguir gran fuerza política dentro y fuera de sus límites territoriales; considerándose la potencia más

---

<sup>1</sup> *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, IAPEM, 1994, p.52 y ss.

poderosa de la antigüedad. En la Edad Media las divisiones feudales y estamentales, junto con los conflictos con la Iglesia en la búsqueda de poder, permiten hablar de los orígenes del Estado Moderno. Las pugnas entre los diversos sectores fueron las que posibilitaron su nacimiento, particularmente en España, Francia e Inglaterra; bajo una conducción de sus reyes y la nobleza que abrió paso a la monarquía. Es hasta el renacimiento que se puede comenzar a hablar del Estado como tal, ya que antes no existía un término o un conjunto de características que permitieran definirlo. Dicho surgimiento se da a partir de una descentralización del poder del soberano, que permitieron definirlo “como un estado nacional, territorial, monárquico[...] centralizador de todos los poderes públicos y soberano en la doble dimensión externa e interna”<sup>2</sup>.

Ese cambio de autoridad es su principal característica, al mismo tiempo la palabra *stato* fue usada luego de la publicación de “El Príncipe” de Nicolás Maquiavelo donde escribió que: “Todos los Estados, todas las soberanías que tienen o han tenido autoridad sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”<sup>3</sup> Dicha idea se expandió por Europa; en países como Francia se acuña el término *Estat* por Bodino. En Inglaterra: “Shakespeare usó la palabra Estado, para designar al fenómeno político que, en la época moderna conocemos con ese nombre, y desde entonces, en todos los pueblos occidentales, empezó a tomar cartas de naturalización para designar a dicho fenómeno”<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> De la Cueva, Mario. *La idea del Estado*, México, FCE/UNAM, 1994, p. 45.

<sup>3</sup> *El Príncipe*, Madrid, EDAF, 1980, p.15.

<sup>4</sup> Galindo Camacho, Miguel. *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 2001, p.270.

Sin embargo, ese Estado no era para todos, ya que al ser creado por la nobleza, se constituyó en una estructura de poder de los propietarios de la tierra para dominar a aquellos que no la poseían. Thomas Hobbes es considerado su principal ideólogo, quien en su obra “Leviatán” estableció que la soberanía residía en el Estado y no en la comunidad, y corresponde a este regular la opinión pública, la creación del orden jurídico y designar funcionarios.

Posteriormente las ideas de la ilustración posibilitaron el fin del Estado Absolutista abriendo así una nueva etapa, la del Estado Contemporáneo en el siglo XVIII. Donde se da la pauta para la democratización de la sociedad a partir de la idea de la soberanía en el pueblo. Otorgando a los individuos derechos y garantías para su ejercicio a través del derecho natural, principalmente a través de la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*. Las ideas fueron sustentadas en la filosofía de la ilustración, que posibilitaron el inicio de la Revolución Francesa, y con ella, cambios en la vida política de Europa y América Latina. Ideólogos como Leibnitz y Wolf en Alemania, David Hume en Inglaterra o Vico en Italia permitieron el desarrollo de la idea del Estado Contemporáneo en Europa.

Es importante hacer mención a las ideas de Jean-Jacques Rousseau quien con su obra *El Contrato Social* permitió consolidar algunas de sus características, para él “el Estado no es sino la síntesis de los derechos humanos, ya que es la institución en virtud de la cual los derechos naturales del hombre convergen en derechos civiles.”<sup>5</sup> Esos derechos son consolidados gracias a la existencia de la

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, p.197, ss.

“voluntad general” entendida como voluntad cualitativa que permite el bienestar de la colectividad. Sostiene la idea del derecho natural al declarar que todos los hombres han nacido libres, en un estado de naturaleza, y la forma de armonizar su individualismo y relacionarlo con el Estado es por medio de la existencia de un pacto social, sus cláusulas se reducen a una sola: “la alineación total de cada asociado con todos sus derechos a toda la comunidad”<sup>6</sup> Lo cual permite la consolidación del Estado como unidad política encargada de la vida en comunidad y de una definición de sus miembros como ciudadanos, quienes tienen el derecho y las capacidades de elegir a sus gobernantes, abriendo paso a la idea de lo que más adelante será la democracia actual.

Dicho concepto de Estado es el que mayor continuidad ha tenido en la historia reciente. Elemento importante para su análisis es la revisión a las teorías académicas y jurídicas realizadas a lo largo de los siglos XIX y XX, que permitieron su reforzamiento a partir de delimitar sus elementos y características y de la Teoría del Estado como medio para su análisis.

En Francia el más representativo fue Maurice Hauriou, autor de la teoría de la institución (entendida como obra que perdura y se realiza en un medio social), para él el Estado se distingue del resto de las instituciones “porque tiene un equilibrio que no poseen las demás. El Estado liberal conjuga el poder, es decir, la libre energía que asume la empresa de gobierno de un grupo humano por la

---

<sup>6</sup> Rousseau, Jean Jacques. *El contrato Social*, (Trad. Villaverde, María José), Barcelona, Altaya, 1993, p.15, ss.

creación continua del orden y el Derecho, con la libertad, o sea el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”<sup>7</sup>

Para León Duguit “el Estado era una situación de hecho, resultante del proceso social de diferenciación entre gobernantes y gobernados”<sup>8</sup> Afirmando al poder como su esencia, mencionando que no permanece como simple hecho a lo largo de la historia.

En Alemania se desarrollaron ideas importantes que permitieron mejorar la Teoría del Estado, entre sus autores principales se encuentran: Gierke, quien a partir del desarrollo de una teoría organicista definió al Estado como “la más alta y comprensiva forma de comunidad, no perceptible para los sentidos pero real para el espíritu, que nos revela una existencia común humana sobre la existencia individual”<sup>9</sup>.

George Jellinek, partidario del Estado de derecho, en su libro “*Teoría General del Estado*” desarrolló los temas metodológicos e históricos para el avance de ésta teoría, y del estudio del Estado, al contemplarlo como estructura social y como institución jurídica. Al combinar esta idea con elementos sociológicos y tomando en consideración a los elementos subjetivos del Estado (pueblo, territorio y poder) lo define como: “La corporación territorial dotada de un poder de mando originario”<sup>10</sup>.

Hans Kelsen fue partidario de un solo orden: el jurídico. Su “*Teoría pura del derecho*” toma como punto de partida la normatividad, para él Estado y Derecho

---

7 Galindo. *Op. Cit.*, p.244.

8 De la Cueva, *Op. Cit.*, p.157.

9 Galindo, *Op. Cit.*, p.252-253.

10 De la Cueva, *Op. Cit.*, p.149.

son una misma cosas, “El Estado es un orden jurídico y un orden jurídico es a su vez un conjunto de normas”<sup>11</sup>su doctrina se desarrolla sobre todo en aspectos jurídicos con una marcada influencia kantiana.

Hermann Heller contempló al Estado como un fenómeno real, con un carácter social, en su “*Teoría del Estado*” lo define como “la unidad soberana de decisión y de acción”<sup>12</sup> Para él la organización fue elemento básico de su subsistencia, fundamentada en la constitución como elemento donde se sustenta su unidad.

Una de las doctrinas de mayor relevancia para el estudio del Estado fue la de Karl Marx, quien junto con Engels propusieron una visión histórica denominada científica de la evolución del Estado. Además ponderaron a la lucha de clases como motor de la historia, con fundamento en su teoría del *Materialismo histórico*. Su idea del Estado se basó en tres principios: concepción de la naturaleza como una realidad de la que todos formamos parte, división de la sociedad en poseedores de tierra y de riqueza y en hombres sin tierra y sin riqueza y la lucha de clases como hecho histórico. “La unión de estos elementos es la base del Estado: una estructura de poder destinada a asegurar el ejercicio libre del derecho de propiedad. Marx tuvo razón al declarar que el Estado es la superestructura política de la economía”<sup>13</sup>

Para Marx el Estado es una máquina del sistema económico capitalista destinada a la preservación del dominio de la burguesía.<sup>14</sup> La teoría consiste en

---

<sup>11</sup> Galindo, *Op. Cit.*, p.254.

<sup>12</sup> De la Cueva, *Op. Cit.*, p. 200.

<sup>13</sup> De la Cueva. *Op. Cit.*, p. 413.

<sup>14</sup> “El Estado es una institución clasista, de la clase en el poder para preservar sus privilegios, el instrumento de poder de la riqueza sobre los desheredados, los ejércitos y las cárceles del capital para los violadores de los mandamientos decretados por los dueños del poder” en *Ibid.* , p.377.

sustentar que el desarrollo de las fuerzas económicas materiales darán paso a una serie de contradicciones con las estructuras jurídica y política, lo que generará la *Revolución Social* permitiendo una redefinición de las instituciones.

Las revoluciones conducirían al fin a una *Revolución Total*, donde se terminará con la explotación del hombre por el mismo; conduciendo a un triunfo de la clase trabajadora, llevándola a una situación donde no existirá un poder político de opresión, lo que culminaría con la extinción progresiva del Estado luego del cumplimiento de las condiciones materiales e históricas necesarias.

En la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX diversos fenómenos históricos y económicos. Especialmente las revoluciones y los conflictos bélicos permitieron el desarrollo de diversas tipologías del Estado Contemporáneo como el ascenso de las dictaduras y del comunismo. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial fue necesario el diseño de un modelo de Estado que diera respuesta a los problemas que de ella emanaron, lo cual abrió paso a una etapa importante para su estudio: El Estado de Bienestar o Benefactor, principalmente en la mayoría de los países capitalistas, el cual puede entenderse como una intervención de la actividad estatal en diversas esferas de la sociedad, sustentado en las ideas de un economista inglés de nombre John M. Keynes.<sup>15</sup> Cuyo objetivo principal era un bienestar comunitario a partir de la suma del bienestar individual de los miembros de la sociedad. Dicho modelo permitió la pacificación social a partir de la obligación jurídica y política del Estado de suministrar apoyo a los afectados por el mal funcionamiento del mercado y el reconocimiento de los sindicatos como

---

<sup>15</sup> Quien sostenía la intervención del Estado en el sostenimiento de la demanda y asegurar un alto nivel de pleno empleo.

interlocutores de las demandas obreras, lo cual permitió crecimiento económico y una mayor distribución del ingreso. Con modalidades diferentes de acuerdo con cada país.

Al mismo tiempo la creación de la URSS permitió el ascenso del socialismo como sistema político, dicho modelo fue instaurado en otras latitudes, sobre todo el este de Europa, y con el paso de los años contó con la adhesión de países asiáticos como Vietnam o China.

En la década de los años setenta y ochenta nuevos cambios políticos y económicos permiten hablar de una redefinición de los límites del Estado. En los países socialistas las crisis económicas, junto con las ideas de Perestroika difundidas por Mijaíl Gorbachov dieron paso al término del bloque socialista, cuyo mayor elemento de soberanía fue la caída del muro de Berlín en 1989. En los Estados capitalistas las crisis económicas llevaron a redefinir el papel económico del Estado y su relación con su función social, lo que condujo al fin del Estado Benefactor, retomando las ideas del liberalismo clásico para establecer al neoliberalismo económico y político como nuevo modelo estatal, en el cual la intervención estatal se da a partir de la creación de disposiciones legales que lo acotan en el desarrollo político-social y económico. El nuevo modelo económico sustenta que la economía de mercado fortalece la competencia pero termina por fortalecer los monopolios poniendo en riesgo los derechos sociales y aumentando la brecha entre pobres y ricos. Junto con el aumento de influencia de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial

(BM) que establecen las estrategias económicas a seguir y condicionan la ayuda a países subdesarrollados.

Al mismo tiempo a partir de dicho modelo económico se rediseñó al Estado en cuanto a sus funciones y formas de gobierno; las reformas apuntaron a una disminución de su ámbito de operación y un rediseño de sus funciones, con el argumento de que lograría mayor eficiencia en su Administración Pública. En los países de Latinoamérica esos cambios lograron posibilitar de forma paulatina el ascenso de la democracia como sistema de gobierno.

El rediseño del Estado se da en una nueva era, en un tiempo en que el aumento de las comunicaciones y de la tecnología han potenciado a la globalización, favoreciendo mayores intercambios de información, una apertura de los sistemas políticos a partir de una interrelación mundial que puede ser observada por cualquier individuo a partir de la consulta de enormes bancos de datos, y que al mismo tiempo transforma las relaciones internacionales y las relaciones estatales. Limitando la autonomía dentro de la política, la economía y el control social. Restringiendo la soberanía y la autonomía nacionales. En otras palabras enfrentando posiciones con respecto a los límites del mercado.

<b>RETOS DEL ESTADO-NACIÓN FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN</b>	
Inestabilidad Interna	Grupos emergentes, migraciones masivas, cambios en las estructuras de empleo, etc.
Inestabilidad Externa	Necesidad de seguridad global y regional, arreglos institucionales, bloques económicos, neoproteccionismo.
Dependencia Económica	Relaciones estratégicas entre políticas, vulnerabilidad de políticas locales.
Integración Social	Derechos humanos, necesidades básicas, cambios en los patrones culturales y valorativos, etcétera.
Integración Tecnológica	Nueva estandarización de procesos y productos, redes productivas, desigualdades y asimetrías.
Interdependencia Ecológica	Relaciones sistémicas entre las ecologías nacionales, calentamiento global, desechos tóxicos, cambios climáticos planetarios.

Fuente: Ayala Espino, José. *Economía Pública una guía para entender al Estado*, UNAM, 1997, p. 33. Cuadro 1.7

### *1.1.1 El Estado en el Siglo XXI*

La crisis del Estado de bienestar ha potencializado cambios dentro del Estado, no se niega su papel dentro como satisfactor de necesidades, sin embargo se establece que su función debe realizarse por otros canales diferentes a los tradicionales, modificando al mismo tiempo las forma en que se dirigen las sociedades. Otrora se pensaba que el Estado debía cumplir con todas las actividades para el mantenimiento de la sociedad, actualmente se cambia esa visión por una donde la sociedad, junto con los particulares y el propio gobierno deben colaborar en el desarrollo económico, político y social. El surgimiento de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) junto con una sociedad civil participativa son muestra de ello.

Los cambios económicos iniciados en la década de los años setenta, junto con el posterior término de mundo bipolar generaron crisis en todos los ámbitos de la sociedad, al mismo tiempo, el aumento de los niveles de pobreza en todo el mundo condujo a interrogantes sobre como debían conducirse los gobiernos, generando así el rediseño del Estado y sus instituciones. El Estado más que cambiarse o suprimirse debe cambiar para dar respuesta a los cambios políticos y tecnológicos que vive la sociedad, adoptando nuevas organizaciones que puedan dar respuesta a una sociedad que cada día demanda mejores condiciones de vida. Es sobre todo, en el espacio público<sup>16</sup> donde las funciones del Estado<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> El espacio público puede definirse como:

<sup>17</sup> “El Estado desempeña tres funciones: servicios sociales, administración de los recursos necesarios para los individuos y aplicación de éstos recursos para el sostenimiento de los servicios. En lo particular los

deben regenerarse, sobre todo las relacionadas con el ámbito social. Los años setenta y las crisis económicas y políticas de esa época mostraron la realidad de la falta de coordinación entre lo social y lo gubernamental al no dar respuesta y al absorber de manera ilimitada las funciones sociales. “El tema real es el del papel del Estado frente a los problemas de la economía y de la sociedad, el modo de interrelación que se establece entre Estado y sociedad civil, así como la capacidad de gestión real del Estado para cumplir el papel que sería conveniente lleve a cabo históricamente”.<sup>18</sup>

Los nuevos paradigmas de la vida estatal ponderan al Estado como un ente regulador, que si bien puede y debe cumplir algunas funciones debe delegar algunas responsabilidades a los sectores social y privado pero sin olvidar que es él quien regula la vida en sociedad.

Antes del inicio del año 2000 numerosos investigadores y personalidades mundiales como el secretario de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o el presidente del Banco Mundial (BM) pusieron de manifiesto la nueva realidad estatal, el aumento de las tecnologías y de la nueva economía mundial han dejado relegados a diversos sectores de la sociedad<sup>19</sup>, las cifras de pobreza han aumentado en todos los rincones del planeta y la desigualdad e inequidad siguen siendo parte de la cotidianidad mundial. Ante estos fenómenos se puso de

---

servicios del Estado se clasifican en defensa, garantía o autenticación, promoción de la prosperidad pública material y promoción de la prosperidad moral e intelectual. Estas tareas responden al crecimiento incesante de la vida social y a las respuestas que el Estado da a este crecimiento.” Guerrero, Orozco Omar. *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, p.241.

<sup>18</sup> Kliksberg, Bernardo. (comp.) *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional.*, México, INAP, FCE, 1994, p.24.

<sup>19</sup> Tal como lo manifestó el secretario de la OIT en el año 2000 al mostrar que la globalización crea industrias tradicionales aumentando así el número de desempleados que las nuevas industrias son incapaces de absorber.

manifiesto que la desregulación y desmantelamiento del Estado no era la solución final, ya que una influencia extrema del mercado deja de lado la cuestión social.

De acuerdo con investigadores como Bernardo Kliksberg<sup>20</sup> la solución se encuentra dentro del Estado al potencializarlo como ente encargado de la regulación social, a través de un trabajo coordinado con la sociedad, las organizaciones públicas y privadas, y las empresas, de este modo el nuevo papel del Estado se concibe como regulador de una nueva interacción social donde actores políticos, económicos y sociales participan en la solución de conflictos y en la continuidad del crecimiento económico y social. “Las reformas en el papel del Estado, su nuevo modelo de interrelación con la sociedad; el protagonismo fundamental de esta última a través de mecanismos de participación, son algunos de los horizontes hacia los que parecen dirigirse las grandes tendencias perceptibles”<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Al respecto véase Kliksberg, Bernardo. *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. Mitos y realidades en la América Latina de Hoy*. México, INAP, 2000.

<sup>21</sup> Kliksberg, *El rediseño del Estado, op. cit.*, p.10.

### 1.1.1. El Estado Mexicano.

México puede considerarse Estado a partir de 1824 luego del término de su independencia, en la Constitución del 5 de octubre de 1824 se establecieron sus bases estructurales, sentando las bases del constitucionalismo mexicano. En las constituciones de 1857 y de 1917 se reafirmaron sus postulados. Las características principales del Estado son<sup>22</sup>:

- a) Federalista: El Estado se compone de varios estados miembros con independencia y autonomía en su régimen interior ligados por disposiciones legales. Este elemento fue dado por la Constitución de 1824 en su Art. 5° luego de un debate entre esta idea y la de los centralistas (defendido por Miguel Ramos Arizpe). En nuestra actual Constitución esta idea se encuentra contenida en los Arts. 40, 41, 115 y 124. A lo largo de los años se han desarrollado leyes y organizaciones que buscan su consolidación.
- b) Democracia Representativa: Concebida como forma de vida y de gobierno y de Estado, en la cual los gobernantes son representantes de los gobernados. Por lo cual esta característica corresponde a la del Estado Democrático<sup>23</sup>. Plasmada en la constitución de 1824 en los artículos 4°, 8° y 9°, en la de 1857 el 39 y el 40; y en la de 1917 en el 39 “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de este”; el 40 y el 41. “La

---

<sup>22</sup> De acuerdo a los elementos dados por Galindo, *Op. Cit.*, p. 358 y ss.

<sup>23</sup> Aquel en el que el poder reside en el pueblo de *demos* pueblo y *kratos* o *crais* poder es decir mando o gobierno en poder del pueblo.

democracia representativa debe fundarse en la existencia de diversos partidos políticos, pues a través de éstos es como se logra una mayor participación ciudadana, máxima aspiración de la democracia representativa, que pretende que toda la ciudadanía participe en el manejo indirecto del gobierno y en la creación del orden jurídico”<sup>24</sup>

- c) Presidencialista: Esta característica ha sido un elemento existente desde la constitución de 1824 en sus Arts. 6, 74 y 79, en la de 1857 en el 50, 75 y 76. En la de 1917 el régimen presidencial se estableció en los Arts. 49, 80, 82 y 92. Este elemento ha sido definitivo en el mantenimiento del Estado Mexicano, al dar un aumento de poder al presidente y permitiendo a este la conducción del país, junto con otras características metaconstitucionales hicieron del ejecutivo el poder con más peso durante diversas décadas.<sup>25</sup>
- d) División de poderes: En el art. 49 de nuestra constitución se manifiesta que “el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial”, los cuales no pueden reunirse en una sola persona. Gran parte de nuestra ley suprema está dedicada a este apartado, la idea de división de poderes surge de Montesquieu y busca el equilibrio en el ejercicio del poder público. En la época del presidencialismo del partido oficial, el Congreso se encontraba formado por miembros de este y el procurador de Justicia era nombrado por el Ejecutivo lo que impedía el sistema de pesos y contrapesos, la inserción en el congreso de nuevas

---

<sup>24</sup> Galindo. *Op. Cit.*, p.359.

<sup>25</sup> Al respecto v. Carpizo Jorge, *El presidencialismo en México*, México, s.xxi,

fuerzas publicas obligan a la búsqueda de consensos y un nuevo ejercicio de la función pública.

El Estado Mexicano no ha sido ajeno a las transformaciones mundiales, por lo cual en nuestro país también se vivió una etapa con postulados parecidos a los del Estado Benefactor caracterizada por un centralismo gubernamental, donde las instituciones económicas, sociales y políticas eran manejadas controladas por el gobierno. Lo cual condujo a un aumento del tamaño de la Administración Pública, si bien México atravesó la etapa del desarrollo estabilizador que permitió un crecimiento de la economía, con la crisis de los años ochenta en el ámbito mundial se evidenció su incapacidad de afrontar los nuevos problemas con el sistema político.

La crisis condujo a la Reforma del Estado, la cual significó una revisión de fondo en torno a su papel y capacidades, conteniendo ideas de modernización, reestructuración, rediseño, adelgazamiento, entre otras; con la finalidad principal de disminuir el protagonismo estatal. Sobre todo a partir de la insolvencia fiscal y endeudamiento gubernamental que condujeron a reformas fiscales y privatizaciones de las entidades paraestatales. Para Luis F. Aguilar Villanueva dentro de su vertiente *política y de cultura política* “reclamo de legalidad y democracia, reactivación de la sociedad civil, ensanchamiento de la política independiente y configuración del pluralismo político”<sup>26</sup> lo cual se tradujo en una apertura democrática de parte del gobierno y la sociedad civil.

---

<sup>26</sup> Aguilar Villanueva, Luis. “La administración pública y el público ciudadano” en *Revista del Senado de la Republica*, Vol. 3, No. 3, en-mar 1997, p. 51.

### *1.1.3 El nuevo orden mundial y el Estado Mexicano: Límites y oportunidades en el siglo XXI*

El nuevo orden mundial se caracteriza por revoluciones tecnológicas que afectan a la producción y a la vida cotidiana, reemplazando las actividades tradicionales por otras donde la tecnología predomina. Al mismo tiempo transforma sustancialmente la geopolítica al contar con nuevas interacciones sociales y comerciales bajo un esquema de bloques económicos, que al mismo tiempo configuran el horizonte político. Al mismo tiempo con la globalización se pone de manifiesto una apertura estatal en todos sus ámbitos: transparencia, acceso a la información, democracia participativa, entre otras. El Estado mexicano se encuentra inmerso en esta nueva realidad mundial, razón por la cual sus oportunidades en el nuevo siglo son vastas. En el terreno político la apertura democrática y el acceso de nuevas fuerzas políticas dentro de las estructuras de poder –Presidencia, Congreso de la Unión- ponen de manifiesto la necesidad de decisiones consensadas y la fortaleza de las instituciones encargadas de los procesos electorales. Al mismo tiempo se pone de manifiesto la necesidad de incluir a la sociedad civil a lo largo de los procesos de toma de decisiones. Dentro del terreno económico las políticas de apertura pueden contribuir al crecimiento económico, pero el Estado debe regular su actividad y colaborar al mismo tiempo con el crecimiento de las industrias nacionales, de modo que la economía neoliberal beneficie a la sociedad. En el ámbito social la pobreza y la inequidad siguen siendo los problemas a combatir, ya que de otro modo la transición democrática puede estancarse si más de la mitad

de la población vive en condiciones deplorables, permitiendo la continuidad de viejos modelos clientelistas. Debe sobre todo evaluarse el esquema de política social y ajustarlo a las necesidades estructurales más que inmediatas.

## **1.2 Gobierno. Concepto y evolución**

Gobierno viene de gobernar y de la raíz latina *gubernare*: guiar, dirigir, conducir. Es el organismo encargado de hacer cumplir los fines del Estado, esta definición alberga en *latu sensu* su significado, ya que a lo largo de los años se le ha confundido con el Estado. Se le concibe como la “unidad dotada de poder de mando que surge de la integración e interacción de la totalidad de los órganos públicos que ejercen las diversas funciones dentro del Estado”<sup>27</sup> Para lo cual cuenta con los órganos que las leyes emanadas de la Constitución y el derecho administrativo han creado. Dentro de las tesis jurídicas el gobierno cuenta para su acción con elementos subjetivos y objetivos; los subjetivos se relacionan con la persona que desarrolla la función pública y al mismo tiempo con el ordenamiento jurídico que le da existencia. Sobre todo con el objetivo de garantizar las libertades civiles y públicas del individuo.

Al mismo tiempo dentro de la ciencia política se han desarrollado tipologías de gobierno, que sirven para explicar sus características y evolución histórica; las

---

<sup>27</sup> Moreno Rodríguez, Rodrigo. [La administración pública federal en México](#); México, UNAM, 1980, p. 39.

tres principales son: monarquía o gobierno de uno, aristocracia u oligarquía que denomina al gobierno de algunos y democracia o gobierno de la mayoría. La idea surge de *la política* de Aristóteles al enunciar las constituciones en las que se dividían los antiguos. Posteriormente con el arribo de las nuevas interacciones políticas se fue ampliando su estudio, así a lo largo de la historia la tipología de Estado constituía su propia forma de gobierno de acuerdo al número de gobernantes y a las funciones autoritarias o representativas dentro de la sociedad. conservándose esta tipología fue conservada incluso durante el Edad Media y durante parte de la época moderna.

De acuerdo con Norberto Bobbio la idea que permanece a lo largo de la historia es la de los gobiernos como monarquía o república<sup>28</sup>. Ya que a lo largo de la historia del Estado se han conservado estos tipos de gobierno para denominar la forma en que se ejerce la soberanía por parte de una sociedad, dependiendo de las formas a las que se les confía esta función. Si bien no persisten bajo el mismo esquema que fueron creados, ya que antiguamente el concepto monarquía se refería al gobierno de uno solo y la república el de varios, pero la inserción de un orden jurídico y la interacción con otras instituciones creadas por la sociedad como la división de poderes o los partidos políticos han ampliado el concepto y puesto de manifiesto al gobierno como un ente que realiza las funciones por las que el Estado fue creado. De esta forma encontramos que sus características se amplían, con respecto a la monarquía no existe ya el papel del rey soberano sino monarquías constitucionales que persisten en algunas naciones europeas y que si

---

<sup>28</sup> Véase Bobbio Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1994. en particular el capítulo III: Estado, poder y gobierno.

bien cuentan con el rey como figura importante en el desarrollo de la vida política sus funciones se encuentran supeditadas a el ordenamiento jurídico de la ley suprema. Al mismo tiempo encontramos gobiernos republicanos que cuentan pueden dividirse en dos grandes grupos el sistema de república parlamentaria y el sistema de república presidencialista.

La cuestión del sistema de gobierno se va convirtiendo crecientemente en el problema acerca del modo y manera en que se gobierna un Estado concreto. El interés y con ello también la utilidad de toda tipología se ha alejado de la descripción de aspectos jurídicos para intentar incluir esquemáticamente las diferentes formas de proceso político y global dentro de un Estado.

### *1.2.1 El gobierno encargado de las funciones del Estado*

La división principal entre el Estado y el gobierno se pone de manifiesto con el ejercicio del poder público, ya que no todos los gobiernos cumplen de la misma forma ni con el mismo número de instituciones la función pública. La idea de gobernar debe ser acompañada de la salvaguarda del bien público, de legitimidad y de un funcionamiento de las instituciones que rigen la vida en sociedad.

El gobierno se constituye como el “brazo ejecutor de los fines del Estado”, entre sus principales funciones se refieren al establecimiento de un orden jurídico, y de una división de poderes que permita la consecuencia de estos fines.

### 1.2.1 Gobierno mexicano.

La Constitución de 1824 sentó las bases de la primera forma de gobierno republicana en nuestro país. El derrocamiento de Iturbide llevó a la idea de una forma de gobierno republicana y federal, que al mismo tiempo adoptaba las ideas de la constitución estadounidense. La idea del republicanismo permitía a un gobierno cuya soberanía residiera en el pueblo, y la idea federal permitía a las regiones gozar de cierta autonomía sin desvincularse de la unión. Algunos años más tarde la inclinación política del presidente Antonio López de Santa Anna llevaron a la idea de un gobierno centralista, que condujo a los inicios de las pugnas entre liberales y conservadores. Entre 1847 y 1855 se realizó una reestructuración del federalismo y del gobierno republicano, representativo, popular y federal; que continuó amenazado por los intentos de los grupos santannistas de preservar el poder centralizado.

Los años de 1855 a 1875 fueron decisivos en el fin de las ideas monárquicas para nuestro país, la guerra de reforma encabezada por el presidente Juárez sentó las bases para una nación soberana, con el fin de los fueros a la iglesia y el ejército. El texto de la constitución de 1857 conserva la idea de nuestro actual gobierno “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal...”<sup>29</sup> El periodo de gobierno de treinta y un

---

<sup>29</sup> Vega Vera, David m. *México: una forma republicana de gobierno, vol. I: ideas fundamentales sobre formas de gobierno en México, 1810-1995*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, (*Estudios Históricos* No. 51) p. 40.

años con Porfirio Díaz al mando no cambio las ideas de forma de gobierno, constituyó un avance en la estabilidad administrativa del país, sin embargo; sus ideas de conservación de poder llevaron a la población a la revolución.

La Constitución de 1917 consolidó la idea que la soberanía reside en el pueblo y adoptar como forma de gobierno a la República representativa y federal - artículos 39 y 40 respectivamente. Menciona también la capacidad de ejercer su soberanía por medio de los poderes de la unión en su artículo 41. Al mismo tiempo establece, que las funciones de gobierno se desarrollaran en tres ordenes: federal, estatal y municipal.

Pese a la Constitución, el país no había encontrado estabilidad política luego de la revolución, es hasta 1928 con la muerte de Obregón y el dominio político de Calles que daría inicio a la creación en el año de 1929 del Partido Nacional Revolucionario (PNR) que le permitió control en las fuerzas políticas. En palabras del propio Calles se puso fin a la época de caudillos para dar comienzo a la de las instituciones. Sin embargo también se puso de manifiesto un centralismo administrativo y de partido que daría mayores poderes al ejecutivo. Es hasta 1979 que comienza a esbozarse la transición democrática con la inserción de nuevos partidos, junto con el crecimiento de la participación civil y ciudadana que permitirían una apertura democrática y de los procesos electorales, que con el paso de los años contaría con el voto como herramienta política.

### 1.3 Administración Pública. Trascendencia y significado

La administración pública surge asociada al gobierno, al convertirse en medio de acción para el bienestar colectivo. En palabras del presidente Woodrow Wilson se trata del gobierno en acción. Si bien su historia documental se cuenta desde “los artasastras”, y en cada etapa de la historia se encuentran testimonios de una función gubernamental<sup>30</sup> es hasta 1808 que la publicación del *Compendio de principios de la administración* escrito por el francés Jean Bonnin permite precisar su estudio, y definirla como: “*una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas... es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicaciones...La ejecución de las leyes de interés general es su verdadera atribución*”.

Existe un debate al intentar poner a la administración en un campo determinado, como Arte: “observada como una artesanía la Administración Pública se ofrece como la ejecución de un arte práctico que implica el dominio de habilidades con objeto de crear y producir resultados para una audiencia que los aprovecha<sup>31</sup>. Como disciplina: “al estar compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer y mantener sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que no es posible alcanzar a título individual.”<sup>32</sup> O

---

<sup>30</sup> El doctor Omar Guerrero en *Historia de la Administración Pública*, enumera todas las características del estudio de la administración y su trascendencia histórica. Considera que la administración pública nace con las primeras civilizaciones lo que remonta su origen al hombre mismo.

<sup>31</sup> Guerrero, *op. cit.*, p. 24 .

<sup>32</sup> Ayala Espino, *op. cit.*, p.113.

bien como Ciencia: consiste en una teoría, en un conjunto de generalizaciones entrelazadas deductivamente que pueden utilizarse para explicar a otras generalizaciones como un ente que se explica así mismo dentro de la fenomenología del Estado y referente a él. La ciencia de la administración pública es un escenario de actividad creativa donde se produce y reproduce el conocimiento y una visión social dedicada al progreso del ser humano”.<sup>33</sup> Esta última acepción es la que mayor relevancia ha cobrado puesto que contiene un carácter científico y que permite ampliar su campo de conocimiento. Alimentado al mismo por su diversificación en los ámbitos de la vida política. Sus modificaciones a lo largo de la historia han correspondido a las diversas tipologías de Estado y de gobierno, ya que al ser el medio entre estos y la sociedad su desarrollo ha sido condicionado por las corrientes de pensamiento político, y también, por las otras disciplinas con las que interactúa (derecho, economía, contabilidad) Los primeros libros de texto en torno a ella se crearon en los años veinte del siglo XX y es a partir de esa época que comienza a dársele un campo de acción diferente al del derecho o la economía con la introducción de estudio de temas como: “el estudio de las políticas y la hechura de las políticas de gobierno, no sólo desde la perspectiva de la eficiencia económica sino desde el de la interacción entre la política, la economía, la sociedad y la psicología”<sup>34</sup>

A partir de la década de los años ochenta y en correlación a la crisis del Estado se habla también de una crisis de la administración pública, al ser esta el motor de la gestión estatal. La principal crítica se hacía referente a sus organizaciones y la

---

<sup>33</sup> Guerrero Orozco., p. 24.

<sup>34</sup> Ayala Espino, *Op. Cit.*, p. 107.

forma en que estas desarrollaban su actividad, al ser parte del modelo de Estado de bienestar, que condujo a una reforma en sus diferentes campos. El inicio de nuevos estudios permitió la generación de nuevas ideas que abrieron paso al desarrollo de una idea de administración pública flexible en que el ciudadano tiene un papel fundamental a partir de su interacción con las organizaciones públicas en la satisfacción de demandas y abre la posibilidad a organizaciones de índole privado a participar de las actividades cotidianas con un control por parte del Estado.

La introducción de nuevos conceptos como el *new management*, la *accountability* y la *gestión pública* han permitido la introducción de nuevos conceptos tendientes a su mejora en el terreno de la eficacia y la eficiencia, y en el de servidores públicos con mayor profesionalización, con la búsqueda de transparencia en las decisiones públicas y con una revisión de procesos tendientes a su mejora; lo cual conduce a un nuevo modelo de administración pública; “la jerarquía de puestos públicos debe ser reemplazada por una organización uniforme, sin estructuras jerárquicas y de supervisión. La especialización debe ceder su lugar a la resolución de problemas en equipo y a la toma de decisiones colectivas...”<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Köin Klaus, « De la typologie de la administration publique », en *Revue Internationale des sciences administratives*, Vol. 64, No. 4, 2003, p.539.

### *1.3.1 La Administración Pública en México y su relación con el ámbito social*

La historia de nuestra Administración Pública se encuentra ligada a la forma y estructura del gobierno, comenzando con el fin de la independencia y el nacimiento del nuevo Estado en la primera mitad del siglo XIX, periodo en el cual existían sólo cuatro ministerios para cumplir con la función pública: finanzas, relaciones exteriores e interiores, defensa y guerra, justicia y asuntos eclesiásticos; que a lo largo de varios años irán reconfigurándose de distintas formas. Una segunda etapa importante surge con la oposición de liberales y conservadores en la segunda mitad del XIX bajo el mandato del presidente Juárez con la guerra de Reforma, periodo en el cual se efectúa la primera reforma administrativa. La Constitución de 1857 genera una nueva organización gubernamental sustentada en la separación de la iglesia y el Estado y en el nacimiento del registro civil como organismo de gestión.<sup>36</sup> Posteriormente con el porfiriato no se realizan cambios importantes, en 1891 nació el ministerio de comunicaciones y trabajos públicos con la finalidad de mantener el desarrollo ferroviario en el país<sup>37</sup>. La Revolución dio la pauta de una nueva administración al crearse durante el mandato de Carranza las primeras secretarías. La creación de

---

<sup>36</sup> En 1861 se contaba con seis ministerios: finanzas y crédito público, desarrollo, justicia e instrucción pública, interior, relaciones exteriores, guerra y marina.

<sup>37</sup> Durante este periodo también se creó un Ministerio de Instrucción Pública.

una secretaria de justicia contribuyó al reforzamiento de una división de poderes al transformarla en una procuraduría general de justicia<sup>38</sup>.

El periodo de Cárdenas es significativo dentro de la historia administrativa, al ser el primer periodo en contar con un plan sexenal para la realización de los objetivos.<sup>39</sup> El gobierno del presidente Alemán creó otro gran precedente al presentar ante el Congreso de la Unión una ley que autorizaba al Ejecutivo de crear, fusionar y eliminar secretarías de Estado y ministerios por vía reglamentaria. La creación de la Secretaría de la Presidencia fue el aporte durante el sexenio de López Mateos. La ley Orgánica de la Administración Pública en el gobierno de José López Portillo sentó las bases de un nuevo modelo de administración en México al integrar las disposiciones sobre la creación, coordinación y control de las organizaciones públicas centrales<sup>40</sup> y paraestatales<sup>41</sup>.

A partir del gobierno del presidente de la Madrid se siguen cambios importantes, la crisis económica y la disminución del número de empresas públicas, junto con la necesidad de un modelo afín a las tendencias internacionales. Durante el periodo de Ernesto Zedillo hay un redimensionamiento del Ejecutivo, al disminuir sus facultades metaconstitucionales; la autonomía del Distrito Federal se realizó en este periodo. Junto con una revalorización de la ética del servicio público con la creación de la SECODAM.

---

<sup>38</sup> También se creó la Secretaría de Salubridad y el Ministerio de Instrucción Pública dio paso a la Secretaría de la Universidad y Bellas Artes.

<sup>39</sup> Al mismo tiempo se creó la secretaria de agricultura como una respuesta a la política cardenista de la repartición de tierras.

<sup>40</sup> Conjunto de dependencias directas del titular del Ejecutivo Federal: Presidencia de la República, secretarías de Estado, los departamentos administrativos determinados por el Ejecutivo, la PGR y los poderes legislativo y judicial.

<sup>41</sup> Organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria; y los fideicomisos de la administración pública.

La elección a la presidencia de Vicente Fox en el año 2000 busca un redimensionamiento de la administración pública mediante la inserción de mecanismos como la planeación, la utilización de nuevas tecnologías y la transparencia. La inserción de funcionarios a través de selecciones previas y la búsqueda de un servicio civil de carrera pretenden una mayor eficiencia, al mismo tiempo que nuevas relaciones con la sociedad. Al buscar el ingreso de personal capacitado para la mejoría y calidad de los servicios públicos.

Al mismo tiempo nuestra administración pública se enriquece con los estudios de las nuevas tecnologías administrativas en el ámbito mundial, para lo cual dentro de las diversas secretarías se implantan programas de calidad y modernización.

En el ámbito social; la Secretaría de Desarrollo Social o SEDESOL creada por el Carlos Salinas de Gortari es la encargada de realizar la política social y de desarrollo urbano en el ámbito nacional, cada entidad, incluido el Distrito Federal tienen su propia dependencia cuyo interés principal es la búsqueda de la equidad en el ámbito nacional.

A partir de su creación se han generado programas enfocados a la pobreza; en el periodo de Carlos Salinas de Gortari el PRONASOL Programa Nacional de Solidaridad como instrumento para luchar contra la pobreza, con el objetivo principal de trabajo comunitario en zonas con mayores índices de pobreza, se consideraron 20 millones de habitantes como población objetivo, con el desarrollo de obras públicas como reparaciones de edificios, plazas y jardines públicos o instalaciones deportivas que se realizaban con participación comunitaria.

Posteriormente durante el gobierno de Ernesto Zedillo este programa fue sustituido por Progresas cuya idea principal era la erradicación de la pobreza a partir de la distribución de apoyos económicos directos a la población marginada, que se realizaba junto con un proceso de acompañamiento médico y de asistencia social. Actualmente en el gobierno foxista se cambia su nombre por Contigo Oportunidades y se busca un mayor acercamiento a zonas urbanas, junto con la inserción de los conceptos de desarrollo social, para ambos programas el principal objetivo es la erradicación de la pobreza.

#### **1.4 La pobreza. Definición e indicadores de medición.**

La pobreza puede definirse en términos generales como la falta de algo, en este sentido puede encontrarse su correlación directa con el ámbito económico, sin embargo, elemento importante de la pobreza es el que no se relaciona solamente con lo económico de lo contrario se podría establecer que bastaría con dar recursos a los menos favorecidos para que ya no lo fueran. En la pobreza intervienen elementos desde el punto de vista humano, donde se relaciona la pobreza con la restricción de capacidades, oportunidades, valores, incentivos; que la intervención económica no logra subsanar. La definición de ambos factores, económicos y humanos, permitiría un enfoque más amplio en su análisis y en la realización de programas para su disminución y erradicación al definir a la pobreza como *la carencia de bienes materiales y humanos que impiden el desarrollo social*

*y personal del individuo en un espacio determinado.* Encontrar una definición precisa, permitiría avances en los programas al disminuir el debate en torno a su significado y ampliando la discusión sobre su tratamiento. Definir a la pobreza como un problema político incide en una mejor comprensión del problema, porque se pone en análisis la distribución de los recursos de acuerdo al sistema político, las organizaciones encargadas de los programas para su tratamiento y las relaciones entre los actores sociales que intervienen en ella.

La pobreza también se define como la incapacidad para obtener un mínimo nivel de vida, generando una definición que de acuerdo a Carlos Bustamante Lemus se requiere al subconsumo de los requerimientos mínimos, reales o deseables. Lo que lleva a la determinación de una línea de pobreza dividida en dos tipos de acuerdo a su intensidad:<sup>42</sup>

- La Pobreza Extrema: Que es una condición absoluta, en donde los individuos no se pueden proveer de una alimentación suficiente que les permita un desempeño adecuado (este sector de la población requiere mejorar urgentemente sus condiciones de nutrición y salud para estar en posibilidad de aprovechar las oportunidades de desarrollo que ofrece la sociedad). Este grupo debe representar la población objetivo prioritaria de las políticas y programas de desarrollo social.<sup>43</sup>
- La Pobreza Moderada: Que puede entenderse como la insatisfacción de las necesidades básicas definidas de acuerdo con el nivel de desarrollo

---

<sup>42</sup> en “Política para el combate a la pobreza” en Castillo García et Ortega Corriente (comp.). *Hacia un nuevo balance de la política social en Ciudad de México*, México, UNAM, 19996, p.39 ss.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p.39.

social; y que varían en el tiempo y el espacio. En este caso, se trata de una situación relativa ya que a pesar de la carencia de algunos bienes y servicios, el nivel de alimentación y salud de este segmento de la población le permite participar activamente en el mercado de trabajo y tener mayor posibilidad de acceso a las oportunidades disponibles.<sup>44</sup>

Otro elemento en el cual existe discusión es sobre la metodología para su medición. Los métodos más utilizados son:

El Método Indirecto o del ingreso. “ intenta encontrar cual es el ingreso mínimo que potencialmente satisface las necesidades básicas [...] de acuerdo a Julio Boltvinik agrega la pobreza de la siguiente manera: se definen las necesidades básicas y sus componentes; posteriormente se establece una canasta normativa de satisfactores esenciales y se calcula su costo monetario.”<sup>45</sup>

El siguiente paso es comparar el nivel de ingreso para clasificar como pobres a aquellos cuyo ingreso no alcance para los bienes incluidos en ésta.

El otro método mas utilizado en la medición de la pobreza es el

Método Directo o de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): “consiste en comparar la situación de cada hogar, en cuanto un grupo de necesidades específicas, con una serie de normas que, para cada una de ellas, expresan el nivel mínimo por abajo del cual se considera insatisfecha una necesidad. Los

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, p.40.

<sup>45</sup> Trejo, Guillermo y Jones, Claudio.(Coord.). *Contra la pobreza Por una estrategia de política social*, México, Cal y Arena, 1992, p.71 ss.

hogares que tienen una o más NBI se consideran pobres, lo mismo que sus miembros”<sup>46</sup>

El problema en torno al método de medición se relaciona principalmente con los indicadores utilizados, ya que de acuerdo con las organizaciones de gobierno, organismos internacionales o investigadores es que se determina cual debe utilizarse, sin que en todos los análisis intervengan los mismos y sin que se permita una aproximación parecida en las mediciones, al mismo tiempo que se encuentran restricciones provenientes por la información proveniente de censos y encuestas. Otro problema de los indicadores con respecto a la pobreza es que la mayoría de estos utilizan mediciones cuantitativas relacionadas principalmente con el desempeño económico –ingreso, tamaño de la vivienda o el poder adquisitivo. Los últimos estudios con respecto a la pobreza, ponen de manifiesto la necesidad de una revisión de estos enfoques y ponderan al mismo tiempo una visión de desarrollo que de acuerdo a Amartya Sen debe entenderse “como la extensión de capacidades de la gente”. Este enfoque de desarrollo permite la inserción de otros indicadores cualitativos o de mérito, donde se enumeran las garantías básicas establecidas en el Estado de derecho como la libertad, la autonomía, la seguridad, entre otros, que permiten a los individuos el ejercicio de sus capacidades. “Desde el enfoque de las capacidades y derechos estos bienes conforman un todo indisociable e integral, son los principios mínimos de protección a todo ciudadano”<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Boltvinik, Julio. “Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina. Análisis crítico de los planteamientos de algunos organismos internacionales”, en *Estudios demográficos y urbanos*,

<sup>47</sup> Corredor Martínez, Consuelo. “Pobreza Urbana: Problemas de orden conceptual e implicaciones de política” en *Seminar on Urban Poverty*, World Bank, Río de Janeiro, May 14-16, 1998.

### 1.4.1 Peculiaridades de la pobreza urbana

La pobreza urbana comenzó como producto de las migraciones en la ciudad, los primeros estudios a este respecto se desarrollaron en los años sesenta y setenta, principalmente en los Estados Unidos con el desarrollo de la escuela de Chicago en torno a la cultura de los pobres. En América Latina el desarrollo de las teorías referentes a la pobreza urbana se ligó con la idea de la marginalidad, a partir de la fuerte migración del campo a la ciudad producto del modelo económico que permitió el aumento de la urbanización y la idea de la ciudad, especialmente la capital, como centro de desarrollo industrial. De acuerdo a Pilar Monreal<sup>48</sup> la marginalidad puede definirse desde dos perspectivas: la primera desde el punto de vista económico del sistema para absorber a la población en el mercado de trabajo y la segunda desde la visión heterogénea donde se insertan diferentes significaciones (residencial, social y/o cultural, económica y política). De acuerdo a esta última perspectiva ninguna de estas características son exclusivas de los marginados y no todos las comparten. “La marginalidad es obviamente una cuestión de grado más que de absolutos, y es evidente que una persona puede ser marginal en algún sentido, o con respecto a ciertas esferas de la vida u ciertas instituciones, mientras esta altamente integrada en otros”<sup>49</sup>

La importancia del concepto de marginalidad con respecto a las zonas urbanas es que la segregación de un número importante de la población, evidenciando la calidad de los servicios, y dibujando un mapa de ciudad de centro y periferia

---

<sup>48</sup> *Antropología y pobreza urbana*, Madrid, Los libros de la catarata, 1996, p. 89, ss.

<sup>49</sup> *Op. Cit.*, p.90.

donde ésta última se encuentra desfavorecida. “La marginación se considera un fenómeno estructural en relación con el desarrollo socioeconómico alcanzado por un país. En este fenómeno se tratan de valorar las dimensiones formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios. [...] Significa una falta de participación en la toma de decisiones, en el acceso a los beneficios sociales y a una falta de integración”.<sup>50</sup>

En los últimos años la idea de la marginalidad continua integrada a los análisis de la pobreza urbana. Sin embargo esta idea ha sido superada por la realidad, de acuerdo al Banco Mundial hoy en día uno de cada cuatro personas en el mundo habita en las ciudades, razón que pone de manifiesto la necesidad de trabajar contra la pobreza urbana. Los últimos estudios manifiestan la pobreza urbana como un problema multidimensional, donde los afectados “sufren de varias privaciones: acceso al empleo, falta de servicios, de protección social; salud, y seguridad. Es también útil analizar pobreza referente a un concepto dinámico de la susceptibilidad a los riesgos, es decir, la vulnerabilidad”<sup>51</sup> De acuerdo a esto es posible mencionar algunas características de la pobreza en el ámbito urbano:

- Acceso a la vivienda restringido y a costos elevados, lo que en ocasiones conduce a la habitación en zonas de riesgo, así como al hacinamiento al no poder acceder a viviendas de mayor tamaño ante el alto costo de estas.
- Vivienda con servicios deficientes. Si bien las viviendas de las zonas urbanas son hechas con mejores materiales (cemento, lamina, entre otros) y cuentan con servicios como desagüe y energía eléctrica no significa que

---

<sup>50</sup> Bustamante, *op. cit.*, p.42.

<sup>51</sup> *What is urban poverty?*, World Bank, 2001.

su calidad sea mayor, puesto que en diversas regiones los servicios se reciben con poca periodicidad (especialmente el agua) o presentan baja calidad.

- Restricciones para el esparcimiento social, físico y cultural. Puesto que en diversas zonas la falta de planeación con respecto a la zonificación ha llevado a la baja existencia de espacios recreativos que permitan el fortalecimiento del tejido social.
- Dificultades con respecto al transporte. Ya que la mayoría de zonas urbanas en situación de pobreza se encuentran alejadas del centro de la ciudad, lo que conduce a que sus habitantes se encuentren ante problemas por la falta de servicios de transporte o por inversión de grandes cantidades de tiempo para trasladarse a sus centros de trabajo.
- Acceso restringido a servicios de salud. Puesto que en la mayoría de las zonas pobres urbanas no se cuenta con clínicas o centros de salud y en la mayoría de casos su población no cuenta con servicios de salud prestados por instituciones públicas. Al mismo tiempo las condiciones de salud de los pobres urbanos se acentúan ante su proximidad con zonas industriales, cohabitación en zonas de riesgo ambiental.
- Bajo nivel educativo. Gran parte de la población que habita estas zonas cuenta con grado nivel educativo o deserción escolar, esto ante la incapacidad de los otros miembros de la familia para continuar su educación o bien porque sus escuelas no cuentan con la infraestructura y servicios que eleven su grado de educación.

- Dificultades de inserción en el mercado laboral. Ante la baja calificación para el desempeño de funciones y ante los costes de traslado al centro de trabajo que no son compensatorias con el salario que perciben.
- Problemas de inseguridad y violencia. Ante las condiciones de hacinamiento y falta de espacios recreativos se han generado condiciones que permiten el aumento de grupos delictivos, sobre todo en épocas de recesión económica, y que al mismo tiempo evidencian problemas de adicciones.

La pobreza urbana es un problema en el que los gobiernos deben trabajar arduamente para continuar con el crecimiento de las ciudades de forma armónica y asegurar buenas condiciones de vida futura a sus actuales pobladores.

### **1.5 La Gobernabilidad. Concepto y elementos necesarios para su existencia**

“El proceso de cambio que vivimos impone serios desafíos a la capacidad de gobernar. Muchos de los problemas capitales de gobernanza surgen de características humanas básicas y por tanto persistentes”<sup>52</sup> Esta frase de Yehezkel Dror citada en su informe al club de Roma muestra un primer acercamiento a la gobernabilidad, la cual se encuentra ligada a los procesos de gobierno, pero

---

<sup>52</sup> Dror, Yehezkel. *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, México, FCE, 1996, p.26, ss.

también a los actores e instituciones con los que se relaciona y que permiten su existencia. Los estudios sobre la gobernabilidad surgen en la década de los setenta, junto con la crisis del Estado de bienestar que puso en duda las funciones del Estado y del gobierno. Manifestada en la crisis económica, los procesos de corrupción e ilegitimidad y que llevo a la sociedad a redefinir su rol en los procesos de gobierno y no continuar siendo entes pasivos. La definición de Xavier Arbos y Salvador Giner dan luz a esta idea al definirla como: "la cualidad política propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro del su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía".<sup>53</sup>

Las definiciones de gobernabilidad son variadas, ya que desde el surgimiento de su estudio se ha difundido esta idea en los estudios sociales al evaluarse las capacidades de los gobiernos en la actualidad el crecimiento de las desigualdades, la marginación y la pobreza la vuelven un referente necesario al ser el elemento de equilibrio entre el gobierno y la sociedad civil, y que al no resolverse las demandas ciudadanas puede manifestarse un estado de anomia social. Algunas de estas definiciones son:<sup>54</sup>

Una definición de diccionario nos diría que gobernabilidad significa, literalmente, "calidad, estado o propiedad de ser gobernable"; gobernable significa, sin más, "capaz de ser gobernado"; mientras que su opuesto, ingobernable, designaría aquello que es "incapaz de ser gobernado".

---

<sup>53</sup> Arbos, Xavier y Giner, Salvador. *La gobernabilidad Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, España, Siglo veintiuno, 1993.

<sup>54</sup> Definiciones tomadas de: Camou, Antonio. *Gobernabilidad democrática*, México, IFE, 1999.

Naciones Unidas propone como definición de gobernabilidad al ejercicio de cualquier autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país a todos los niveles.

Angel Flisfisch nos dice: "se entenderá que la gobernabilidad está referida a la *calidad* del desempeño gubernamental a través del tiempo ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos, considerando principalmente las dimensiones de la 'oportunidad', la 'efectividad', la 'aceptación social', la 'eficiencia' y la 'coherencia' de sus decisiones".

El debate en torno al concepto y su definición es manifiesto cuando se habla de gobernabilidad y *governance* al haber autores que dicen tratarse de dos ideas diferentes, pero el Banco Mundial, organismo encargado de la mayoría de los estudios al respecto define las dos palabras como una misma:

“Definimos “gobernabilidad” (governance) como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (accountability) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales.”<sup>55</sup>

La existencia de la gobernabilidad en una sociedad puede medirse de acuerdo a indicadores cualitativos desarrollados por investigadores del Banco Mundial, que

---

<sup>55</sup> Kaufmann Daniel, Kraay Art y Zoido –Lobaton Zoido, “La gobernabilidad es fundamental Del análisis a la acción”, en *Finanzas & Desarrollo*, junio 2000, p. 11.

funcionan en más de 200 países, incluido México y que se dividen en seis rangos principales.<sup>56</sup>

1. *Voz y rendición de cuentas*: Se refiere al concepto de *accountability* que permite la existencia de condiciones necesarias para conocer el funcionamiento del gobierno, así como la capacidad de un gobierno para permitir las libertades cívicas, de prensa, el ejercicio de derechos políticos, transparencia en los procesos de toma de decisiones, posibilidad de un cambio de gobierno por vías electorales.
2. *Estabilidad política y ausencia de violencia*: Se relaciona con las percepciones de la población sobre una posible desestabilización en el sistema ante la existencia de tensiones sociales, conflictos armados, disturbios sociales, amenazas terroristas, cambios constitucionales. Así como la capacidad de gobierno para hacerles frente.
3. *Eficacia gubernamental*: Tiene que ver con la calidad de la burocracia, el costo de las transacciones, la calidad de la atención de los servicios públicos, así como la estabilidad del gobierno.
4. *Calidad del marco regulatorio*: Se relaciona con la condición de los sistemas legales que permiten el equilibrio de las funciones del gobierno.
5. *Estado de derecho*: Se refiere a los costos relacionados con las diferentes formas de delincuencia, así como la calidad del sistema judicial y la capacidad de éste para la aplicación de las normas de forma equitativa, así como el mantenimiento y respeto del orden jurídico.

---

<sup>56</sup> Banco Mundial, News Release No: 2004/12/S, de acuerdo a los trabajos desarrollados por Kaufmann y Kraay. Los cuales se analizarán a lo largo del estudio.

6. *Control de la corrupción:* Corrupción entre funcionarios públicos, corrupción como obstáculo a los negocios, frecuencia de pagos irregulares a funcionarios y jueces, percepciones de corrupción en la administración pública.

De este modo puede verse que la idea de gobernabilidad como concepto no genera ningún aporte anteriormente desconocido al estudio de las ciencias sociales, sino que retoma la necesidad de correlacionar el papel del ciudadano con el gobierno y de que este desempeñe sus funciones de la forma más transparente posible para de ese modo conservar el equilibrio dentro de la sociedad.

La relación entre la gobernabilidad y el desarrollo urbano se encuentra en que es en las ciudades donde se llevan a cabo muchos de los procesos sociopolíticos y económicos de un país, la ciudad se ha convertido en espacio de toma de decisiones y centro de intercambio, al mismo tiempo gran parte de su población se organiza para la satisfacción de demandas por lo cual las decisiones del gobierno no se realizan de forma sincretista. Sin embargo al mismo tiempo que existe esta tendencia a la organización ciudadana los habitantes en condiciones de pobreza son vulnerables a la corrupción en las diferentes esferas de gobierno al no contar con los recursos o conocimientos necesarios para la satisfacción de demandas, vulnerados en cuanto al ejercicio de sus derechos por parte de la autoridad, expuestos a la violencia en sus zonas ante el grado de marginación.

*¡Ciudad hormigueante, ciudad llena de sueños,  
donde el pleno día el espectro atrapa al transeúnte!  
Por doquier fluyen los misterios como savia  
En los estrechos canales del potente coloso.  
Charles Baudelaire*

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **LA CIUDAD DE MÉXICO Y SUS PROBLEMAS**

La Ciudad de México es una de las ciudades más importantes en el ámbito mundial; donde se relacionan procesos económicos, culturales y políticos de gran magnitud para nuestro país. Es el escenario de la interacción social y política y al mismo tiempo lugar donde la opulencia y la miseria conviven cotidianamente. Si bien, en todas las grandes ciudades se desarrollan conflictos por la pobreza y la marginación; en el caso de México su importancia radica en su papel dentro del Estado mexicano, y como una de las principales ciudades latinoamericanas.

Los problemas de la Ciudad se clasifican en los ámbitos:

**Económico:** Presupuesto limitado para satisfacer las demandas de servicios por parte de la población y para la realización de programas, dotación de servicios para la población en situación de pobreza, regularización de asentamientos irregulares.

**Político:** Necesidad de mayor autonomía del Gobierno Federal para el ejercicio de sus funciones, así como la amplitud de la participación ciudadana mediante una revisión de las leyes. Mayor coordinación con las entidades relacionadas con su zona metropolitana.

**Social:** Satisfacción de servicios y demandas, amplitud de la ley de Participación ciudadana y otros mecanismos de gestión.

Para este estudio se tomarán en cuenta aquellos relacionados con su ámbito urbano y de la pobreza.

## 2.1 La Ciudad de México. Revisión Histórica

La Ciudad de México, a lo largo de su historia ha sido el centro de la vida política, económica y social de nuestro país, en ella se integran historia, cultura y tradiciones. La fundación de Tenochtitlán en 1325 dio la pauta para su trascendencia, los aztecas construyeron uno de los imperios más importantes de mesoamérica, basado en la dominación y la guerra. Con características arquitectónicas que acrecentaron su importancia, tales como sus calles regulares, plazas, palacios, acueductos; cuyos restos pueden observarse en la actualidad; y con una gran población cercana a un millón de habitantes en 1519, (de acuerdo con datos de Fray Bartolomé de las Casas). La llegada de los españoles, aunada a creencias religiosas y a fenómenos políticos<sup>1</sup> puso fin al imperio azteca en 1521 para dar paso a una nueva etapa de la historia de la Ciudad de México: La de la Nueva España.

Cortés fue nombrado gobernador en 1522 y la ciudad se organizó como un Ayuntamiento. El diseño urbanístico fue el de un cuadro con plazas y casas anchas en cuyo centro estarían el centro de vida política y religiosa (característica que prevalece en nuestros días). Durante los tres siglos de la Colonia la Ciudad se consolidó como metrópoli, fue escenario de diversas decisiones políticas y económicas que modificaron las relaciones sociales de la época, como las encomiendas, el tribunal de la inquisición y, en especial, el mestizaje que

---

<sup>1</sup> Entre los cuales se encuentran las creencias de los aztecas en el regreso de Quetzalcoátl y el sometimiento de los tlaxcaltecas y otros pueblos por parte de los aztecas. Véase *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 1990.

caracterizaría a los mexicanos. El cual permitió el inicio de la lucha por la independencia al generar una identidad nacional en la clase criolla producto del desarrollo político y del liberalismo en México; durante la lucha de independencia la Ciudad fue escenario de múltiples batallas que no restaron su importancia.

La creación del Distrito Federal en el año de 1824 se considero un avance dentro del terreno jurídico. Al mismo tiempo continuo considerándose importante, al ser eje de la vida económica, de comunicaciones y centro de la vida católica. Luego de un intenso debate sobre la forma de gobierno que debía preservar el país se constituyó la Federación conformada por diecinueve estados, de los cuales el de México era el más importante y popular. “La Ciudad de México [...] era también la residencia del gobierno nacional y la ciudad más grande del hemisferio occidental [...] tenía una población de 168 mil habitantes en 1824”<sup>2</sup> en noviembre de ese año se promulgó el decreto que daría personalidad jurídica a la Ciudad y que la nombraría como sede de los poderes de la Unión. Sin que eso significará el fin de los conflictos sobre su importancia en la vida nacional, especialmente en los años subsecuentes a su nombramiento como capital al ser el escenario de las divisiones entre federalistas y centralistas y sus continuos cambios de gobierno. En particular en el periodo de la República donde se instalaron dos gobiernos diferentes en la capital; aunado a numerosos combates en busca de la autonomía del régimen liberal. En el terreno urbano la Guerra de Reforma daría un giro a su arquitectura, el fin de las relaciones iglesia Estado se tradujo en un

---

<sup>2</sup> Contreras, Bustamante Raúl. *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa, Historia y perspectiva*, México, Porrúa, 2001, p.42.

desmantelamiento de diversos edificios coloniales católicos que dieron paso a los edificios neoclásicos de nuestros días.

Durante el porfismo la Ciudad vivió cambios importantes, al principio siguió siendo espacio de discusión política, pero con el paso del tiempo el general Díaz, junto con su equipo de “tecnócratas” modificaron su paisaje urbano, construyendo nuevas colonias y servicios que le darían una nueva perspectiva, y serían ejemplo del progreso que hubo en esta etapa, concentrando a más de 471 000 habitantes. La aceleración de vías y medios de comunicación favoreció y aceleró la extensión de la aglomeración. El problema principal radicó en que los principales beneficios se repartieron a la burguesía porfiriana<sup>3</sup> y a partir de 1860 se reservaron espacios para la clase media sin todos los beneficios de las colonias y avenidas principales<sup>4</sup>.

La revolución no modificaría el panorama urbano, es a partir del inicio de los nuevos gobierno que comienza una nueva etapa dentro de la ciudad, en primer lugar se genera un rechazo ante las construcciones porfirianas, como otrora con las construcciones coloniales luego de la independencia. La resolución de los problemas capitalinos por el nuevo gobierno se hace de manera irregular<sup>5</sup>.

En los años treinta las colonias nacidas fuera del control administrativo se convierten en objeto de atención del régimen, llevando a la satisfacción de

---

<sup>3</sup> El nacimiento de colonias como Roma, Condesa o la creación de Paseo de la Reforma son un ejemplo claro, aunado a la marginación en que vivía gran proporción de los habitantes de la capital.

<sup>4</sup> Santa Anna, Tlatelolco, Peralvillo, junto con un aceleramiento del crecimiento urbano hacia el norte de la ciudad.

<sup>5</sup> En parte por el estado confuso de las propiedades, ausencia o desaparición de títulos de propiedad, tierras comunales, etc.

necesidades, pero dando nacimiento al modelo clientelista de desarrollo urbano<sup>6</sup>, conservando los beneficios porfiristas hacia la burguesía y la política de segregación. A partir de los cuarenta y hasta la década de los cincuenta la ciudad viviría una intensa vida nocturna, de bares y prostíbulos que sería la inspiración de intelectuales y artistas, pero al mismo tiempo generaría un clima de incertidumbre y decadencia en algunas zonas de la ciudad.

La década de los años cincuenta traería cambios significativos con la llegada del regente Ernesto P. Uruchurtu, quien asumió su puesto con un “espíritu modernizador” la ciudad perdería todo carácter provincial para convertirse en una gran metrópoli moderna, poblada de estadios, arenas, vías rápidas, centros deportivos, la remodelación de Tlatelolco; entre otras obras diversas. No obstante, la modernización no resolvió los problemas de la capital, sobre todo ante el aumento de la inmigración y la continuidad de zonas deplorables, con su crecimiento lento e irregular y su lenta legalización, que se convertirían en el modelo de estudio de Oscar Lewis y de inspiración para Luis Buñuel en la cinematografía y para Carlos Fuentes en sus novelas.<sup>7</sup>

A partir de los años sesenta el crecimiento de la ciudad muestra una nueva dinámica de crecimiento; “dado que la calidad de las viviendas y el nivel socioeconómico de la población disminuyeron más fuerte hacia el oriente, la

---

<sup>6</sup> El cual consistía en que grupos de apoyo a determinada figura pública, nombrados paracaídas, llegaban a un terreno sin regularizar y permanecían ahí hasta obtener viviendas y servicios a cambio de apoyo incondicional a su favor o en contra de sus enemigos políticos. Constituyendo en la década de los cuarenta colonias como Álvaro Obregón, 20 de Noviembre, Mártires de Río Blanco, entre otras.

<sup>7</sup> El estudio de Lewis serviría de modelo para la creación de estudios en el ámbito de la pobreza urbana en el ámbito mundial y mostraría la problemática cotidiana de las familias más pobres de la ciudad. Luis Buñuel en “los olvidados” retrata la realidad del México de mitad del siglo, que escapa al modelo surrealista. Al mismo tiempo la publicación de “La región más transparente” de Carlos Fuentes plasma los retratos de los diferentes mundos inmersos en la vida capitalina, con sus claroscuros y dilemas. Al mismo tiempo esta realidad alimentaría la creación de historias como “la familia Burrón” de Gabriel Vargas.

pobreza urbana se concentró en delegaciones orientales como Iztapalapa o Iztacalco y en municipios conurbados como Nezahualcóyotl o Chimalhuacán. El norte de la ciudad se caracterizó, por un lado, por barrios obreros (p.e. las delegaciones Azcapotzalco y Gustavo A. Madero en el Distrito Federal y Ecatepec en el Estado de México).<sup>8</sup> La búsqueda de modernización se desarrollo en áreas en que los modernos centros comerciales como Perisur, Plaza Universidad y Satélite, fueron creados paralelamente a la situación de pobreza y que al mismo tiempo alimentarían el modelo de consumo de la sociedad en la segunda mitad del siglo XX.

En los años setenta se continuó con la expansión de la ciudad hacia el Estado de México, que antes de los años ochenta contaba con más de cinco millones de habitantes. En ésta década la población de la Ciudad de México ascendió a 2.9 millones de habitantes; sin embargo, la reducción de su tasa de crecimiento, aunada al excesivo crecimiento del primer contorno, determinó que su importancia demográfica disminuyera. Desde entonces la ciudad central ha experimentado un fuerte proceso de despoblamiento. Lo cual no resolvía los problemas existentes. La aglomeración en la ciudad en las colonias populares sumaba al cuarenta por ciento de la población de aquel entonces sin contar con los servicios suficientes, continuando los modelos de corrupción. Aunado a la falta de servicios de públicos y transporte. Paralelo a la expansión de las clases privilegiadas hacia el sur de la ciudad. A la integración a la vida urbana de las mujeres indígenas inmigrantes, que con el paso de los años cobraron presencia en las zonas urbanas con sus

---

<sup>8</sup> Parnreiter, Christof. “Convergencia y Divergencia del Desarrollo Metropolitano y Globalización en la Ciudad de México y Santiago de Chile” en web master del Colegio Mexiquense AC.

hijos a la espalda y el nacimiento del comercio informal. Y con la continuación de reivindicaciones y protestas contra el sistema luego del movimiento estudiantil de 1968. Todo reunido en una ciudad de 9 millones de habitantes en 1970 y 14 millones diez años más tarde. Que debido a su dependencia con el Ejecutivo impedía un plan de desarrollo autónomo, y que con la crisis económica impedía un desarrollo más rápido.

En los años ochenta la ciudad tendría ya su carácter de megalópolis, al contar con más de 5 millones de habitantes y por su conurbación con mayor número de municipios del estado de México. Sin embargo la mañana del 19 de Septiembre de 1985 se abriría un capítulo nuevo en la historia urbana, el terremoto de la ciudad que cobraría la vida de al menos veinte mil víctimas –según las cifras oficiales. Destruiría un gran número de edificios y obligaría a una remodelación de la ciudad donde el panorama no sería el mismo y mostraría las condiciones de penuria y miseria de sus habitantes y trabajadores en el centro de la capital. Pero al mismo tiempo mostraría la solidaridad y asociación de sus habitantes.

A partir de los años noventa el panorama urbano se transforma una vez más con la reconstrucción de la ciudad, inacabada en algunos escenarios, ésta década muestra una ciudad de veinte millones de habitantes y que se redefine desde lo político incluyendo nuevas formas de participación política, si bien desde la década de los ochenta se sentaron las bases para que la población capitalina contará con organismos de representación los denominados “Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana” con la idea de una organización piramidal, al mismo tiempo las Asociaciones Residenciales y Vecinales se convirtieron en

parteaguas para la participación. Al mismo tiempo el nacimiento de nuevas fuerzas políticas generarían asociaciones y organizaciones en contra del partido oficial, o bien para configurar nuevas relaciones con respecto a los habitantes de la ciudad, dicho proceso permitió la Reforma del Distrito Federal, que sentaría las bases para su autonomía del poder Ejecutivo, contando con una Asamblea de Representantes, un estatuto de gobierno, y a partir de 1997 la elección de su primer jefe de gobierno el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas.

### *2.1.1 Retos de la Ciudad de México en el nuevo siglo*

La Ciudad de México enfrenta diversos retos al comienzo del nuevo siglo. Puesto que sólo cuenta con menos de una década de un gobierno independiente aun se encuentran rezagos heredados de las anteriores administraciones. Los retos de la Ciudad son sobre todo el brindar servicios de calidad a sus habitantes, frenar el deterioro de la calidad de vida y ambiental. Debe recordarse que la mayoría de estos retos han persistido a lo largo de su historia ante la forma en que se llevo a cabo su crecimiento. Por tal motivo, en primer lugar se necesita reformar su régimen de gobierno para generar una mayor autonomía y poder así expedir sus propias leyes, al mismo tiempo que el manejo de las finanzas publicas. Si bien los habitantes de la capital pueden elegir sus representantes, delegados y jefe de gobierno, la ciudad aun cuenta con restricciones jurídicas. Dentro de lo social el aumento de participación ciudadana ha sentado las bases de nuevas relaciones

sociedad civil / gobierno, con la ley de participación ciudadana se han dado muestras de ello. Sin embargo los problemas de la ciudad van más allá, el desarrollo urbano no ha encontrado un plan eficiente, en el terreno económico el desempleo crece, la inseguridad es el parte del cotidiano, la marginalidad sigue viva y la pobreza no ha desaparecido, generando nuevos conflictos que serán el principal análisis de este estudio.

## **2.2 Revisión histórica del desarrollo urbano en la Ciudad de México durante el siglo XX.**

El urbanismo se basa “en una regulación pública del espacio, a cargo de la autoridad, para dar respuesta a un conjunto de imperativos políticos, económicos, sociales y culturales de los que depende su desarrollo”.<sup>9</sup> Para comprender el desarrollo urbano de la Ciudad de México, es necesario comenzar con una revisión de éste en el ámbito nacional, para entender transformaciones importantes en el papel que ha desempeñado la Ciudad a lo largo de este siglo; y de como su crecimiento esta correlacionado, y condicionado, por los fenómenos nacionales tales como el tamaño de la población y el desarrollo económico, que ha influido en las condiciones de vida y en las relaciones sociales.

---

<sup>9</sup> Borja, Jordi et al. “El papel del Gobierno, el mercado y la sociedad organizada en el desarrollo urbano”, en Desarrollo Urbano en el Distrito Federal, México, 1998, p.92.

Entre 1900 y el año 2000 la población nacional se quintuplicó al pasar de 13.6 millones a casi 100 millones de habitantes. A lo largo de ese tiempo se han establecido cinco etapas del desarrollo urbano<sup>10</sup>:

- a) 1900–1910 Crisis del modelo oligárquico-liberal. Es la etapa de los últimos años del porfiriato, en el ámbito nacional no se desarrollaron cambios importantes, puesto que la mayoría de las regiones eran rurales, donde surgieron diversas células revolucionarias ante el descontento con el régimen porfirista. Dentro de la ciudad se desarrollaron cambios a partir de considerársele el centro de la vida política y económica nacional, con un crecimiento importante de zonas urbanas al centro, con gran influencia europea en su entorno urbanístico; favoreciendo a las clases altas con la creación de colonias con servicios y relegando a la periferia a la mayoría de la población.
- b) 1910-1920 Época revolucionaria. En los años de la revolución, especialmente los siguientes al destierro de Díaz el país se enfrenta a una gran estabilidad en todas sus regiones. La Ciudad no presenta cambios en su diseño pero adquiere un rol fundamental en batallas importantes, sobre todo en el corto periodo presidencial de Madero.
- c) 1920-1940 Reconstrucción del Estado. La reconstrucción del Estado luego de la Revolución se daría a partir de la repartición de tierras, y con ello, el

---

<sup>10</sup> Esta división corresponde a la citada por Garrocho Carlos, Sobrino Jaime. (Coords.) *Sistemas metropolitanos: nuevos enfoques y prospectiva* México: El Colegio Mexiquense: SEDESOL, 1995. Si bien existen otras divisiones por parte de otros autores la mayoría tienden a situar esta cronología, y sobre todo este desarrollo de fenómenos urbanos que permiten definir las características de cada etapa de manera similar.

comienzo de la creación de nuevas ciudades en el ámbito nacional. Iniciando el proceso de urbanización en las principales regiones del país. A finales de los años cuarenta en la Ciudad de México se inicio un desplazamiento de la zona central de las clases altas que cambiaron sus domicilios a las nuevas zonas residenciales instaladas en la periferia. La zona centro continuo poblada de familias de menores ingresos que con el paso de los años saturaron las vecindades y espacios trasladándose a la periferia creando las llamadas ciudades perdidas.

- d) 1940-1980 Crecimiento a partir del modelo de sustitución de importaciones. El modelo económico basado en el mercado interno y su requerimiento de pocos centros de mercado, dio lugar a la creación y consolidación de un sistema urbano concentrado. “En esos años las corrientes de migración rural-urbana alimentaron el crecimiento desmedido de la capital del país.”<sup>11</sup> Al mismo tiempo permitió la creación y consolidación de ciudades como Guadalajara y Monterrey. La movilidad urbana se caracterizo por un aumento de la población urbana<sup>12</sup> que daría inicio a la explosión demográfica, dificultades del gobierno para proporcionar servicios y empleo a los inmigrantes y la ponderación de las actividades terciarias en la ciudad. “De 1970 a 1990 la población urbana en México aumento de 24 a 49 millones, esto es, a un promedio anual de 3.6%”<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Rodríguez Hernández, Francisco. “Crecimiento urbano y condiciones de vida en México: cambios en 1970-1990”, en *Comercio Exterior*, 45, 10 (1995), p. 735.

<sup>12</sup> Se considera población urbana a la que reside en localidades de 15 000 o más habitantes.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 737.

En la ciudad de México al igual que el resto del país el modelo de sustitución de importaciones generó un importante crecimiento económico. La creciente migración, cerca de 600 sólo para la década de los cincuenta condujo a un desarrollo urbano inestable, caracterizado por el crecimiento sin planeación y ejercicio del clientelismo político, ante la necesidad de proporcionar bienes y servicios. Junto con un aumento natural de la población, puesto que su tasa de crecimiento durante la misma década fue de 4.8%, con una población de 4.9 millones de habitantes. En este periodo la Ciudad experimentó importantes transformaciones en el ámbito urbano, puesto que la regencia del llamado regente de hierro, Ernesto P. Uruchurtu, que duró desde 1952 hasta 1966 sentó las bases de un nuevo panorama urbano que se manifestó en la regulación de los mercados públicos más importantes de la ciudad, la construcción de importantes obras viales como la terminación del Viaducto Miguel Alemán, la vía rápida sobre Calzada de Tlalpan y el primer tramo del Anillo Periférico. Sin embargo, también se le identificó por políticas restrictivas, puesto que en el año de 1964 prohibió la construcción de nuevos fraccionamientos dentro de la ciudad, conduciendo a su expansión hacia la periferia, especialmente al norte por el Estado de México, creando así la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) que al principio se extendió en los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Huixquilucan y la Paz.

e) 1980 en adelante. A partir de las crisis económicas y el cambio del modelo económico a un sistema neoliberal. El cambio del sistema de sustitución de importaciones generó cambios importantes en la distribución urbana de la población al disminuirse la masiva migración a las ciudades principales y concentración en ciudades de menor tamaño, disminución en las tasas de fecundidad a manos de tres hijos por cada mujer, lo que significa una reducción en el número de habitantes en algunas localidades; pérdida de generación de empleos que se tradujo en un crecimiento de la informalidad laboral y de la pobreza; redistribución de la población del centro a la periferia del país. Lo cual incidiría en las condiciones de vida de la población.

La creación del Sistema Urbano Nacional (SUN)<sup>14</sup> permite comprender mejor los procesos de urbanización de las últimas décadas. De acuerdo a las cifras de 1995 en México se cuenta con 347 localidades con más de 15 000 habitantes, ubicadas en 544 municipios, dividido en dos sistemas:

- Sistema urbano Principal (SUP) 118 localidades de más de 50,000 habitantes, de las cuales 37 son zonas metropolitanas.
- Sistema urbano complementario (SUC) 229 localidades en 211 municipios.

---

<sup>14</sup> “Se caracteriza como el conjunto de ciudades que funciona de una manera jerarquizada, estructurada y dinámica en diferentes escalas. Las ciudades cuentan con una jerarquía de acuerdo a la magnitud de variables socioeconómicas, demográficas, de infraestructura y servicios; estas son nodos estructuradores de las regiones y su funcionamiento se expresa a través de las interrelaciones que se generan entre ellas y sus territorios de influencia por los vínculos en forma de flujos de personas, bienes, información, comunicación y otros indicadores que reflejan los atributos dinámicos del sistema” en *México 2002 Un enfoque territorial de desarrollo; vertiente urbana. Síntesis ejecutiva*. México, Sedesol, p. 15.

Los dos sistemas se encuentran con disparidades importantes en sus condiciones urbanas, no existe uniformidad en el país con respecto a las condiciones de servicios en las ciudades, lo cual continua desarrollando el modelo de inequidades con respecto a su nivel económico y de servicios que se traducen en un desarrollo social desigual. Sobre todo en el sureste del país. Las perspectivas de los análisis del SUN indican que de no reducirse la disparidad en el desarrollo de las regiones continuaran las condiciones de pobreza extrema de gran parte de la población, sobre todo, al continuarse con la migración a los centros de desarrollo urbano que generan mayor demanda de servicios, vivienda y empleos.

La población total en nuestro país para el año 2000 es de 97 483 412 millones de habitantes de la cual un 61% se encuentra en el ámbito urbano<sup>15</sup>, los análisis al respecto indican que el país ha llegado al limite de su expansión urbana y ahora corresponde su consolidación. En el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 con respecto al ámbito urbano se establece el concepto de mesorregión<sup>16</sup> como un nuevo concepto con la idea principal de fortalecer las relaciones intergubernamentales en la elaboración de políticas públicas.

---

<sup>15</sup> INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos*. Aguascalientes, Ags., 2001.

<sup>16</sup> “Las mesorregiones son las unidades base del sistema de planeación para el desarrollo regional; se componen de varias entidades federativas que en forma práctica se integran para coordinar proyectos de gran envergadura con efectos que trascienden los límites de dos o más entidades federativas. La definición de estas mesorregiones busca organizar el país para facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la Federación.” Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006*, México, 2000.

Con respecto a la Ciudad de México, su desarrollo urbano a partir de la década de los ochenta sufrió cambios importantes, luego del fin del modelo de sustitución de importaciones la Ciudad dejó de ser el principal centro de atención económica en el ámbito nacional, lo que condujo a una disminución en el número de migrantes “redujo su crecimiento, especialmente en su parte central y expulsó población a la periferia de su zona metropolitana, a las urbes adyacentes dentro de la región Centro y a otras ciudades de las regiones vecinas, reforzando sus procesos de metropolización”<sup>17</sup> El terremoto acontecido en 1985 obligó a una reestructuración en el centro de la ciudad, al mismo tiempo que alimentó el crecimiento en la periferia.

A finales del siglo XX y principios del XXI la Ciudad de México y su zona metropolitana se enfrentan a nuevos problemas de orden ecológico que amenazan la calidad de vida de la población, al mismo tiempo cada día llegan a la ciudad trabajadores provenientes de localidades aledañas<sup>18</sup> haciendo insuficientes los servicios de transporte.

El crecimiento territorial y poblacional de la ZMCM ha sido constante a lo largo de las últimas décadas; y actualmente se encuentra integrada por: “las 16 delegaciones del Distrito Federal, 37 municipios del Estado de México y el municipio de Tizayuca en el estado de Hidalgo”<sup>19</sup> sumando más de 18 millones de habitantes, de los cuales 8,605 239 habitantes<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Rodríguez, op. cit., p. 748.

<sup>18</sup> Al respecto véase Ward PETER. *México. Una Megaciudad*. México, Conaculta, 1995.

<sup>19</sup> Gobierno del Distrito Federal, Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, México, 2000.

<sup>20</sup> INEGI, Indicadores sociodemográficos del DF (1930-2002), México, INEGI, 2004, p. 15.

corresponden sólo a la Ciudad de México, contando con un 99.8% de población urbana. Lo que ha llevado a la existencia de mayores disposiciones jurídicas para el control del desarrollo en la Ciudad coordinado con las acciones nacionales.

POBLACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO 1970-2000								
AÑO	1970		1990		1995		2000	
		%		%		%		%
TOTAL	6874165	100	8235744	100	8489007	100	8605239	100
HOMBRES	3319038	48.3	3939911	47.8	4075902	48	4110485	47.8
MUJERES	3555127	51.7	4295833	52.2	4413105	52	4494754	52.2
Elaboración propia con base en INEGI, Indicadores sociodemográficos del DF (1930-2002)								

POBLACIÓN RURAL Y URBANA CIUDAD DE MÉXICO 1970-2000																
AÑO	1970				1990				1995				2000			
	Urbana	%	Rural	%	Urbana	%	Rural	%	Urbana	%	Rural	%	Urbana	%	Rural	%
TOTAL	6644719	100	229446	100	8213843	100	21901	100	8463861	100	25146	100	854919	100	20320	100
HOMBRES	3203366	48.2	115672	50.4	3928894	50.3	11017	50.3	4063169	48	12733	50.6	4100276	47.8	10209	52.2
MUJERES	3441353	51.8	113774	49.6	4284949	52.2	10884	49.7	4400692	52	12413	49.4	4484643	52.2	10111	49.8
Urbana aquella que reside en localidades de 2500 y más habitantes																
Elaboración propia con base en INEGI, Indicadores sociodemográficos del DF (1930-2002)																

### **2.3 Principales leyes y programas en el ámbito urbano actual**

Los cambios acontecidos en la estructura política de la Ciudad que permitieron la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, las reformas a la Constitución y la creación del Estatuto de Gobierno junto con el cambio de Asamblea de representantes a Asamblea Legislativa y la elección de las autoridades de la capital permitió el rediseño de las leyes y programas en el ámbito urbano para la ciudad. Sin embargo, de acuerdo con la jerarquía de las normas la Constitución Política del Distrito Federal es la primera norma donde se hace referencia, en su artículo 26 sienta las bases del Sistema Nacional de Planeación y en el artículo 122 establece los principales lineamientos para la Ciudad de México

Como se mencionó en el PND se establecen los lineamientos para el establecimiento de mesorregiones como base de la planeación, al mismo tiempo el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial PNDU-OT, - que se establecen como el mecanismo para la Política de Ordenación del territorio, complementaria a la de desarrollo urbano y regional, estableciendo los principios, objetivos, estrategias y líneas de acción que determinan las acciones del gobierno federal en esta materia -, propone “establecer una política de ordenación del territorio que integre todos los ámbitos espaciales que ocupa el sistema de asentamientos humanos, desde las localidades rurales (...) hasta las grandes metrópolis, en un esquema de planeación y actuación que combata las causas estructurales de la pobreza y la marginación; que permita maximizar la

eficiencia económica del territorio y que fortalezca la cohesión política, social y cultural del país”<sup>21</sup>. El gobierno de la Ciudad cuenta con disposiciones propias en materia urbanística que en coordinación con los ordenamientos nacionales cuya función principal es la estructuración de un desarrollo urbano más allá de lo meramente arquitectónico y que establecen su relación con las actividades de la población, satisfacción de necesidades y búsqueda de reducir la marginación. Las más importantes son<sup>22</sup>: Ley General de Asentamientos Humanos (de orden Federal), la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Social, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, la Ley de Vivienda para el Distrito Federal, la Ley Ambiental del Distrito Federal, la Ley del Régimen Patrimonial, la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico y Arquitectónico del Distrito Federal, la Ley de Obras Públicas para el Distrito Federal y la Ley de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal.

En el plano metropolitano actualmente existe el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM)<sup>23</sup> como ordenamiento intermedio entre las disposiciones del PNDU-OT y los programas del Distrito Federal, junto con el Estado de México, con el objetivo de “proponer un instrumento claro de alcance general, que permita coordinar a las entidades involucradas en el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de México, en

---

<sup>21</sup> Sedesol, Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial 200-2006, México, Sedesol, 2000.

<sup>22</sup> De acuerdo con lo señalado en el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

<sup>23</sup> “El POZMVM es un instrumento articulador entre las disposiciones en materia de desarrollo urbano establecidas en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y los Planes y Programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Estado de México.” *Ibid.*

torno a una estrategia de ordenación territorial única para el poblamiento y que sirva de marco al cual habrán de ajustarse los programas y acciones, tanto del sector público como de los sectores social y privado en cuanto a sus manifestaciones territoriales”.<sup>24</sup>

La cuestión social se ha vinculado con el ámbito urbano en la medida que en la ciudad se encuentra un número significativo de habitantes en condiciones de pobreza quienes tienen derecho a servicios y satisfacción de necesidades.

#### **2.4 Revisión del desarrollo urbano y su relación con la pobreza en la Ciudad de México 1990-2002**

A partir de la forma en que se ha llevado a cabo el desarrollo urbano de la Ciudad de México y en su zona metropolitana (de manera irregular, sin lineamientos ecológicos, sin una revisión apropiada de los asentamientos, sin buena distribución de los recursos materiales y los servicios) se encuentran diversos problemas ciudadanos; “esto es particularmente evidente cuando observamos que los sistemas urbanos no resuelven los requerimientos de la población en muchos sentidos, y que a pesar de la cuantiosa inversión pública, esta no se optimiza, impidiendo que los servicios alcancen el nivel de cobertura y calidad que los gobiernos quieren y la sociedad demanda”<sup>25</sup> Dicha situación limita la realización

---

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Núñez Armas, Juan Carlos. “Marginalidad y sustentabilidad en el entorno urbano” en *Primer encuentro internacional Ciudades Humanas, pobreza urbana y el futuro de las ciudades*, Miguel Ángel Porrúa, 2002. p. 142.

de la convivencia urbana y aumentan los conflictos en la ciudad producto de la no solución de demandas y servicios.

Junto con el desarrollo urbano existe la situación económica que vulnera a diversos grupos ciudadanos quienes no cuentan con el nivel de ingresos suficientes para la satisfacción de necesidades básicas ante el precio del suelo en la ciudad, junto con la falta de empleo, y el deterioro ecológico que merma la calidad de vida de dicha población. Como se menciono anteriormente la pobreza en las zonas urbanas es un fenómeno que se ha puesto en la mesa de debate y que debe atenderse para continuar con el equilibrio en la ciudad.

A partir de la década de los noventa, esos fenómenos han cobrado mayor relevancia, puesto que el cambio en el modelo económico al pasar de una economía industrializada y de acumulación de capital que permitió situar a la ciudad como eje de actividades económicas por una economía neoliberal, donde si bien la ciudad sigue siendo centro de decisión ya no representa el punto de concentración para toda actividad, este cambio condujo a una nueva dinámica urbana. Si bien los servicios en la ciudad se encuentran cubiertos en más de un noventa por ciento eso no significa que una parte de sus habitantes no cuenten con las capacidades básicas o el acceso a servicios educativos y de salud.

Para dar luz al asunto es necesario retomar el concepto de marginalidad<sup>26</sup>, que de acuerdo a Castells es originada por las condiciones de urbanización más que por la ausencia de industrialización, definiéndola como: “la incapacidad de la economía de mercado y de la política del Estado para proporcionar alojamiento y

---

<sup>26</sup> Véase el capítulo primero en el apartado sobre pobreza urbana.

servicios urbanos adecuados a una proporción creciente de los pobladores”<sup>27</sup> los cuales realizan, la mayoría de las veces, los trabajos peor remunerados, más inestables y de menor calificación, al mismo tiempo que en ocasiones pueden encontrarse en estos grupos apatía política, bajo nivel de estudios e ingresos.

La importancia de la marginalidad en este estudio se da a partir que los estudios e indicadores que hacen referencia a los pobres urbanos en la ciudad de México tienen como base a la marginación urbana desarrollados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), como el medio para obtener una perspectiva de los niveles de exclusión y rezago social. “Esta dimensión es importante porque es en las propias comunidades locales donde se desarrolla la vida familiar y gran parte de la vida social de los individuos, y por tanto la carencia de condiciones sociales adecuadas tiene un impacto negativo directo sobre el bienestar de las familias”<sup>28</sup> Este índice se da a partir del nivel de marginación encontrado en las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB)<sup>29</sup> urbanas, con cinco grados de marginación:<sup>30</sup> muy bajo, bajo, medio, alto, muy alto.

---

<sup>27</sup> En Monreal, Pilar. Op cit., p. 92,

<sup>28</sup> CONAPO, “Índice de marginación urbana 2000”, México, CONAPO, 2002, p. 11.

<sup>29</sup> Las AGEB se presentan divididas en dos grupos: consolidadas esto es, AGEB pertenecientes a localidades y conurbaciones con 15 mil habitantes o más y mixtas que son aquellas pertenecientes a localidades de 2500 a menos de 15 mil habitantes. Para su definición se utilizó el criterio de conurbación, de tal forma que la unión física de dos o más localidades censales es considerada como una sola conglomeración, cuyo tamaño corresponde a la suma de las localidades que la integran. El término de conurbación no es equivalente al de zona metropolitana, ya que esta última comprende municipios completos, e incluye también a localidades que no forman parte del área urbana continua de una ciudad. *Ibid.*, p.17.

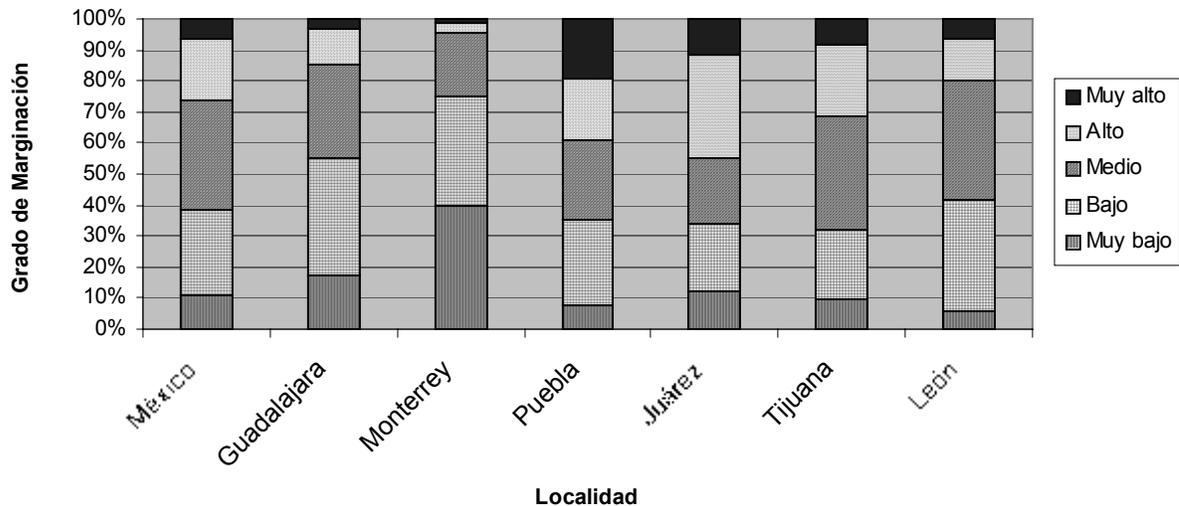
<sup>30</sup> Técnica de Estratificación Óptima. La aplicación de este método estadístico lleva a dividir el recorrido del índice de marginación municipal [-2.44852, 3.38964], en cinco grupos, los cuales se determinan por medio de los siguientes puntos de corte: -1.28088, -0.69707, -0.11325, y 1.05438. Así cada municipio será de grado de marginación: Muy bajo, Bajo, Medio, Alto o Muy alto, según el intervalo en que se ubique el valor de su índice. *Ibid.*, p.195.

<b>DIMENSIONES E INDICADORES UTILIZADOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE MARGINACIÓN URBANA</b>	
<b>Dimensiones</b>	<b>Indicadores</b>
Salud	Porcentaje de población sin derechohabencia a los servicios de salud
	Porcentaje de hijos fallecidos de las mujeres entre 15 y 49 años de edad
Educación	Porcentaje de la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela
	Porcentaje de la población de 15 años y más sin instrucción postprimaria
Vivienda	Porcentaje de viviendas particulares sin drenaje
	Porcentaje de viviendas particulares sin agua entubada dentro de la vivienda
	Porcentaje de viviendas particulares con techos de materiales ligeros, naturales o precarios
	Porcentaje de viviendas sin refrigerador
	Porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento
Ingresos	Porcentaje de la población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos
Género	Porcentaje de mujeres entre 12 y 17 años de edad que han tenido al menos un hijo nacido vivo

Fuente: CONAPO, Índice de Marginación Urbana, 2000.

Localidad	Grado de Marginación Urbana						Total	Población
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto			
México	10.6	27.6	35.2	20	6.5	100	17056823	
Guadalajara	17.3	37.9	30.2	11.4	3.2	100	3473810	
Monterrey	39.5	35.2	20.5	3.3	1.5	100	3192557	
Puebla	7.5	27.7	25.7	19.8	19.3	100	1779912	
Juárez	12.3	21.6	21.1	33.3	11.7	100	1205723	
Tijuana	9.8	22.2	36.8	23.1	8.2	100	1177675	
León	5.9	35.7	38.8	13.4	6.2	100	1026082	

### Grado de Marginación en Localidades de más de un millón de Habitantes



El índice de marginación urbana incorpora cinco dimensiones: acceso a la salud, acceso a la educación, acceso a una vivienda decorosa, la percepción de ingresos monetarios suficientes y la desigualdad de género. El Índice de Marginación Urbana propone una herramienta que permite evaluar las carencias sociales en distintos barrios y colonias de la ciudad.

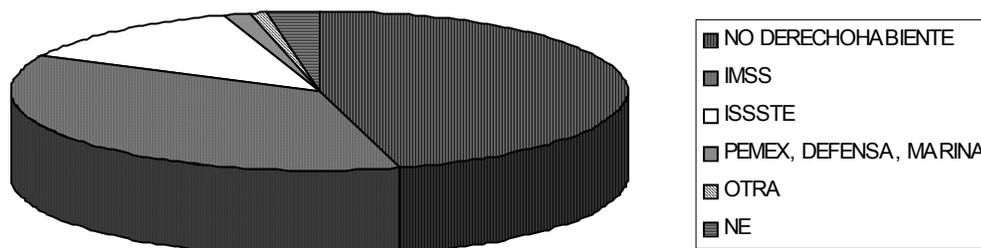
**Salud:** La importancia de la salud en las condiciones de vida de la población urbana está relacionada con sus capacidades para desarrollar cualquier actividad física, para el control y prevención de enfermedades y para el desarrollo de sus capacidades. La división de estos servicios de salud en la ciudad es:

**POBLACIÓN TOTAL POR DELEGACIÓN SEGÚN SU CONDICIÓN CON  
RESPECTO A LOS SERVICIOS DE SALUD**

Delegación	Total	No Derechoh abiente	DERECHOHABIENTE					No especific ada
			subtotal	IMSS	ISSSTE	PEMEX, Defensa o Marina	Otra Instituci ón	
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	8 605 239	3 953 017	4 413 972	3 147 605	1 121 854	116 030	72 478	238 250
<b>AZCAPOTZALCO</b>	441 008	152 107	278 422	213 851	48 387	16 053	3 253	10 479
<b>COYOACAN</b>	640 423	261 360	356 487	246 083	102 519	6 078	7 697	22 576
<b>CUAJIMALPA DE MORELOS</b>	151 222	79 340	64 371	49 139	13 033	1 533	1 006	7 421
<b>GUSTAVO A MADERO</b>	1 235 542	551 955	659 773	496 361	147 882	10 825	10 350	23 814
<b>IZTACALCO</b>	411 321	177 846	223 295	160 284	57 974	3 461	3 546	10 180
<b>IZTAPALAPA</b>	1 773 343	909 961	828 725	598 783	206 956	16 853	11 681	34 657
<b>MAGDALENA CONTRERAS</b>	222 050	104 126	110 686	81 513	26 073	2 709	1 536	7 238
<b>MILPA ALTA</b>	96 773	62 490	32 813	13 075	18 998	0 641	0 277	1 470
<b>ÁLVARO OBREGÓN</b>	687 020	323 752	343 632	262 519	69 994	9 233	4 926	19 636
<b>TLAHUAC</b>	302 790	149 716	146 099	96 432	46 166	2 152	2 124	6 957
<b>TLALPAN</b>	581 781	282 369	283 248	183 862	82 385	15 277	5 203	16 164
<b>XOCHIMILCO</b>	369 787	190 434	169 696	95 371	70 469	3 037	2 237	9 657
<b>BENITO JUÁREZ</b>	360 478	133 537	209 525	150 168	52 836	4 113	5 866	17 416
<b>CUAUHTEMOC</b>	516 255	221 106	275 169	194 941	73 104	5 469	4 860	19 980
<b>MIGUEL HIDALGO</b>	352 640	143 986	190 225	137 170	35 780	15 056	4 163	18 429
<b>VENUSTIANO CARRANZA</b>	462 806	208 842	241 806	168 053	69 298	3 540	3 753	12 158

Elaboración propia a partir de Anuario Estadístico del Distrito Federal 2003.

**SERVICIOS DE SALUD CIUDAD DE MEXICO**



**Educación:** La educación es el motor central del desarrollo de las capacidades del individuo al mismo tiempo que le permite el acceso a mejores condiciones de vida y de desarrollo. Dentro de la ciudad de México las condiciones educativas son:

### INDICADORES DE EDUCACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL

INDICADOR	1990	2000
Porcentaje de población		
De 5 años que asiste a la escuela	77.6	84
Hombres	77.5	84
Mujeres	77.6	83.9
De 6 a 14 años que asiste a la escuela	95.1	96
Hombres	95.3	96
Mujeres	94.8	96
De 15 a 19 años que asiste a la escuela	61.5	64.4
Hombres	63.3	65.3
Mujeres	59.8	63.5
De 20 a 24 años que asiste a la escuela	29.1	31.6
Hombres	33.2	34.2
Mujeres	25.4	29.2
De 6 a 14 años que sabe leer y escribir	93.2	92.9
Hombres	93.1	92.8
Mujeres	93.4	93.1
De 15 y más años alfabeta	95.9	97
Hombres	97.7	98.2
Mujeres	94.2	95.9
De 15 y más años sin instrucción o con primaria incompleta <sup>a</sup>	16.6	12.1
Hombres	13.3	9.5
Mujeres	19.5	14.3
De 15 y más años con primaria completa o secundaria incompleta <sup>b</sup>	27.1	21.7
Hombres	25.9	20.6
Mujeres	28.1	22.6
De 15 y más años con secundaria completa <sup>c</sup>	15.7	20.4
Hombres	17.2	21.6
Mujeres	14.4	19.3
De 15 y más años con estudios posteriores a secundaria <sup>d</sup>	39.7	45
Hombres	42.8	47.5
Mujeres	36.8	42.9
Promedio de escolaridad de la población de 15 y más años	7.6	9.6
Hombres	8	10
Mujeres	7.3	9.2
De 15 y más años con rezago educativo <sup>e</sup>	43.7	33.7
Hombres	39.3	30.2
Mujeres	47.6	36.9
Elaboración propia a partir de Indicadores Sociográficos del Distrito Federal 1930-2000		
a) Incluye a la población sin instrucción, la que tiene grados aprobados en preescolar o kinder y aquella con cinco y menos grados de primaria		
b) Incluye a las personas que aprobaron en sexto grado de primaria, algún grado en carrera técnica o comercial con primaria terminada y al as de dos y menos grados de secundaria		
c) Corresponde a la población con tres grados aprobados de secundaria		
d) Incluye a las personas que tienen al menos un grado aprobado en preparatoria o bachillerato, normal básica, carrera técnica o comercial con secundaria terminada, profesional y maestría o doctorado		
e) Incluye a la población sin instrucción, con algún grado aprobado en primaria, con dos y menos grados aprobados en secundaria, y por último aquella con algún grado en estudios técnicos o comerciales con primaria terminada		
Fuente INEGI Censos de población y vivienda 1930-2000		

**Vivienda:** Contar con una vivienda decorosa con los servicios necesarios para el desarrollo individual y saludable es una de las necesidades principales de los individuos. Para de ese modo desarrollar sus actividades en un ambiente propicio, al mismo tiempo que para conservar su salud en un estado estable al contar con la calidad de agua y servicios sanitarios dignos. Al mismo tiempo que esta no se encuentre en una zona de riesgo ambiental, permitiendo el equilibrio ecológico.

### SERVICIOS DE LAS VIVIENDAS DEL DISTRITO FEDERAL

Delegación	Viviendas particulares habitadas	viviendas particulares que disponen de energía eléctrica	Viviendas particulares que disponen de agua entubada en el ámbito de la vivienda	viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje	Promedio de ocupantes por vivienda
<b>Distrito Federal</b>	2103752				4
<b>ÁLVARO OBREGÓN</b>	163481	162680	159676	161760	4.1
<b>AZCAPOTZALCO</b>	109233	109015	107707	108288	4
<b>BENITO JUÁREZ</b>	113741	113562	112333	112909	3.1
<b>COYOACAN</b>	163036	162588	161184	161340	3.9
<b>CUAUHTEMOC</b>	33163	145617	144117	144671	4.5
<b>CUAJIMALPA DE MORELOS</b>	147181	32961	31724	32230	3.4
<b>GUSTAVO A MADERO</b>	295329	294412	290136	292451	4.1
<b>IZTACALCO</b>	98234	97651	96873	97215	4.1
<b>IZTAPALAPA</b>	403922	401908	390748	397710	4.3
<b>MAGDALENA CONTRERAS LA</b>	51831	51499	49694	49969	4.2
<b>MIGUEL HIDALGO</b>	94475	94240	93226	93617	3.6
<b>MILPA ALTA</b>	21350	21134	18575	18293	4.5
<b>TLAHUAC</b>	69564	69240	67459	67540	4.3
<b>TLALPAN</b>	140148	139313	124733	135914	4.1
<b>VENUSTIANO CARRANZA</b>	116986	116574	115672	115938	3.9
<b>XOCHIMILCO</b>	82078	81411	74300	75372	4.4
Elaboración propia a partir de Anuario Estadístico del Distrito Federal 2003					
A/ Excluye a las viviendas que no especificaron si disponen del servicio					
b/ Comprende viviendas que disponen de agua entubada dentro de la vivienda y fuera de ella pero dentro del terreno; asimismo excluye a las viviendas que no especificaron si disponen del servicio					
c/ Comprende viviendas que disponen de drenaje conectado a la red pública, a fosa séptica, con desagüe a barranca o grieta y con desagüe a río, lago o mar; asimismo excluye a las viviendas que no especificaron si disponen del servicio					
d/ Excluye a los refugios debido a que no se capturaron características en esta clase de viviendas se excluyeron además 27 326 viviendas sin información de sus ocupantes					

## CARACTERÍSTICAS DE LAS VIVIENDAS EN EL DISTRITO FEDERAL

Material predominante en pisos	Total	Material de desecho	Lamina de cartón	Lamina de asbesto y metálica	Palma, tejamanil y madera	Teja	Losa de concreto, tabique, ladrillo y terrado con vigería	No especificado
Material predominante en paredes								
<b>Total</b>	2103752	1542	70118	188389	3263	2233	1823796	14411
<b>Material de desecho</b>	1801	831	294	248	8	4	400	16
<b>Lamina de cartón</b>	9563	43	8401	982	30	3	96	8
<b>Lamina de asbesto y metálica</b>	6258	23	1485	4467	21	7	238	17
<b>Carrizo, bambú y palma</b>	37	2	10	11	1	0	13	0
<b>Embarro y bajareque</b>	357	6	46	100	3	4	198	0
<b>Madera</b>	9995	122	5044	3530	513	55	706	25
<b>Adobe</b>	10683	26	1443	4176	290	362	4355	31
<b>Tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento y concreto</b>	2051595	487	53341	174701	2388	1794	1817096	1788
<b>No especificado</b>	13463	2	54	174	9	4	694	12526

Elaboración propia con base en Anuario Estadístico Distrito Federal 2003

**Ingresos:** El índice de marginación creado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) toma en cuenta al ingreso como una variable fundamental, puesto que permite la satisfacción de necesidades que permite alcanzar un nivel de vida digno, para ello se centra en las familias que reciben menos de dos salarios mínimos

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN OCUPADA CLASIFICADA POR NIVEL DE INGRESO							
Periodo	Total	Nivel de ingreso (en salarios mínimos) a/				No recibe ingresos	No especificado
2001		Menos de 1 SM	de 1 hasta 2 SM	más de 2 hasta 5 SM	más de 5 SM		
Febrero	100	8.3	33.3	38	12	3.9	4.5
Marzo	100	9.6	30.4	40.1	11.6	4	4.3
Abril	100	8.1	32.6	40.1	11.8	3.9	3.5
Mayo	100	7.7	32	38.8	13.8	3.7	4
Junio	100	8.1	31.7	40.8	12.6	3.7	3.1
Julio	100	6.9	31.2	41.1	14.2	3.2	3.4
Agosto	100	6.9	32	41	13.2	3.7	3.2
Septiembre	100	6.8	29.2	43.8	13.5	4	2.7
Octubre	100	6.3	27.5	44.4	14	3.4	4.4
Noviembre	100	7.1	30.9	40.8	12.4	4.2	4.6
Diciembre	100	7.3	27.8	43.3	13.3	3.3	5
2002							
Enero	100	6.5	26.4	45	14.1	4.2	3.8
Febrero	100	6.4	28.6	43.9	12.7	4.7	3.7
Marzo	100	6.6	26.5	45.5	12.8	4.3	4.3
Abril	100	5.2	28.6	46.8	11.2	4.4	3.8
Mayo	100	5.4	25.8	46.8	13.5	4.6	3.9
Junio	100	5.2	25.9	45.9	13.5	3.9	5.6
Julio	100	5.9	23.9	47.2	14.9	4.1	4
Agosto	100	5.4	23.4	47.8	13.4	4.3	5.7
Septiembre	100	5.3	24.9	45.9	15.3	4.2	4.4
Octubre	100	5.6	23.6	48.6	15.1	3.4	3.7
Noviembre	100	5.8	23.6	49.9	13.7	4	3
Diciembre	100	5.7	23.6	47.1	15.7	3.9	4
a/ Se refiere a remuneraciones al trabajo.							
P/ Cifras preliminares a partir de la fecha en que se indica.							
FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU).							

**Género:** La desigualdad hacia las mujeres es uno de los mayores problemas a enfrentar, en el ámbito mundial se encuentran entre los principales grupos afectados por la pobreza, junto con los niños y los ancianos. Para los estudios de CONAPO se tomo en cuenta la variable de menores de edad con al menos un

hijo, por relacionarse a este indicador con carencia de oportunidades y capacidades que vulnera su desarrollo personal y laboral.

A la par de los estudios realizados por CONAPO con respecto a la marginación en la Ciudad de México el gobierno de la Ciudad a través de su Consejo de Población desarrollo el breviario para del Distrito Federal donde se hace un estudio de la marginalidad por delegación. Este estudio se hizo tomando en cuenta los resultados de CONAPO pero realizando ajustes de acuerdo a las peculiaridades de la Ciudad.

De acuerdo al estudio realizado por el GDF, en el 2000 existían 2'857,480 personas con algún grado de marginación, de este total el 51.1 por ciento son mujeres y el 48.9 hombres. Por grado de marginación el 3.7 es de muy alta, el 21.1 se considera de alta y el 75.2 por ciento de media. Si consideramos que la ciudad concentra una población de 8 millones entonces se habla de un cuarto de la población viviendo en condiciones de pobreza.

El Breviario arroja los siguientes resultados<sup>31</sup>: Por delegación, Iztapalapa es la que concentra el mayor número de población marginada con el 26 por ciento del total de marginación, en orden sigue Gustavo A. Madero con 11.4 por ciento y en tercer lugar se encuentra Álvaro Obregón con el 9.7 por ciento. Estas tres delegaciones en su conjunto contienen a más del 47 por ciento del total de la entidad. Al realizar la comparación de la población marginada con respecto al total de la población, se observa que en Milpa Alta cerca del 90 por ciento del total de la población se considera con algún grado de marginación; otra delegación con un alto porcentaje de población marginada es Tláhuac con 73.3 por ciento de su total.

---

<sup>31</sup> Gobierno del Distrito Federal, Breviario del Distrito Federal 2000, México, GDF, 2000.

En las viviendas consideradas marginadas el promedio de personas que las habitan es superior al promedio de la entidad: en el DF el promedio es de 4 ocupantes por vivienda y en las viviendas marginadas asciende a 4.9. La delegación con mayor índice de hacinamiento es Gustavo A. Madero con 6.1. En lo relacionado al número de cuartos por hogar, se observa que los hogares con grado de marginación media concentran el mayor número de ellos. La delegación Iztapalapa es la que tiene el mayor número de cuartos con algún grado de marginación (673,018).

Promedio de personas marginadas por Delegación según hogar y vivienda, 2000.

Delegación	Personas	Hogares	Viviendas	Promedio de personas por hogar	Promedio de personas por vivienda
Distrito Federal	2,357,490	668,432	578,470	4.3	4.9
Álvaro Obregón	277,290	66,494	56,535	4.2	4.9
Azacapoztcalco	65,221	20,518	14,721	4.2	5.8
Benito Juárez	12,006	3,609	3,575	3.3	3.4
Coyoacán	150,268	35,857	33,591	4.2	4.5
Quajmalpa de Morelos	79,373	18,230	17,661	4.4	4.5
Quauhtémoc	83,239	21,123	20,053	3.9	4.2
Gustavo A. Madero	324,389	76,832	53,459	4.2	6.1
Iztacalco	132,549	31,335	25,592	4.2	5.2
Iztapalapa	755,579	173,381	152,531	4.4	5.0
Maridalena Contreras	92,978	21,799	21,773	4.3	4.3
Miguel Alemán	29,763	7,658	6,920	4.1	4.2
Miipa Alta	66,419	16,632	18,304	4.4	4.7
Tlalhuac	221,809	51,690	48,894	4.3	4.5
Tlalpan	224,064	52,211	42,138	4.3	5.3
Yenustiano Carranza	121,498	28,900	24,994	4.2	4.9
Xochimilco	182,026	40,965	37,739	4.4	4.8

Fuente: GDF, (2006). "La marginación Socioeconómica en los Hogares del Distrito Federal 2006", Secretaría de Salud-GDF, Disco compacto.

Puede observarse como la percepción por parte del CONAPO y del Gobierno del Distrito Federal difiere en el aumento de población en situación de marginación de acuerdo a los resultados del Distrito Federal. Debe considerarse que si bien la ciudad cuenta con la mayoría de bienes y servicios, esto no constituye por sí mismo, una disminución de la pobreza, ni un cambio en su situación. Ya que en

muchas de las zonas con grado de marginación, especialmente en los llamados “cinturones de miseria” los servicios se brindan de forma inconstante y con mala calidad. Para dar luz a este asunto puede mencionarse el análisis de Martha Schteingart, quien menciona que 48% de la población de la ciudad habita en las unidades urbanas definidas como de menor nivel de desarrollo socio espacial, que se encuentran en asentamientos irregulares, donde los servicios de transporte, agua, drenaje o no existen o son de mala calidad. Cita el problema del agua al referir que en muchas de estas viviendas el líquido se recibe en un solo horario o bien cada tercer día, o de vez en cuando.<sup>32</sup>

Este fenómeno ha recibido a su vez el nombre de *segregación urbana*, al contar con una zona de la ciudad favorecida con servicios de calidad, principalmente en el área central, en las delegaciones de Benito Juárez y Cuauhtémoc que de acuerdo a las estadísticas cuentan con los mejores servicios, en cuanto a vivienda, transporte y equipamiento educativo, versus las zonas de la ciudad oriente que se encuentra con problemas en este sentido.

La pobreza y la marginación pueden identificarse estadísticamente por la cantidad de servicios, en el caso de la Ciudad de México y su zona metropolitana, la calidad de estos servicios es lo que evidencia las condiciones de precariedad de gran número de su población, si bien de acuerdo a CONAPO es la entidad con el grado de marginación más bajo, su papel en el desarrollo nacional hace necesaria la revisión de sus servicios para lograr un equilibrio en la calidad de vida de sus habitantes.

---

<sup>32</sup> en “Pobreza y segregación de las ciudades”, en *Pobreza Urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales*, México, Gobierno del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

## **2.5 La pobreza urbana América Latina y su relación con el caso mexicano**

Actualmente un 50% de la población mundial habita en ciudades, en América Latina tres de cada cuatro habitantes se encuentra en zonas urbanas a partir del siglo XX.<sup>33</sup> Lo que significa que el 75% de la población latinoamericana tiene un estilo de vida urbano. Para 1995 se totalizaban cerca de 478 millones de habitantes en la región representando 8.4 del porcentaje mundial. Las ciudades latinoamericanas comparten historia, lenguaje, procesos económicos y tradiciones que permiten un análisis comparado de ciertos fenómenos, la pobreza y la cuestión urbana son algunos de ellos.

La ciudad latinoamericana ha llegado a los límites de su urbanización, enfrentado graves problemas producto de este fenómeno, tales como las dificultades para proporcionar bienes y servicios en la medida de las demandas de sus habitantes (tales como transporte, empleos y servicios de salud). Si bien las grandes ciudades latinoamericanas se encuentran inmersas en el fenómeno de globalización que significa mayor expansión y diversificación económica, que cada día las posiciona en lugares más importantes en la escena mundial, al mismo tiempo los problemas de marginación se han agravado ante un aumento de las disparidades entre pobres y ricos.

---

<sup>33</sup> Brakarz, José et al. *Ciudades para todos*. BID, Washington, 2000, p. 15.

Algunas de las principales características de las urbes latinoamericanas relacionadas con el ámbito de pobreza urbana son:<sup>34</sup>

- Reconocimiento de las ciudades como espacios de gran concentración económica, de recursos, actividades administrativas y poder político.
- Reafirmación como punto de enlace en nuevo orden mundial. Destacándose el caso de México, Buenos Aires, Santiago, Caracas y Sao Paulo, como ejes de servicios estratégicos y globales.
- Continuidad en los procesos políticos de apertura democrática dentro de las ciudades, acompañados del aumento de la participación ciudadana, y de todos los sectores que la integran, junto con la búsqueda de eficacia y eficiencia en el terreno administrativo. Lo que permite el aumento de la gobernabilidad.
- Redefinición del desarrollo urbano de la región, producto del proceso de globalización que conduce a nuevos modelos de urbanización como el reemplazo de la visión tradicional de la migración desde las zonas rurales por migraciones internacionales y migraciones entre ciudades; junto con la ocupación de territorios que en el pasado contaban con poca población.
- Escasez y deterioro de servicios públicos como el transporte, los sistemas de salud, acceso a escolaridad, empleo y falta de espacios para vivienda y

---

<sup>34</sup> Datos tomados de:

Jordán, Simón et Simioni, Daniela (comp.). *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, 2003.

Pérez, Negrete Margarita. “Las metrópolis latinoamericanas en la red mundial de ciudades: ¿megaciudades o ciudades globales?”, en Memoria No.156, 2002.

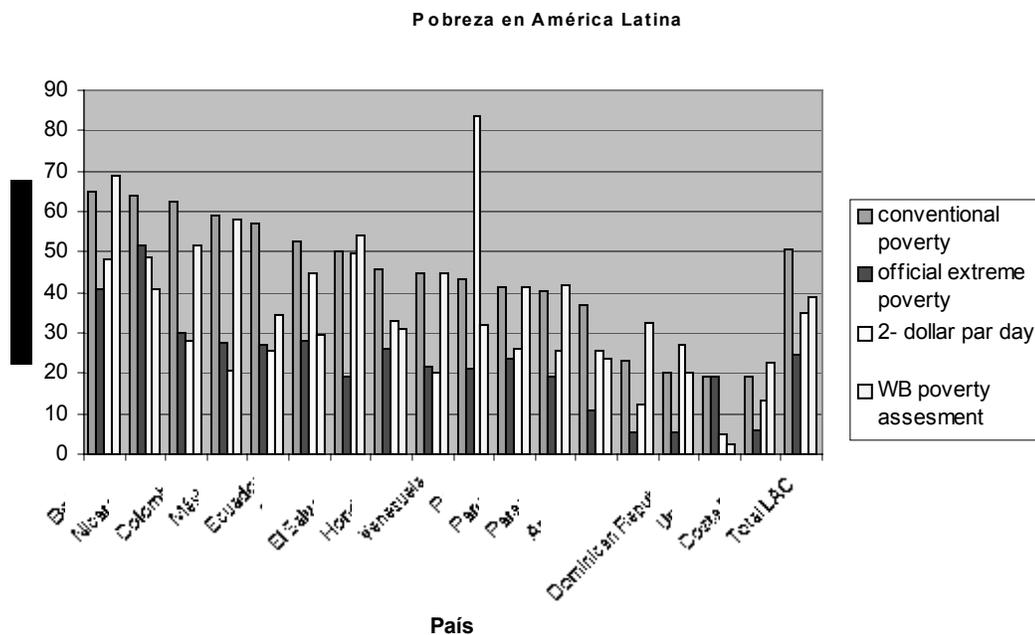
Ciudades para un futuro más sostenible, “Alojar para el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos”, <http://habitat.aq.upm.es/iah/cepal/a003.html>

esparcimiento ante el aumento de la población y la reducción del espacio urbano que lleva a metropolizaciones, en ocasiones, sin planeación previa.

<b>Pobreza urbana y salud mundial</b>
*En Kenia la matrícula escolar básica es del 72% para el 5 de niños pudientes y sólo 45% para el 10% de los más pobres
*En Ciudad de Guatemala el costo unitario del agua es 10 veces más caro que el agua que se distribuye por red pública a los barrios más acomodados
*En Bangladesh la desnutrición alcanza el 46% de los inurbanos. En asentamientos urbanos precarios y tugurios la desnutrición alcanza al 73%
*En Sao Paulo el riesgo de mortalidad infantil por enfermedades respiratorias es 5 veces más alto en los barrios pobres que en los ricos.
Ximena de la Barra, Por un urbanismo incluyente que contribuya a garantizar la ciudadanía, Primer Congreso Internacional sobre Salud y Medio Ambiente Urbano

■ Preocupación por el medio ambiente y la inserción de este tema en las agendas de los gobiernos locales ante el deterioro ambiental producto de las actividades industriales y por los desastres naturales ante los grupos que habitan en zonas de alto riesgo poniendo en peligro el equilibrio ambiental y la calidad de vida de los habitantes de las ciudades.

■ Aumento de los índices de pobreza urbana, producto de los procesos económicos y de la desigualdad que existe en el continente, donde encontramos a un 18.5% de su población es extremadamente pobre. De cada 100 habitantes de nuestras ciudades, 37 son pobres, y de éstos, 12 son indigentes. Superior a la pobreza urbana de Asia y África.



Elaboración propia con base en datos de la CEPAL

■ Cambio de las características de esta pobreza, ante una diferenciación de variables producto de las nuevas interacciones económicas y sociales: migraciones internacionales con pocas o difíciles posibilidades de inserción, crecimiento de la población dentro de la ciudad que demandas mayores servicios, capacidades limitadas en los sistemas de gobierno municipales para hacer frente a dichas situaciones.

■ Crecimiento de la inseguridad, violencia, crimen y drogadicción que se vuelve más evidente y creciente en las ciudades ante la mayor existencia de zonas sin servicios y desigualdades económicas.

Estas son, en resumen, algunas de las características de las ciudades latinoamericanas, sobre todo aquellas relacionadas con pobreza urbana. Para dar luz a este asunto debe mencionarse que a partir de la década de los noventa

deviene en aumento la preocupación de los gobiernos con respecto a las condiciones de vida de las ciudades y el tema de disminución de la pobreza como una necesidad que permita el equilibrio dentro de las mismas y que contribuya a la mejora de las condiciones de vida. Para tal efecto en 1995 se realizó la segunda Conferencia sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) donde se presentó el Plan de Acción Regional para América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, en el año 2000 los gobiernos de 198 países acordaron coordinar esfuerzos contra este problema, la elaboración de las “Metas del Milenio” reúne dichas intenciones con objetivos específicos para la superación de la pobreza y precariedad urbanas, con la evaluación de organismos como la CEPAL, el Banco Mundial y la ONU. A lo largo del estudio se continuará tratando dicho tema, en especial el relacionado con dichas propuestas.

**INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS PARA AMÉRICA LATINA**  
**1990-2000**

	% POBREZA <sup>a)</sup>				PIB por habitante (dóls. 1995) <sup>b)</sup>		Esperanza de vida al nacer <sup>c)</sup>		Analfabetismo % total de la población <sup>d)</sup>		Promedio de años de educación Habitantes 12-25 años <sup>e)</sup>		Desempleo urbano <sup>f)</sup>	
	Hogares	Población	Hogares	Población	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Año	1990	1999	1990	1999	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
PAÍS														
Argentina	16.2	13.1	21.2	19.7	5545	7283	71	73.1	4.3	3.2	9	10.4	7.4	15.1
Bolivia	49.4	42.3	53.1	48.7	804	941	56.8	64	21.9	14.6	10.2	10.1	10.2	7.5
Brasil	35.6	26.4	41.2	35.9	3859	4328	64.9	67.9	18	13.1	6.6	7.9	4.3	7.1
Chile	33.3	16.2	38.4	20.1	3779	5792	72.2	75.2	6	4.2	10.1	10.6	7.8	9.2
Colombia	47.1	44.6	52.7	50.6	2158	2288	67.9	70.7	11.6	8.4	8.5	9.2	10.5	17.2
Costa Rica	22.2	15.7	24.8	1801	2960	3775	74.8	76.5	6.1	4.4	9.1	8.9	5.4	5.3
Cuba					5034	3836	74.6	76	4.9	3.3				
Ecuador	55.8	58	62.1	63.6	1670	1682	67.1	69.9	12.4	8.4	9.4	9.6	6.1	14.1
El Salvador	40	34	45.8	38.7	1406	1757	63.4	69.4	27.6	21.3		9.2	10	6.5
Guatemala	48.2	38.8	53.1	46	1347	1562	59.7	64.2	39	31.5	6.7	8.2	6	3.8
Honduras	64.3	65.6	69.8	71.7	686	714	65.4	69.8	31.9	25	7	7.6	7.8	5.3
México	33.9	26.5	42.1	32.3	3952	4813	69.8	72.4	12.7	8.8	8.7	9.6	2.7	2.2
Nicaragua	60.3	59.3	66.3	64	454	492	62.2	68	37.3	33.5	7.5	7.9	7.6	9.8
Panamá	33.6	20.8	40.9	25.7	2682	3205	71.7	74	11	8.1	9.6	10	19.3	15.2
Paraguay	36.8	41.4	42.2	49	1697	1552	67.6	96.7	9.7	6.7	8.7	9.6	6.6	10
Perú	28	30.9	33.7	36.1	1879	2330	64.4	68.3	14.3	10.1		10.1	8.3	8.5
República Dominicana	31.6	21.2	35.6	25.4	1378	2052	65.1	68.6	20.6	16.3		9.4		13.9
Uruguay	11.8	15.6	17.8	9.4	2707	5826	72.1	74.1	3.5	2.4	9.2	9.5	8.5	13.6
Venezuela	33.4		38.8		3045	3082	70.5	72.8	11.1	7.6	8.4	8.9	10.4	13.9
América Latina	35	29.8	41.4	37.1	2475.9	3016.3	67.43	72.18	15.99	12.15	8.8	9.13	9.45	9.73

Elaboración propia con base en

CEPAL, *Panorama social de América Latina 2002-2003*, CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

CEPAL, *Una década de desarrollo social para América Latina 1990-1999*, CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

Nota Todos los datos de la CEPAL se obtuvieron a partir de estadísticas oficiales. En el caso de México a partir de la ENIGH y de otros documentos oficiales.

a) Incluye a los hogares y personas en situación de extrema pobreza

b) Se refiere a ingreso bruto nacional real por habitante. Corresponde a dólares estadounidenses y su equivalencia con la moneda de cada país.

c) Corresponde a los datos dados por la división de población CELADE

d) CEPAL, UNESCO

e) CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

A partir de 1996 en México y de 1997 en Argentina se dispuso de antecedentes que permiten calcular el número de años de estudio.

Las cifras anteriores corresponden a estimaciones a partir de las categorías primaria incompleta, primaria completa, secundaria incompleta, secundaria completa, y educación superior.

f) Promedio simple del total nacional en dicho periodo

(Continuación)	Personas subnutridas <sup>a)</sup>		Acceso a abastecimiento de agua <sup>b)</sup>		Acceso a saneamiento <sup>c)</sup>		Gasto		Público		Social <sup>d)</sup>	
							Per capita (dolls. 1997) <sup>1</sup>		Como % del PIB <sup>2</sup>		Como % del gasto público total <sup>3</sup>	
Año	1990	1999	1990	1999	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
<b>PAÍS</b>												
<b>Argentina</b>	2	2	94		82		1211	1650	19.3	21.6	62.2	62.4
<b>Bolivia 1989</b>	26	23	71	83	52	70		183		17.9		60.4
<b>Brasil</b>	13	10	83	87	71	76	786	936	18.1	18.8	48.9	61.6
<b>Chile</b>	8	4	90	93	97	96	441	936	11.7	16	60.8	69.7
<b>Colombia</b>	17	13	94	91	83	86	158	337	60.8	13.6	28.8	33.5
<b>Costa Rica</b>	6	5		95		93	469	689	15.6	18.2	38.9	40.5
<b>Cuba</b>	5	13		91	98							
<b>Ecuador</b>	8	5	71	85	70	86	88	131	5.5	8.8	35.4	29.8
<b>El Salvador</b>	12	14	66	77	73	82		82		4.2		30.9
<b>Guatemala</b>	14	25	76	92	70	81	52	109	3.4	6.2	29.9	45.6
<b>Honduras</b>	23	21	83	88	61	75	60	77	7.9	10	36.5	38.7
<b>México</b>	5	5	80	88	70	74	259	456	6.5	9.8	40.8	61.5
<b>Nicaragua</b>	30	29	70	77	76	85	48	61	11.1	13.2	34.1	38.4
<b>Panamá</b>	19	18		90		92	497	853	18.6	25.5	40	49.7
<b>Paraguay</b>	18	14	63	78	93	94	57	148	3.1	8.5	39.9	43.8
<b>Perú</b>	40	11	74	80	60	71	76	187	4	8	33.9	46.8
<b>República Dominicana</b>	27	26	83	76	66	67	60	170	4.3	7.6	38.4	45.2
<b>Uruguay</b>	6	3		98		94	888	1494	16.9	23.5	62.4	75
<b>Venezuela</b>	11	21		83		68	320	402	8.5	11.3	32.9	37.9
<b>América Latina</b>	15.2	11	82	87	72	78	231.7	347.5	8.43	11.3	38.8	45.2

Elaboración propia con base en  
 CEPAL, *Panorama social de América Latina 2002-2003*, CEPAL, Santiago de Chile, 2003.  
 CEPAL, *Una década de desarrollo social para América Latina 1990-1999*, CEPAL, Santiago de Chile, 2003.  
 Nota Todos los datos de la CEPAL se obtuvieron a partir de estadísticas oficiales. En el caso de México a partir de la ENIGH y de otros documentos oficiales.

a) Se refiere al porcentaje total de la población. Fuente CEPAL y FAO  
 b) Acceso a una fuente mejorada de abastecimiento de agua. Fuente CEPAL a partir de datos de la OMS y la UNICEF  
 c) Fuente CEPAL a partir de datos de la OMS y la UNICEF  
 d) Incluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo u asistencia social y vivienda y alcantarillados.

Los diversos indicadores nos permiten ver los avances en el terreno social desarrollados en América Latina, puesto que en la mayoría de países la pobreza ha ido en disminución, sin que esto signifique su extinción, al mismo tiempo la esperanza de vida en la región ha aumentado. Junto con el aumento del alfabetismo y el promedio de años de la educación. Sin embargo la situación de desempleo ha incrementado. El reto para las naciones latinoamericanas es el reforzamiento de sus políticas sociales y aumento de oportunidades para su población.

*¡Que adorable manera de decir  
en mi pobreza y en mi desamparo:  
soy más rico, muy más que un gran visir:  
el corazón que amé se ha vuelto faro!*

*Ramón López Velarde*

### **CAPÍTULO TERCERO**

## **POBREZA Y GOBERNABILIDAD URBANA**

*“En un país bien gobernado debe inspirar  
vergüenza la pobreza, en un país mal  
gobernado debe inspirar vergüenza la riqueza”*

*Confucio*

Los problemas de pobreza en el ámbito urbano han cobrado relevancia en las últimas décadas ante la creciente urbanización en todo el mundo, es en las ciudades donde se desarrollan la mayoría de los procesos económicos y políticos, motivo por el cual la pobreza se ha vuelto un problema al que es necesario combatir para evitar limitaciones al equilibrio de convivencia entre los diferentes gobiernos y sus habitantes.

### **3.1 Variables que inciden en la calidad de vida urbana en el Distrito Federal.**

Las sociedades se encuentran integradas en modelos que proponen la convivencia entre sus miembros, ideas que han sido desarrolladas desde Rosseau al proponer al pacto social como el medio para evitar las divergencias entre los integrantes de una comunidad<sup>1</sup>. “Los mecanismos de la acción social se basan en una tendencia a la integración; pero dicha tendencia no está exenta de ciertas actividades de oposición y conflicto. El conflicto es un aspecto básico del cambio social, ya que permite resolver divergencias de grupos o colectividades para alcanzar un nuevo modelo de integración social [...] el conflicto social se

---

<sup>1</sup> De acuerdo a Rousseau “[...] La oposición de los intereses particulares ha hecho necesario el establecimiento de las sociedades, el acuerdo de estos mismo intereses es lo que lo ha hecho posible. Es lo que hay de común en estos diferentes intereses lo que forma el vínculo social; y si no existiese un punto en el cual se pusiesen de acuerdo todos ellos no podría existir ninguna sociedad. Ahora bien sólo en función de ese interés común debe ser gobernada la sociedad” Rousseau, *op. cit.*, p. 25.

caracteriza por la agresividad no canalizada por ningún sistema de convenciones que sea capaz de excluir las conductas hostiles”<sup>2</sup>

El conflicto si bien, permite reforzar o crear nuevos procesos de integración al mismo tiempo puede conducir al otro extremo, es decir hacia la desintegración y la anomia social. Lo cual se traduce en expresiones de violencia ante la búsqueda de grupos por sostener el poder o alcanzar beneficios que el sistema es incapaz de proporcionar. Se desarrollan dentro de las diferentes esferas de la comunidad, familia, clases sociales, relaciones laborales y devienen conflictos sociales cuando trasciende lo individual para afectar las relaciones sociales y generalmente se caracterizan por la oposición entre dos grupos con intereses diferentes. Si bien de acuerdo a Marx estos conflictos son producto de la lucha de clases y permiten la idea de cambio a través de la revolución; Dahrendorf propone que los cambios acontecidos a lo largo de la historia permiten su regulación a través de los nuevos mecanismos que las sociedades han desarrollado, impidiendo así sean destructivos para ésta, sin embargo son las diferencias entre los grupos sociales que favorecen, en algunos casos, la aparición del conflicto.

La pobreza en condiciones extremas, como la marginalidad; al restringir las capacidades de los individuos de una sociedad, y negarles el acceso a servicios de infraestructura, salud, educación y esparcimiento, permite la aparición del conflicto en expresiones tales como violencia intrafamiliar, promiscuidad, abstencionismo escolar, drogadicción, robos, asesinatos y violaciones dentro y fuera del ámbito familiar. En el ámbito urbano este fenómeno se evidencia, ante

---

<sup>2</sup> Giner, Jesús. Conflicto social, Teorías de. Valencia, 2003, p.

las interacciones que se desarrollan en la ciudad, si bien no existe una correlación directa entre el medio físico y las condiciones socioeconómicas con los niveles de violencia y conflicto social, en la Ciudad de México existen zonas donde el hacinamiento familiar y la mala distribución de las viviendas y los servicios, junto con los bajos niveles de ingresos favorecen y/o evidencia la aparición de grupos delictivos, inseguridad, narcotráfico, entre otros problemas.

Si bien la pobreza no es el único elemento o el principal causante que permite la aparición de estos fenómenos es en los grupos de menores ingresos donde la descomposición social comienza y se presenta con mayor frecuencia. Esta clase de problemas pueden considerarse como variables que influyen en la calidad de vida dentro de la urbe al influir en la organización social y en la forma en que se evalúan las actuaciones del gobierno.

En la Ciudad de México y su zona metropolitana se han desarrollado diversas interacciones sociales que tienden al conflicto, es especialmente en las zonas de mayor desigualdad donde esto se evidencia. Si bien, dentro de los estudios sobre la Ciudad y los documentos gubernamentales no se maneja la idea de conflicto social estos factores inciden, en algunos de los casos, de forma directa con respecto a la convivencia urbana. De igual forma no puede demostrarse que en todos los hogares pobres se dan estas situaciones, no obstante, existen focos rojos dentro del ámbito urbano, a los que de no prestarse atención provocarían el aumento de los conflictos ciudadanos en este apartado se mencionan algunos de estos problemas como variables que inciden en una calidad de vida adecuada para el desarrollo en la ciudad:

a) *Violencia*: La violencia no puede expresarse desde un solo enfoque, puesto que en ella existen factores de tipo psicológico, sociológico y económico que requieren de una retroalimentación entre los diversos campos metodológicos para su estudio. La violencia se ha convertido en un fenómeno que cada día se globaliza al encontrarse, en diversos grados, en las principales urbes del mundo, es un fenómeno que trastoca a todas las sociedades y que se está convirtiendo en una de las principales causas de mortalidad. La violencia social es aquella donde las relaciones son entre individuos no relacionados y que la mayoría de las veces se realiza en lugares públicos.

“El análisis sociológico considera de importancia las variables socioeconómicas, étnicas o raciales, culturales y de organización social en la explicación de la violencia. Pobreza y desigualdad son factores que desencadenan este tipo de conductas”<sup>3</sup> En México al igual que en la mayoría de ciudades de América latina no hay un solo elemento que permita explicar el aumento de sus índices pero existen factores que permiten su aparición, y en las últimas décadas han aumentando los índices de violencia social en las urbes latinoamericanas, especialmente aquellas con mayores problemas socioeconómicos, como el caso de Colombia o las fabelas brasileñas.

---

<sup>3</sup> Sánchez Domínguez, Jaime Marcelo. *La violencia urbana y su expresión territorial. El caso de la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 2002, p. 3.

### Factores de riesgo para la violencia

Individuales	Hogar	Comunidad / sociedad
Demográficos (edad / género)	Tamaño / densidad hogar	Disponibilidad de armas y drogas
Biológicos	Estructura, dinámicas y normas del hogar	Violencia en los medios de comunicación
Exposición temprana a la violencia	Historia de violencia familiar	Efectividad de instituciones de control social
Nivel socioeconómico	Nivel de pobreza del hogar	Normas culturales
Nivel educacional		Historia de violencia social
Situación laboral		Tasa de crimen del vecindario
Abuso de alcohol y drogas		Nivel de pobreza en el vecindario
		Desigualdad social
		Características ambientales del vecindario (cantidad de casas, alumbrado público en las calles, etc.)

Fuente: Buvinic M y Morrison A., Nota técnica 3, BID en Informe sobre las políticas, programas y Proyectos de prevención y control de la Violencia intrafamiliar y social, BID, 2004.

Desde el punto de vista de la psicología existen médicos que sostienen que la participación desigual en los recursos económicos existentes, contribuye a alienar y perjudicar a las personas que pertenecen a las clases sociales bajas.

La violencia tiene diversas formas de expresión: violencia familiar, aumento de la criminalidad expresada en robos, violaciones y homicidios. Al mismo tiempo los sistemas de justicia castigan de forma más rigurosa a los integrantes de clases sociales con menores recursos.

b) *Violencia Intrafamiliar*: Es aquella que se presenta entre personas que tienen una relación consanguínea, de matrimonio formal o tipo consensual y que generalmente ocurre dentro de los confines del hogar. “La falta de recursos económicos en las familias, así como las condiciones adversas para el cuidado de sus integrantes, son detonantes de la violencia

doméstica, tanto para las mujeres como para los menores y personas mayores<sup>4</sup> Así lo informo Magdalena Sánchez Rocha, funcionaria del DIF DF en el año 2001. De acuerdo a las estimaciones oficiales en nuestro país “47 de cada 100 mujeres mayores de 15 años que conviven con su pareja en el hogar, sufren algún tipo de violencia emocional, económica, física o sexual por parte de su compañero o esposo”<sup>5</sup>. Las cifras para el Distrito Federal en el 2002 eran de 21 mil 400 casos de violencia intrafamiliar, es decir cerca de 67 cada día en promedio. Este es un fenómeno que se ha mantenido desde décadas anteriores y que ha cobrado relevancia ante la extensión de los modelos de protección a favor de la equidad. La violencia intrafamiliar afecta principalmente a las mujeres, aunque en los niños la exposición a situaciones violentas se convierte en una variable de anomia social en diversos casos. Al mismo tiempo, en ciudades como la nuestra este fenómeno ha potenciado la existencia y aumento de niñas y niños en situación de calle, como muestra de la desintegración familiar producto del bajo nivel de ingresos y educación. Al mismo tiempo gran número de familias que viven en condiciones de pobreza se encuentran constituidas por parejas de jóvenes que no poseen un grado de educación suficiente para acceder al mercado de trabajo y generar los recursos suficientes y que en ocasiones viven en condiciones de hacinamiento o en zonas de alto riesgo dificultando sus relaciones y generando así dicotomías familiares que

---

<sup>4</sup> Ruiz, Miriam. “La pobreza familiar, una de las causas de violencia doméstica: DIF”, CIMAC , 31 de mayo del 2001.

<sup>5</sup> INEGI, “Estadísticas a propósito del día internacional para la eliminación de la Violencia contra la mujer”, México, INEGI, 2004, p.5.

se traducen en violencia. La violencia intrafamiliar debe considerarse un factor de riesgo en la medida en que la familia es la unidad central de la sociedad y al no contar con un buen funcionamiento impide el buen desarrollo de sus miembros que puede generar el aumento de la anomia social.

<b>Porcentaje de menores atendidos por maltrato infantil según tipo de maltrato, por entidad federativa, 2001-2003</b>								
Entidad federativa	Físico	Abuso sexual	Abandono	Emocional	Omisión de cuidados	Explotación sexual comercial	Negligencia	Explotación laboral
2000 <sup>a</sup>								
Estados Unidos Mexicanos	27.5	4.1	6.4	20.7	26.6	0.1	10.0	1.2
Distrito Federal	52.3	0.3	6.7	50.6	53.4	0.0	0.0	0.5
2001 <sup>b</sup>								
Estados Unidos Mexicanos	31.2	4.7	6.5	20.4	23.4	0.3	13.4	1.1
Distrito Federal	43.8	0.0	1.1	63.3	53.4	0.0	0.0	0.0
2003								
Estados Unidos Mexicanos	28.6	4.6	9.2	26.7	25.2	0.2	7.6	0.9
Distrito Federal	52.0	0.0	4.3	59.1	47.1	0.0	0.0	0.0
<p>a La suma de los diferentes tipos de maltrato en este año es inferior al cien por ciento, ya que hubo entidades federativas en que no se logró especificar el tipo de maltrato de algunos niños. Para el Distrito Federal y Guerrero las cifras corresponden al primer semestre.</p> <p>b La suma de los diferentes tipos de maltrato en este año es superior al cien por ciento, porque un menor puede sufrir más de un tipo de maltrato.</p>								
FUENTE: DIF. Dirección de Asistencia Jurídica.								

c) *Inseguridad*: La tendencia hacia el urbanismo desregulado, que ha permitido la creación desmedida en la periferia y de zonas metropolitanas sin un diseño preexistente ha sentado bases importantes para el aumento de las condiciones delictivas, puesto que la principal preocupación de los gobiernos con respecto a los asentamientos irregulares y de los grupos que en ellos habitan es la obtención de satisfactores básicos tales como drenaje, agua, luz, entre otros. Dejando de lado ciertos elementos del espacio público que potencializan la sociabilidad tales como los jardines,

plazas, centros deportivos y de recreación que permitirían un mejor desarrollo de la comunidad. La inexistencia o limitante de estos espacios ha permitido en diversos casos la organización de grupos delictivos y pandillerismo ante la inexistencia de espacios de recreación.

Desde uno de los puntos de vista de la psicología “el crimen es un problema de la estructura social. El estado criminaliza los actos de la población con una lamentable tendencia a hacerlo en mayor proporción con los sectores en pobreza.”<sup>6</sup> La inseguridad es quizá la preocupación principal de los habitantes de nuestra ciudad al considerarla el mayor riesgo ante el equilibrio social. Puesto que limita la convivencia y genera situaciones de desconfianza con respecto a las capacidades del gobierno.

### **Evolución del delito violento en el DF del periodo 1994 a 2000<sup>7</sup>**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Homicidio Doloso	1,099	1,204	1,076	977	917	880	709
Lesiones Dolosas	15,775	18,753	22,065	24,292	24,495	23,926	19,217
Robo	85,650	134,972	155,535	156,031	149,930	147,330	98,814
Violación	1,299	1,289	1,420	1,448	1,226	1,355	1,508
Secuestro	---	45	41	34	66	127	119

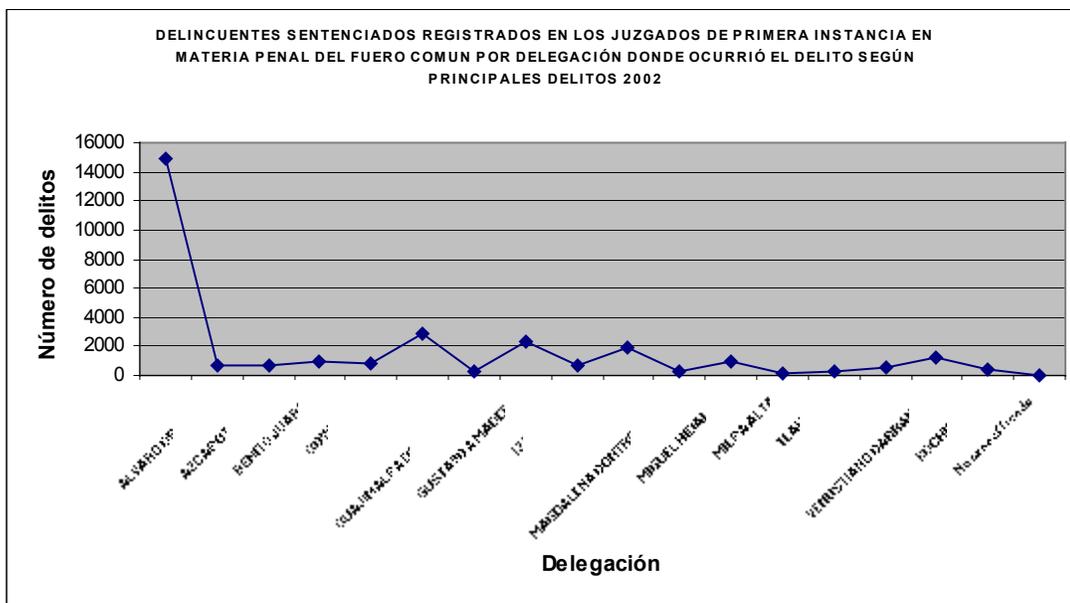
Fuente: INEGI Anuario estadístico del DF para los años 1994-1999  
Para los datos de 2000 PGJ-GDF

<sup>6</sup> Vázquez, Angie. Psicología forense: sobre las causas de la conducta criminal, Universidad de Puerto Rico, 2002.

<sup>7</sup> Sánchez, Domínguez. Op. cit., p. 15.

DELINCUENTES SENTENCIADOS REGISTRADOS EN LOS JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA EN MATERIA PENAL DEL FUERO COMUN POR DELEGACIÓN DONDE OCURRIÓ EL DELITO SEGÚN PRINCIPALES DELITOS 2002											
Delegación	Total	Robo	Lesiones	Homicidio	Abuso sexual	Daño en las cosas	Encubrimiento	Robo de infante	Allanamiento de Morada	Violación	Otros
	14920	8917	1532	574	527	372	336	289	276	187	1910
ALVARO OBREGON	709	428	87	34	14	13	12	16	10	15	80
AZCAPOTZALCO	655	407	89	15	17	14	9	12	11	12	69
BENITO JUAREZ	919	603	77	22	20	27	15	15	8	3	129
COYOACAN	855	508	87	30	14	21	25	23	31	10	106
CUAUHTEMOC	2869	1927	174	85	134	38	55	57	20	21	358
CUAJIMALPA DE MORELOS	254	116	36	15	9	3	3	5	14	5	48
GUSTAVO A MADERO	2260	1221	295	96	80	59	45	38	67	30	329
IZTACALCO	678	452	66	20	15	22	31	11	7	5	49
IZTAPALAPA	1905	1123	181	102	67	43	71	29	28	32	229
MAGDALENA CONTRERAS LA	225	94	51	4	7	12	9	3	5	3	37
MIGUEL HIDALGO	928	621	72	30	38	16	7	27	4	11	102
MILPA ALTA	102	23	27	2	2	7	1	1	15	4	20
TLAHUAC	296	130	48	24	13	11	4	4	13	4	45
TLALPAN	537	275	55	35	20	15	8	13	20	8	76
VENUSTIANO CARRANZA	1289	799	124	34	56	54	36	22	11	11	142
XOCHIMILCO	436	187	63	26	21	17	5	13	20	8	76
No especificado	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico del Distrito Federal



DENUNCIAS	Oscar Espinosa Villareal		Cuauhtémoc Cárdenas - Rosario Robles		Andrés Manuel López Obrador	
	1 dic 94 4 dic 97	Promedio diario	5 dic 97 4 dic 00	Promedio diario	5 dic 00 31 jul 04	Promedio diario
<b>TOTAL DENUNCIAS</b>	<b>719,387</b>	<b>653.99</b>	<b>641,861</b>	<b>585.64</b>	<b>628,254</b>	<b>470.60</b>
HOMICIDIO DOLOSO	3,281	2.98	2,566	2.34	2,757	2.07
VIOLACIÓN	4,173	3.79	4,070	3.71	4,650	3.48
ROBO A CASA HABITACIÓN	24,878	22.62	23,045	21.03	25,062	18.77
ROBO A NEGOCIO	59,141	53.76	44,706	40.79	46,799	35.06
ROBO A TRANSEUNTE	85,915	78.10	118,136	107.79	78,201	58.58
ROBO A TRANSPORTE	69,076	62.80	47,867	43.67	34,357	25.74
ROBO DE VEHÍCULO	171,145	155.59	136,894	124.90	128,069	95.93
LESIONES DOLOSAS	64,892	58.99	68,195	62.22	55,682	41.71
OTRAS	236,886	215.35	196,382	179.18	252,677	189.27

Para mayor información consulte la página: [www.pgjdf.gob.mx](http://www.pgjdf.gob.mx)

c) *Problemas de toxicomanía*: Otro de los problemas que tiene una correlación con el aumento de la violencia social y familiar es el de la toxicomanía, puesto que el alto consumo de drogas y alcohol genera presiones sociales que muchas veces se transforman en conductas violentas y que en ocasiones orillan a conductas delictivas ante la necesidad de obtener recursos para continuar consumiendo sustancias, en las zonas marginadas se presenta este fenómeno regularmente, sobre todo en los niños que abandonan sus hogares para vivir en las calles y ven en la drogadicción una salida a sus problemas. En las familias el abuso de alcohol permite el aumento de la violencia ante los diversos miembros de la familia y su desintegración. Si bien en todas las esferas de la sociedad se presenta este fenómeno en los grupos con menores recursos las secuelas tienen mayores repercusiones. Su relación con el conflicto social se da a partir de la necesidad de integración familiar y de contar con habitantes que puedan desarrollar sus capacidades más que degenerarlas.

<b>INDICADORES SOBRE ADICCIONES EN LA POBLACIÓN JOVEN</b>			
	1999	2000	2001
INDICADOR	1999	2000	2001
Número de centros	14	13	13
Total de adictos	4581	4155	4030
Hombres	4087	2936	3298
Mujeres	457	418	515
No especificado	37	801	217
Promedio de consultas por adicto	10.3	9.4	9.2
Pacientes por grado de adicción	4581	4155	4030
Experimental	321	257	244
Usuario social u ocasional	614	438	486
Funcional	2763	2074	2284
Disfuncional	759	588	650
Ex adicto	61	36	77
No especificado	63	762	289
Pacientes por tipo de drogas b	11250	8223	9052
Alcohol	2351	1827	2183
Anfetaminas	195	157	155
Cocaína	2290	1546	1680
Cannabis	3463	2627	2782
Alucinógenos	201	148	131
Inhalables	1476	965	933
Opiáceos	81	48	57
Sedantes	700	491	438
Otros	493	414	693
Se trata de la población que es atendida en los centros de Integración Juvenil			
Se excluyen los casos que no especificaron el tipo o tipos de drogas de consumo. Cabe señalar que un adicto puede consumir mas de un tipo de droga.			
Fuente INEGI Información Estadística del Sector Salud y Seguridad Social, en Anuario Estadístico del Distrito Federal.			

d) *Bajo nivel educativo*: Esta es otra variable relacionada con los ingresos, puesto que en las regiones marginadas los centros educativos no cuentan con el material y personal docente capacitado que permita el estímulo de las capacidades. Al mismo tiempo en estas zonas diversos niños que acuden a las escuelas deben cumplir con jornadas de trabajo y están expuestos a la violencia y la desnutrición, por lo que su rendimiento escolar

decrece. El bajo nivel educativo de una comunidad se traduce en una variable de conflicto ante la existencia de un grupo de la población que no cuenta con una escolaridad que le permite insertarse en buenas relaciones laborables. La no escolaridad representa uno de los grados de marginalidad y desigualdad más evidentes. En nuestro país las condiciones educativas se encuentran entre los niveles más bajos de la región y del mundo de acuerdo a los informes de la OCDE y es este el medio principal para potenciar el desarrollo de las comunidades. En la ciudad de México el bajo nivel educativo se evidencia en otra situación, el ingreso al mercado de trabajo informal por parte de niños y niñas para contribuir al ingreso familiar “Esto supone el abandono de las actividades escolares y de la capacitación a temprana edad. Su presencia es un síntoma inequívoco de pobreza urbana y exclusión social.”<sup>8</sup> La existencia de un bajo nivel educativo en los hogares pobres también conlleva a un círculo vicioso, ya que la baja escolaridad conduce al desempleo y este a la falta de ingresos para contar con un mejor nivel de vida.

e) *Desempleo*: El desempleo se encuentra vinculado a la carencia de educación y al sistema económico. En los grupos con menores ingresos el desempleo puede convertirse en un factor de generación de las conductas delictivas; la otra cara de la moneda con respecto al empleo en nuestra ciudad es la inserción de cada vez un mayor número de personas en la economía informal, provocando con esto un factor de riesgo para la acción

---

<sup>8</sup> Ziccardi, Alicia. Pobreza urbana y exclusión social. Las políticas sociales de la Ciudad de la Esperanza, p.10.

gubernamental y la convivencia social. Aunado a esto el mermado poder adquisitivo de la población ha contribuido a una clientela cada vez mayor. El problema de la economía informal quizá no tiene su sola correlación en la incapacidad de la población de hacer frente a los cambios económicos pero es en estos donde se manifiesta con mayor frecuencia. Perjudicando al mismo tiempo a los comerciantes formales y a las finanzas públicas ante su desregulación.

Periodo	TASA DE DESEMPLEO ABIERTO PARA EL DF		
	Total	Hombres	Mujeres
<b>2002</b>			
Enero	3.1	3.2	3.0
Febrero	2.8	2.6	3.1
Marzo	3.2	2.8	3.9
Abril	2.9	2.7	3.1
Mayo	3.1	3.6	2.3
Junio	2.3	2.3	2.3
Julio	3.5	3.1	4.0
Agosto	3.1	2.6	4.1
Septiembre	3.3	3.8	2.4
Octubre	3.2	2.9	3.7
Noviembre	3.0	3.2	2.5
Diciembre	2.3	2.5	1.9
<b>2003</b>			
Enero	2.7	2.7	2.7
Febrero	2.4	2.4	2.5
Marzo	2.8	2.7	3.0
Abril	3.5	3.2	3.8
Mayo	2.8	2.9	2.5
Junio	4.1	3.7	4.9
Julio	4.0	4.0	4.0
Agosto	4.3	3.9	5.1
Septiembre	4.4	4.5	4.2
Octubre	4.0	3.7	4.5
Noviembre	5.0	5.0	5.0
Diciembre	3.5	3.0	4.5
<b>2004</b>			
Enero	4.6	4.1	5.3
Febrero	4.7	3.9	6.1
Marzo	5.0	4.9	5.1
Abril	4.4	4.0	5.1
Mayo	4.2	3.7	5.0
Junio	4.8	4.8	5.0
Julio	4.5	3.8	5.6
Agosto	5.8	5.3	6.6
Septiembre	5.3	4.2	7.2
Octubre <sup>P</sup>	4.1	3.2	5.6
Noviembre	5.2	5.0	5.5
<sup>P</sup> Cifras preliminares a partir de la fecha en que se indica. FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU).			

f) *Carencia o ineficiencia de servicios públicos*: “Los problemas del área metropolitana de la Ciudad de México; la contaminación ambiental, el acaparamiento especulativo del suelo y la escasez de vivienda, los desalojos y lanzamientos, la carencia de agua y drenaje, la falta de servicios públicos así como el aumento de la delincuencia, la irregularidad en la tenencia de la tierra, la ineficacia del transporte, la insuficiencia de servicios de limpia, el deterioro de la salud popular y el desabasto se acrecentan y desbordan”<sup>9</sup> Estos problemas se presentan en toda la región, pero en las zonas marginadas con mayor intensidad, ante el poblamiento en zonas irregulares o reservas ambientales.

Estas variables que inciden en la calidad de vida de la población en la urbe y en sus relaciones sociales se encuentran en diversas esferas de la Ciudad de México su no atención puede desembocar en un desequilibrio que impida al gobierno realizar sus funciones de forma eficiente y eficaz y que al mismo tiempo aumente la cantidad de gastos destinados a solucionar problemas que pueden regularse a través de esquemas preventivos.

---

<sup>9</sup> Moctezuma, Pedro y Anaya Elizabeth. “Gestión Social” en Eibeschutz Hartman Roberto (coord.) *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México. Tomo I Economía y sociedad en la metrópoli*, México, Miguel Ángel Porrúa, UAM Azcapotzalco, 1997, p. 86.

### 3.2 La Gestión Urbana de la Ciudad de México y la problemática social.

“Los efectos disruptivos del desarraigo y la anomia de amplias masas pobres en áreas de urbes caóticas son cada vez más riesgosas para la convivencia social en las formas actuales de producción, empleo y asociación gremial, aumentando el desempleo, el subempleo y rompiendo muchos vínculos de relación, lo que escinde la cohesión y potencia la atomización social”<sup>10</sup> Ante estos problemas es necesaria una revisión a la forma en que el gobierno capitalino ha desarrollado sus funciones y como su gestión urbana se relaciona con las variables que inciden en el equilibrio social.

Se define a la gestión urbana, de acuerdo a Mario Lunges y René Coulomb “como los procesos políticos que se desarrollan en relación con la administración urbana, es decir, la acción estatal sobre el proceso de urbanización. Dichos procesos políticos tienen una inscripción territorial, “lo urbano”, pero se inscriben a su vez dentro de un sistema político global y formas específicas de estructuración del Estado. De esta suerte la gestión urbana evoluciona también en relación con las transformaciones del sistema político del país. [...] La gestión urbana y su evolución deben analizarse también a través de la dinámica que interrelaciona a los principios políticos que actúan sobre la ciudad.”<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Ibid., p. 90.

<sup>11</sup> Sánchez, Mejorada María Cristina. “La institución de participación vecinal y los mecanismos de control y gestión en el Distrito Federal. Un recuento histórico 1940-2000”

Antes de la reforma política del Distrito Federal la centralización administrativa era el modelo de respuesta en la capital, a partir de la instauración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se sentaron las bases para la institucionalización de los instrumentos de desarrollo urbano, que anteriormente tenían en la zonificación su modelo de desarrollo urbano, la nueva administración de la Ciudad de México, surgida de la elección del Jefe de Gobierno de la ciudad de México por parte de la población, ha implementado programas de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano, como el POZMVM y su el Programa de Desarrollo Urbano del GDF; sin embargo “la institucionalización de la planeación urbana ocurrió demasiado tarde, cuando la ciudad estaba prácticamente consolidada y comenzaba entrar en un proceso de reciclamiento y refuncionalización”<sup>12</sup> junto con una población carente de información acerca de la ciudad y sus desafíos, sobre todo en el ámbito de la planeación. Al mismo tiempo la ciudad enfrenta los retos propios del modelo económico vigente que vuelve difíciles las relaciones entre la sociedad y el mercado y dificulta la inserción de demandas en la agenda gubernamental.

La gestión urbana de la capital, como mecanismo y espacio fundamental para la interacción entre el gobierno y la sociedad, a partir de los años ochenta cambia su papel de administradora, por gestora, al contar con mayor interrelación con los diferentes grupos vecinales de la ciudad, (asociaciones residenciales, pueblos, barrios, colonos) no se encuentra acabada sino en proceso de transición puesto que fue hasta el año de 1997 que se sentaron los lineamientos jurídicos y políticos para su consolidación con un esquema de gobierno propio, si bien anteriormente

---

<sup>12</sup> “Evaluación de la gestión Urbana gubernamental”, op. cit., p. 18.

la ciudad presentaba modelos urbanísticos no se logró un desarrollo armónico de ciudad sino una expansión desmedida hacia la periferia ampliando las condiciones de desigualdad ante la población que habitaba en condiciones de riesgo. La gestión urbana tampoco contaba con reglas e instrumentos claros. El comienzo de la participación ciudadana en la década de los ochenta con la creación de movimientos populares para la apertura de espacios y satisfacción de demandas bajo un esquema diferente al corporativista, sienta las bases de una nueva gestión urbana. Es con la llegada del primer gobierno de la Ciudad que se establecieron los lineamientos para la creación de secretarías y leyes en relación con el ámbito urbano. Las condiciones de desigualdad que se generaron durante varias décadas y que no pueden ser solucionadas en el corto plazo se convierten en algunos casos en indicadores de conflicto social que de no solucionarse dificultan al gobierno acciones eficientes en los terrenos urbanísticos y de política social.

### **3.3 ¿Puede la pobreza urbana limitar a la gobernabilidad?**

La instauración del neoliberalismo como modelo económico junto con la globalización ha conducido a redefinir las relaciones entre los diferentes gobiernos en el ámbito mundial y local, generando de esa forma nuevas interacciones y formas de gestión. Con respecto a las ciudades el fortalecimiento de los gobiernos locales permite mayor correlación político administrativa y satisfacción de demandas. “Es en este nivel de gobierno donde se gestiona todo lo relacionado

con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía.”<sup>13</sup> El equilibrio entre esas relaciones permite la existencia de la gobernabilidad, en su sentido más amplio, más allá del proceso electoral donde la participación comunitaria y la legitimidad del gobierno permiten procesos de convivencia dentro de espacios determinados. “Una buena gobernabilidad se relaciona especialmente con la responsabilidad de los gobiernos de la ciudad respecto del uso eficiente de los recursos públicos y sobre todo con su capacidad de armonizar las demandas e intereses diversos, en un marco de integración social y desarrollo humano”<sup>14</sup>

La pobreza urbana por si sola no puede limitar a la gobernabilidad, puesto que se encuentra relacionada con otras condiciones de la vida en la ciudad que permiten la generación del conflicto social.<sup>15</sup> A este respecto puede citarse por ejemplo el que los grupos pobres de las ciudades se enfrentan a problemas de corrupción en mayor medida ante su falta de conocimientos sobre los temas administrativos y/o legales favorecen prácticas de corrupción para la obtención de servicios y demandas. De igual forma estos grupos no pueden demandar la transparencia de los sistemas de gobierno ante su preocupación constante por la obtención y mejora de servicios, cayendo incluso en prácticas clientelares que atentan contra el equilibrio gubernamental. Al mismo tiempo es en estos grupos donde se evidencia la falta de respuesta a demandas, la falta de correlación

---

<sup>13</sup> Ziccardi, Alicia. “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad” “ en Ziccardi, Alicia (coordinadora). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. IIS UNAM, Miguel Ángel Porrúa. México 1996. pág. 13.

<sup>14</sup> Ricardi, José. Op. cit., p. 58.

<sup>15</sup> Vid. Supra, pág. 49.

sociopolítica y la continuidad de conflictos por la regularización de la tierra y costo de servicios. La existencia de conflictos sociales que en diversas ocasiones permiten el surgimiento y ampliación de actividades delictivas limita el equilibrio, gobierno sociedad, restringiendo por tanto a la gobernabilidad. La cual puede debilitarse al no existir las condiciones favorables para el equilibrio necesario entre el ejercicio de gobierno y la vida en sociedad.

En la Ciudad de México el nivel de pobreza<sup>16</sup> actual no lleva a la existencia de anomia social, ni puede considerarse un factor nocivo para la gobernabilidad; sin embargo el déficit de atención a las variables con las que esta se relaciona conduce a un aumento del conflicto social y sobre todo a la evidencia de los problemas que existen en las instituciones de gobierno y que son un riesgo para la gobernabilidad. Los grupos que se encuentran en situación de pobreza se topan con barreras gubernamentales a la hora de llevar a cabo sus actividades: exceso de trámites, pérdida de tiempo traducida en pérdida de ingresos, deficiente atención por parte de los servidores públicos, participación en esquemas de corrupción para la agilización de procedimientos. Problemas a los que se enfrentan de igual forma otros grupos de la población cuando se trata de impartición de justicia, trámites delegacionales y demanda de servicios. Al mismo tiempo los gobiernos de la Ciudad a partir de 1997 han centrado su enfoque de gobernabilidad en su sentido democrático y al fortalecimiento de la participación ciudadana.

---

<sup>16</sup> Al respecto véase el segundo capítulo donde se habla de las condiciones de pobreza en la Ciudad.

*“Si una sociedad libre no puede ayudar  
a sus muchos pobres, tampoco podrá  
ayudar a sus muchos ricos”  
John Fitzgerald Kennedy*

## **CAPÍTULO CUARTO**

**Políticas contra la pobreza en la Ciudad de México.**

**Nuevos enfoques contra la pobreza y el fortalecimiento de la  
gestión urbana.**

Las cuestiones sociales deben resolverse a través de esquemas de política pública que permita la inserción de demandas en la agenda del gobierno y posteriormente su atención. La política pública es el instrumento por el cual el gobierno se orienta a la solución de problemas con vista al interés público. Si bien el gobierno actúa por políticas, la política pública incluye un enfoque participativo donde los grupos de la sociedad relacionados con el asunto a tratar interactúan con las esferas gubernamentales. Este enfoque de políticas permite la ampliación del espacio público y la participación ciudadana bajo nuevos esquemas. La atención a los problemas relacionados con la pobreza también se lleva a cabo a través de esquemas de políticas públicas por lo que a continuación se hace un análisis a este respecto.

A lo largo de este estudio se han mencionado las principales características de la ciudad, la evolución de su desarrollo urbanístico y como la pobreza es una variable a considerarse dentro del trabajo del administrador público, puesto que de no atenderse diversos indicadores con los que se relaciona pueden desarrollarse conflictos sociales que dificultan las acciones de los gobiernos.

Este cambio no puede ser radical ante la vigencia de nuestro sistema económico, donde las disparidades se evidencian y acrecentan; y ante la inexistencia de sistemas alternativos, por lo cual el reto de los gobiernos es maximizar sus recursos, al mismo tiempo que trabajar coordinadamente con los actores privados, organizaciones civiles y no gubernamentales y con los diversos actores de la sociedad relacionados con éstas situaciones en busca de una nueva forma de gestionar los problemas de la ciudad y su área metropolitana. En los

últimos años se han desarrollado diversas estrategias en el ámbito mundial y nacional a este respecto que han sentado las bases para abordar los problemas desde nuevos enfoques. En la Ciudad de México la reforma política del Distrito Federal que ha sentado nuevos ordenamientos jurídicos que permitió el establecimiento de un gobierno para la Ciudad junto con la apertura de la participación ciudadana.

En este último capítulo se mencionarán los principales avances del gobierno del Distrito Federal en el combate a la pobreza urbana. Al mismo tiempo se revisarán otros enfoques que pueden permitir continuar esos esfuerzos y permitir la generación de una nueva dinámica urbana, con nuevas estrategias de gestión.

#### **4.1 Políticas sociales aplicadas en la Ciudad de México contra la pobreza urbana 1997-2004**

En el ámbito nacional es hasta el año 2000 que el programa Oportunidades incluyó un capítulo relativo a dar apoyos a los grupos marginados en las zonas urbanas, puesto que en el gobierno del presidente Zedillo se redujeron los apoyos a la ciudad tales como subsidios y en el programa Progresá no se contemplaba esta situación.

<b>Política social respecto a la Ciudad de México por parte del Gobierno Federal</b>			
Diagnóstico			
De acuerdo a los resultados del Comité Nacional para la Medición de la pobreza, la pobreza urbana se encuentra dentro de un aspecto moderado. La política social que se maneja a través del gobierno Federal con el Programa <i>Contigo Oportunidades</i> se enfoca hacia una regulación de derechos de propiedad, fortalecimiento de infraestructura urbana y ampliación de acceso a los ahorros financieros. <sup>1</sup>			
2000-2004			
Programas	Alcances	Total de Población atendida	Perspectivas
Hábitat	“Está diseñado para enfrentar los retos de la pobreza urbana a través de un modelo de acción que combina, entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura y el equipo en las áreas urbanas marginadas, y la implementación de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario.” <sup>2</sup>	No disponible	Al parecer es un programa bien estructurado pues esta basado en las estrategias internacionales del programa Hábitat implementado por la ONU, sin embargo no cuenta con un sistema de evaluación y no cuenta con otros alcances relativos a la pobreza urbana más allá de la infraestructura.
Estrategia Impulso	“Se concentra correctamente en la dinámica del crecimiento de la productividad en el sector informal, incluyendo a los autoempleados y a los productores de pequeña escala.” <sup>3</sup>	No disponible	Tiene una correlación con las políticas de empleo, que pudiera contribuir a la regulación de la economía informal.
Seguro Popular	Busca la protección de los sectores en situación de pobreza que no cuentan con seguridad social, trabajo, ni recursos para acceder a los servicios de salud.	No comienza su operación	Hasta el mes de noviembre del 2004 el gobierno del Distrito Federal no había firmado el convenio para su existencia en la Ciudad. Al mismo tiempo no se contempla un programa de evaluación que permita medir sus resultados.
<p><sup>1</sup> Véase Banco Mundial. <i>La Pobreza en México: Una Evaluación de las Condiciones, Tendencias y Estrategia del Gobierno</i>, Washington, Banco Mundial, 2004.</p> <p><sup>2</sup> Ibid. p. xlix</p> <p><sup>3</sup> Ibid. p. Xlix</p>			

Las políticas sociales aplicadas por el Gobierno del Distrito Federal, se revisan desde el año de 1997 en que se instauró al primer jefe de gobierno elegido por la población capitalina, el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano quien realizó un rediseño de las instituciones locales, su periodo de gobierno fue concluido por la

Mtra. Rosario Robles Berlanga, ante la renuncia de este para competir en las elecciones del año 2000. Para realizar las acciones relativas a la política social en este periodo se creó la actual Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal, que sustituyó a la Secretaria de Educación, Salud y Desarrollo Social, cuya operación administrativa, de acuerdo a los informes proporcionados por el GDF, resultaba inoperable por su tamaño y la mala coordinación entre sus diferentes áreas. La creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal permitió la descentralización de las funciones de salud, otorgando a la Secretaria de Desarrollo Social funciones específicas para la promoción y equidad de los diferentes grupos sociales.

Con respecto a la política social se creó dentro de esta secretaria la Dirección General de servicios Comunitarios Integrados SECOI, con la principal función de coordinar las acciones entre las instancias públicas locales y federales, así como sociales y civiles.<sup>1</sup>

A partir del año 2000, la llegada a la jefatura de gobierno del Lic. Andrés Manuel López Obrador permitió la consolidación y seguimiento de diversos programas. Al mismo tiempo se reestructuraron otros y se comenzó en la creación de iniciativas para la correlación político administrativa con otros ámbitos de gobierno.

Los principales programas que se realizaron en este periodo se dividen de acuerdo a los diferentes grupos, así se puede hacer una división en mujeres, jóvenes, políticas relativas a la educación, y a las condiciones de vida. Las variables que se tomarán en cuenta son concordantes con las utilizadas por los

---

<sup>1</sup> Al respecto véase el Primer Informe de la Secretaria de Desarrollo Social 1997-2000, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2000.

índices de marginación del CONAPO y de los métodos de medición de pobreza: ingreso, vivienda, educación, género y salud; agregando el desempleo, la seguridad social, la toxicomanía y los niños en situación de calle al ser consideradas en el capítulo anterior como focos rojos que pueden devenir en conflicto social.

<b>Políticas sociales en relación con la vivienda</b>			
<b>Diagnóstico</b>			
Al inicio de la gestión del primer gobierno capitalino se comenzó en la redefinición de la planeación urbana y la instauración de nuevos programas al respecto.			
A la entrada del nuevo gobierno se continuaron diversas estrategias y se fortaleció la política de vivienda social y de rescate en las zonas de pobreza y riesgo físico y ambiental. Junto con el programa de rescate del centro histórico.			
1997-2000			
<i>Programas</i>	<i>Alcances</i>	<i>Total de Población atendida</i>	<i>Perspectivas</i>
Mejoramiento de vivienda	Permitió el mejoramiento de las condiciones de viviendas especialmente a la gente en condiciones de vulnerabilidad	No disponible	La llegada del nuevo gobierno encontró desregulaciones habitacionales importantes que impidió el cumplimiento de expectativas.
2000-2004			
<i>Programas</i>	<i>Alcances</i>	<i>Total de Población atendida</i>	<i>Perspectivas</i>
Sustitución de vivienda de alto riesgo	Apoyar a familias de escasos recursos para apoyar una vivienda más digna y segura	1357 familias = 5867 personas	Es un programa que se puso en marcha desde el inicio del periodo de gobierno con continuidad a lo iniciado en el gobierno anterior
Vivienda en conjunto	Desarrollo de viviendas de interés social	21446 viviendas	Se inscribe en los lineamientos de regulación urbana
Programas especiales	Dirigidos a población en situación de riesgo y vulnerabilidad	358 familias	--
<b>Elaboración propia</b>			
Para 1997-2000 se utilizaron los informes de gobierno del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles y el primer Informe de la Secretaría de Desarrollo Social 1997-2000			
Para 2000-2004 se consultaron los informes de gobierno del Lic. Andrés Manuel López Obrador, así como el II Informe de la Secretaría de Desarrollo Social 2001-2002.			

<b>Políticas sociales en relación con la educación</b>			
<b>Diagnóstico</b>			
En este sentido se han desarrollado diversas estrategias para todos los grupos de la sociedad, con respecto a los niños en situación vulnerable se desarrollaron los programas de becas para los niños trabajadores y en situación de riesgo, así como mejoramiento de escuelas. A partir del año 2000 se inició la construcción de escuelas para fomentar el bachillerato y accesos a la universidad en la capital.			
<i>1997-2000</i>			
<i>Programas</i>	<i>Alcances</i>	<i>Total de Población atendida</i>	<i>Perspectivas</i>
Becas	Se incidió en los niños con mayores dificultades y riesgo de deserción escolar (trabajadores, indígenas, hijos de madres solas, entre otros)	876	
<i>2000-2004</i>			
<i>Programas</i>	<i>Alcances</i>	<i>Total de Población atendida</i>	<i>Perspectivas</i>
Apoyo a niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad	Apoyo económico a niñas y niños entre 6 y 15 años, prioritariamente hijos de madres solteras y de familias con ingreso menor a dos salarios mínimos	16,666	La idea de este apoyo es su utilización en cuestiones relativas a la escuela, compra de útiles, uniformes, pasajes, etc.
Programa Integral de mantenimiento de escuelas PIME	Mejora de las condiciones físicas de los inmuebles públicos de educación básica	50 inmuebles	Permite la dignificación de espacios educativos
Bachillerato y Universidad de la Ciudad de México	Busca la inserción de estudiantes en el nivel medio superior y superior para continuar su educación	5901	Busca la inserción a la educación pero necesita consolidarse
<b>Elaboración propia</b>			
Para 1997-2000 se utilizaron los informes de gobierno del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles y el primer Informe de la Secretaria de Desarrollo Social 1997-2000 Para 2000-2004 se consultaron los informes de gobierno del Lic. Andrés Manuel López Obrador, así como el II Informe de la Secretaria de Desarrollo Social 2001-2002.			

<b>Políticas sociales en relación con la salud</b>			
<b>Diagnóstico</b>			
Las condiciones de salud se encontraban relacionadas con el nivel de ingresos y de urbanización de cada delegación sobre todo en las zonas de asentamientos irregulares A partir del 2000 se busca la gratuidad para los no derechohabientes.			
<i>2000-2004</i>			
<i>Programas</i>	<i>Alcances</i>	<i>Total de Población atendida</i>	<i>Perspectivas</i>
Servicios Médicos y medicamentos gratuitos	Es la principal estrategia del GDF en este rubro a través del otorgamiento de servicios y medicamentos sin costo y con suscripción a la Secretaria de Salubridad del Distrito Federal SSDF	3.5 millones	Podría considerarse como relevante ante el alto índice de no derechohabencia en la capital, sin embargo podría significar costos elevados
<b>Elaboración propia</b>			
Para 1997-2000 se utilizaron los informes de gobierno del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles y el primer Informe de la Secretaria de Desarrollo Social 1997-2000 Para 2000-2004 se consultaron los informes de gobierno del Lic. Andrés Manuel López Obrador, así como el II Informe de la Secretaria de Desarrollo Social 2001-2002.			

<b>Políticas sociales en relación con el género</b>			
<b>Diagnóstico</b>			
De acuerdo al diagnóstico del Gobierno del Distrito Federal al inicio de 1997 la situación de las mujeres se encontraba limitada ante la falta de acceso a servicios educativos y públicos. Al mismo tiempo una gran proporción de mujeres se encontraba en condiciones laborales limitadas. Se identificó un grupo vulnerable integrado por sexoservidoras, adolescentes con embarazos no deseados y un índice importante de violencia intrafamiliar.			
A partir del año 2000 se continuo en la protección a los grupos vulnerables y la búsqueda de mejoramiento en las condiciones de vida familiares			
<i>1997-2000</i>			
<i>Programas, estrategias proyectos</i>	<i>Alcances</i>	<i>Total de Población atendida</i>	<i>Perspectivas</i>
-Albergues para mujeres maltratadas -Unidades de atención a la Violencia Familiar	- El DIF DF a través de un albergue para éstas mujeres donde se proporcionaron pláticas y orientación, así como capacitación tecnológica y doméstica. - Ofreció atención especializada a las partes del conflicto mediante atención jurídica, así como apoyo psicológico.	24,924	
Prevención al embarazo adolescente	-Se desarrollo un modelo de atención y prevención, desarrollado a través de cursos y talleres, junto con materiales diseñados para este propósito.	No disponible	
Fortalecimiento del modelo orientado a sexoservidoras del Centro de Atención Integral y Servicios	- Este proyecto se enfocó a sexoservidoras y sus hijos de la zona de la Merced, en correlación con universidades e instituciones públicas y privadas. Para proporcionar atención médica, educativa, prevención de enfermedades y adicciones, así como el fortalecimiento de las relaciones entre madres e hijos	No disponible	
<i>2000-2004</i>			
<i>Programas</i>	<i>Alcances</i>	<i>Total de Población atendida</i>	<i>Perspectivas</i>
Violencia de género	Busca la disminución de conflictos familiares a través de acciones preventivas, cursos y atención psicológica.	459 hombres 759 mujeres	
Patrocinio Jurídico	Patrocinio Jurídico en derecho familiar	4629	Se enfoca a los problemas familiares buscando la unidad familiar
Distribución de despensas	Apoyo para familias de escasos recursos	6063	
<b>Elaboración propia</b>			
Para 1997-2000 se utilizaron los informes de gobierno del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles y el primer Informe de la Secretaria de Desarrollo Social 1997-2000			
Para 2000-2004 se consultaron los informes de gobierno del Lic. Andrés Manuel López Obrador, así como el II Informe de la Secretaria de Desarrollo Social 2001-2002.			

<b>Políticas sociales en relación con la seguridad</b>			
Diagnóstico. A partir de la década de los noventa se ha registrado un aumento en la incidencia delictiva dentro de la Ciudad de México, al mismo tiempo se ha encontrado que diversas autoridades judiciales se encontraban inmersas en este tipo de delitos, el principal reto y objetivo de los nuevos gobiernos de la Ciudad ha sido su disminución.			
<b>1997-2000</b>			
Programas	Alcances	Total de Población atendida	Perspectivas
Centro de atención telefónica 060	Ampliación y modernización del sistema	ND	
Plan de cuadrantes	Se asignaban y controlaban los recursos humanos, materiales y técnicos según las características poblacionales y delictivas en cada una de las 772 zonas de patrullaje, cada uno de los 176 cuadrantes y cada uno los 51 sectores.	ND	
<b>2000-2004</b>			
Programas	Alcances	Total de Población atendida	Perspectivas
Ampliación de coordinaciones territoriales	Busca la creación de nuevas instancias para la atención de delitos, así como de agencias del Ministerio Público	Apertura de 70 nuevas coord.	
Destitución de elementos corruptos	-Reducir el número de policías, agentes y funcionarios públicos relacionados con actos delictivos.	4101 policías 235 judiciales 4615 funcionarios en juicio penal	
Mejoramiento y ampliación de infraestructura penitenciaria	-Construcción de dos nuevos reclusorios, así como el mejoramiento de la infraestructura de los ya existentes.	1632 mujeres 2364 hombres en los nuevos reclusorios	
Elaboración propia Para 1997-2000 se utilizaron los informes de gobierno del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles y el primer Informe de la Secretaría de Desarrollo Social 1997-2000 Para 2000-2004 se consultaron los informes de gobierno del Lic. Andrés Manuel López Obrador, así como el II Informe de la Secretaría de Desarrollo Social 2001-2002.			

<b>Políticas sociales en relación con el empleo</b>			
<b>Diagnóstico</b>			
<b>1997-2000</b>			
Programas	Alcances	Total de Población atendida	Perspectivas
Crédito para micro, empresas, de desregulación administrativa y programas de promoción al empleo	-Buscaba las condiciones de inserción al mercado laboral así como la autogestión para el autoempleo.	ND	
<b>2000-2004</b>			
Programas	Alcances	Total de Población atendida	Perspectivas
Programa de becas	-Permite la capacitación durante el desempleo y busca aumentar la competitividad	43821 becas otorgadas	
Créditos para el fomento cooperativo	- Busca la creación de micro y pequeñas empresas, así como el fortalecimiento de las existentes.	82045 créditos otorgados	
Apoyo a productores rurales	Apoyos financieros a productores rurales que habitan en la Ciudad de México	1295 apoyos otorgados	
Elaboración propia Para 1997-2000 se utilizaron los informes de gobierno del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles y el primer Informe de la Secretaría de Desarrollo Social 1997-2000 Para 2000-2004 se consultaron los informes de gobierno del Lic. Andrés Manuel López Obrador, así como el II Informe de la Secretaría de Desarrollo Social 2001-2002.			

<b>Políticas sociales en relación con la toxicomanía</b>			
<b>Diagnóstico</b>			
De acuerdo al GDF no se contaba con programas integrales en materia de prevención, se carecía de información estadística, así como de coordinación entre las áreas de atención; junto con la falta de personal capacitado al respecto. Las estrategias se enfocan en una reducción de frecuencia entre la población, retardar la edad de inicio y así aminorar los costos sociales.			
<b>1997-2000</b>			
Programas	Objetivo y Alcances	Total de Población atendida	Perspectivas
Programa para la prevención y control de las adicciones	- Su objetivo consiste en reducir el consumo de sustancias psicotrópicas y combatir los problemas vinculados con su consumo. Desarrollando subprogramas enfocados al consumo de alcohol, tabaco y otras drogas. Para de este modo atender a otros estratos de la población y no sólo a niños en situación de calle.	26.477	
<b>2000-2004</b>			
Programas	Alcances	Total de Población atendida	Perspectivas
Programa para prevención y control de adicciones	-Continúa bajo el enfoque del programa desarrollado en la administración anterior y busca la reducción del conflicto dentro de las familias involucradas.	ND	
Elaboración propia Para 1997-2000 se utilizaron los informes de gobierno del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles y el primer Informe de la Secretaría de Desarrollo Social 1997-2000 Para 2000-2004 se consultaron los informes de gobierno del Lic. Andrés Manuel López Obrador, así como el II Informe de la Secretaría de Desarrollo Social 2001-2002.			

<b>Políticas sociales en relación con los niños y niñas en situación de calle</b>			
<b>Diagnóstico</b>			
Las estrategias se enfocan en los niños en riesgo de salir de su hogar, trabajan o habitan en las calles. A través de la búsqueda de prevención de la disfuncionalidad familiar.			
<b>1997-2000</b>			
Programas	Alcances	Total de Población atendida	Perspectivas
Fideicomiso de los institutos para los niños de la calle y las adicciones del DIF DF FINCA	-Búsqueda de reintegración social y familiar a través de apoyo psicológico atendiendo desde su entorno callejero para su sensibilización y posterior incorporación a los centros de atención delegacionales.	624	El problema de los niños y niñas en situación de calle se relaciona con los aspectos económicos, educativos y familiares, por lo cual a veces los procesos de reincorporación se dificultan ante la existencia de familias desintegradas
<b>2000-2004</b>			
Programas	Alcances	Total de Población atendida	Perspectivas
Atención a jóvenes en situación de riesgo	Busca la reinserción familiar de niños y jóvenes en situación de calle, así como la disminución de conflictos entre sus miembros	699 jóvenes	
Elaboración propia Para 1997-2000 se utilizaron los informes de gobierno del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles y el primer Informe de la Secretaría de Desarrollo Social 1997-2000 Para 2000-2004 se consultaron los informes de gobierno del Lic. Andrés Manuel López Obrador, así como el II Informe de la Secretaría de Desarrollo Social 2001-2002.			

Puede observarse que tanto el gobierno federal como el gobierno capitalino han realizado esfuerzos y algunos avances en el terreno de la política social y su combate a la pobreza, la política social promovida por el Lic. Andrés Manuel López Obrador ha sido criticada al considerársele de corte populista, desde la perspectiva económica puede pensarse que el proporcionar apoyos económicos a la mayoría de grupos vulnerables significará en el mediano plazo problemas a las finanzas públicas de la ciudad que no cuenta con una asignación de recursos en exceso y que al continuar con esta asignación de recursos como política social se impide el desarrollo total de capacidades de los individuos. El problema de la pobreza y el conflicto social que de ella emana aún no se encuentra solucionado con las políticas realizadas a lo largo de estos siete años, por lo cual es necesaria la revisión de otros enfoques que pueden coadyuvar en esta lucha.

La participación ciudadana y el fortalecimiento del federalismo deben ser elementos a considerar. El concepto de descentralización administrativa permite dar luz a este asunto puesto que permite mayor libertad del ejercicio de poder por parte de las instituciones; además “permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social”.<sup>2</sup>

A partir de un reconocimiento de la autonomía del Distrito Federal es que pudieran redefinirse asuntos de la agenda social, la descentralización al permitir libre ejercicio de poder por parte de las autoridades permitiría una nueva

---

<sup>2</sup> Uvalle, Berrones Ricardo. “Descentralización Política Y Federalismo: Consideraciones sobre el caso de México”, en *Gestión y estrategia*, (1994).

distribución de funciones. Al mismo tiempo consolidaría la reforma política del Distrito Federal al dar mayores responsabilidades a los servidores públicos. A partir de una descentralización puede fortalecerse el federalismo, entendiendo a este como “un proyecto de vida política que, organizado como forma de gobierno, tiene como sustento instituciones democráticas y representativas que dan cuerpo a relaciones de poder que permiten la cohesión en la acción de gobierno, dado que ésta se nutre con la existencia de centros autónomos que están dotados de personalidad jurídica y política.”<sup>3</sup> La idea del fortalecimiento del federalismo no es nueva en nuestro país, puesto que desde el año de 1994 se llevo a cabo la reforma política en México que lo incluye como elemento necesario para la cohesión nacional a partir de la autonomía estatal y del fortalecimiento de los diferentes órdenes de gobierno, poniendo énfasis en el nivel local o municipal, puesto que ahí es donde se evidencia la interacción social, sin embargo las propias leyes y la tendencia al centralismo han minimizado su actividad, por lo que para fortalecer el federalismo la autonomía local debe ser tomada en consideración, en el caso de la Ciudad de México las delegaciones aun no cuentan con autonomía total, por lo que debe establecerse su fortalecimiento a través de las leyes existentes.

Al mismo tiempo la participación ciudadana sólo puede desarrollarse en contextos que permitan la libre manifestación cívica, en la Ciudad de México la promulgación de la Ley de participación ciudadana para el Distrito Federal, que sustentada en valores democráticos como la responsabilidad, la tolerancia o la

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

inclusión, y tiene como mecanismos de acción: Plebiscito; Referéndum; Iniciativa Popular; Consulta vecinal; Colaboración Vecinal; Unidades de Quejas y Denuncias; Difusión Pública; Audiencia Pública; y Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación Territorial. Sin embargo la ley no implica la participación total de los habitantes en la capital, cabe recordar que es a partir de 1985 luego del sismo que se configuran las primeras organizaciones ciudadanas en la ciudad, junto con los movimientos populares encabezados por las demandas de servicios básicos permiten hablar de participación en la ciudad, razón por la cual su fortalecimiento es una de las cuestiones que debe tomarse en consideración para la continuación de la gobernabilidad.

#### **4.2 Correlación político administrativa para reducir la pobreza y el conflicto social**

La administración pública cuenta entre sus funciones la ejecución de los fines del Estado, a través del Ejecutivo, las instituciones que se crean en este ámbito son creadas para la satisfacción de fines específicos como la asignación del gasto social, la realización de programas tendientes a la satisfacción de demandas, entre otros. Para que lleve a cabo este trabajo además de contar con un marco jurídico bien definido es necesaria su relación con lo político entendido como las relaciones de poder. La relación político administrativa actualmente se realiza a través de esquemas como acuerdos o convenios que permiten su conciliación.

El cambio en el sistema político y la búsqueda del fortalecimiento democrático han ampliado los mecanismos de relación intergubernamental, si bien la filiación partidista determina la forma en que los consensos políticos llevan a la realización de las políticas públicas es necesaria la búsqueda de otro tipo de consensos donde la ética y la vocación política superen el compromiso partidista como herramienta para la consolidación de las políticas sociales que permitan el fortalecimiento del federalismo y la reforma del Estado.

En relación con la pobreza urbana es necesaria la instrumentación de políticas sociales por parte del Gobierno de la Ciudad coordinado con las otras regiones que conforman la zona metropolitana para realizar un trabajo conjunto que permita el diseño de nuevos esquemas en la prestación de servicios y en la disminución de niveles de pobreza.

Si bien el gobierno de la Ciudad de México cuenta con limitaciones importantes al no ser un estado de la unión, los procesos que se desarrollan en su interior y el crecimiento de su zona metropolitana obligan a la coordinación entre los gobiernos que la conforman para el establecimiento de una *Coordinadora Metropolitana* que permita la elaboración de los planes y programas, así como los convenios de correlación, conformada por funcionarios públicos, especialistas, investigadores y miembros de la sociedad civil.

De igual forma deben fortalecerse las comisiones metropolitanas que existen actualmente en cada una de las demarcaciones o bien los organismos de desarrollo urbano, cuyas funciones se enfocan al mejoramiento del desarrollo urbano y que buscan acciones conjuntas de ordenamiento territorial, para lo cual

debería crearse un Programa de Desarrollo Metropolitano con la idea de generar un trabajo conjunto en este rubro en las zonas limítrofes y de mayor conflicto. Esta es una propuesta que puede abarcar a las 31 zonas metropolitanas del país para que puedan trabajar de forma conjunta ante problemas comunes. En el caso de la Ciudad de México debe consolidarse el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México POZMVM, que por el momento sólo contempla acciones relativas a asentamientos humanos para revertir efectos negativos del uso del suelo, buscando su aplicación en el terreno de las políticas sociales ya que es precisamente en esos asentamientos irregulares donde se requiere de acciones inmediatas.

Hecho importante es el trabajo en el desarrollo urbano superando una visión de la zonificación por una de “desarrollo socio urbano” para desarrollar políticas y programas que brinden los servicios básicos pero tomando en cuenta las necesidades sociales de la población, tales como viviendas de tamaño adecuado, desarrollos habitacionales fuera de zonas de alto riesgo y con equipamiento necesario para el desarrollo físico y psicosocial, mejora de escuelas y servicios de transporte para tener mayor cobertura.

Independientemente de su filiación partidista los gobiernos comparten la idea de bienestar el cual debe traducirse en acciones coordinadas para evitar así la pérdida de recursos y tiempo ponderando la búsqueda de soluciones, sobre todo ante el hecho que la ley permite la elaboración de estos de forma interestatal e intersecretarial.

### **4.3 La participación ciudadana y de organismos no gubernamentales en la disminución de conflictos y respuesta a demandas**

Al mismo tiempo que los gobiernos realizan funciones coordinadas para el diseño, elaboración e instrumentación de políticas en las esferas urbana y social existe el elemento ciudadano se esta consolidando como uno de los principales medios para la atención de demandas. Si bien otrora la participación ciudadana se desarrollaba limitadamente ante la existencia de represiones gubernamentales, las transformaciones sociopolíticas han permitido que el papel de la sociedad organizada cobre relevancia, sobre todo al ser los ciudadanos quienes viven directamente los problemas y ante la necesidad de recuperación del espacio público para la instrumentación de políticas sociales. Si bien los grupos marginados en ocasiones no se encuentran organizados ante sus dificultades, a lo largo de las últimas décadas el surgimiento de movimientos sociales en la Ciudad de México permitió la obtención de servicios e infraestructura, corresponde ahora la organización para la elaboración de políticas sociales que colaboren al desarrollo comunitario. De igual forma la cooperación de este tipo de organizaciones en el ámbito internacional permite el enriquecimiento de experiencias, tal como ha ocurrido en Dubai con los concursos de mejores practicas promovidos por el programa Hábitat de la Organización de las Naciones Unidas. “Mejores Prácticas son aquellas iniciativas de los gobiernos, las autoridades, la sociedad civil organizada, incluyendo al sector privado, que han hecho contribuciones significativas para mejorar la calidad de vida en las

comunidades urbanas y rurales. La calificación de Mejor Práctica se otorga a las iniciativas que contribuyen directamente a la erradicación de la pobreza, a la equidad de los géneros y a la inclusión social”<sup>4</sup> Algunas de éstas “Mejores Prácticas” pueden servir como ejemplos a seguir, no bajo un esquema de copiado, sino a través de la adopción de las condiciones que puedan ser adaptables a la realidad y complejidad de la Ciudad de México y su zona metropolitana, puesto que en diversos países se comparten tradiciones y costumbres, y se viven procesos de urbanización semejantes.

*¿Cómo participan la sociedad y las ONG’s en la disminución de conflictos?*

- \* Las organizaciones no gubernamentales que pueden participar en la disminución de conflictos se encuentran en diferentes órdenes, puesto que la problemática en la ciudad no es restrictiva, así tienen cabida las organizaciones de asistencia médica, alimenticia, social y cultural, junto con las organizaciones ambientalistas, y los movimientos urbanos populares.
- \* La sociedad organizada puede colaborar en el diseño de políticas públicas a través de la inserción de sus demandas ante las instituciones correspondientes, esto puede realizarse a través del fortalecimiento de los comités vecinales que deben integrarse a los sistemas de rendición de cuentas para fomentar la transparencia y evitar modelos clientelistas de solución de demandas.

---

<sup>4</sup> Centro de Vivienda y Estudios Urbanos, [www.cenvi.org.mx](http://www.cenvi.org.mx).

- ✳ Al mismo tiempo los miembros de la sociedad que no cuentan con los medios suficientes pueden cooperar en el desarrollo de sus comunidades a través de trabajo voluntario para el fortalecimiento de colonias populares (pintura, construcción, entre otros) de la misma manera que se ha realizado en el fortalecimiento de barrios como en Brasil y Venezuela.

Las organizaciones no gubernamentales pueden colaborar a través de:

- ✳ Intermediación entre los grupos vulnerables y las instituciones gubernamentales
- ✳ Proveedores de atención y servicios en los que el gobierno tiene poca ingerencia
- ✳ Capacitación de líderes y grupos urbanos
- ✳ Desarrollo de centros de atención cívica en cooperación con las comunidades
- ✳ Evaluadores de las acciones de instituciones gubernamentales

#### **4.4 El papel del desarrollo humano y fortalecimiento de capacidades como elemento de disminución de la pobreza**

A partir de la década de los noventa que se estableció en el PNUD con la noción de desarrollo humano y con los aportes dados por Sen con respecto a la inserción de fomento de capacidades como instrumento contra la pobreza es que se establece una nueva visión para la elaboración de las políticas sociales. Esto a partir de la inclusión de factores que van más allá de lo económico, la pobreza al no ser una situación meramente económica sino de diferentes vertientes que influyen en las capacidades individuales, debe ser tratada desde otros ángulos donde se ponderen las capacidades del individuo junto con un acceso a los medios de producción para permitir salir de su situación y no sólo desde el proporcionar incentivos económicos que sólo permiten una salida transitoria.

¿Qué capacidades fortalecer y que clase de desarrollo?

- ❖ Fortalecimiento del capital social: De acuerdo a Coleman el capital social se define por su función. “No es una sola entidad sino distintas entidades, las cuales tienen dos elementos en común: todas consisten en algún aspecto de la estructura social, y facilitan ciertas acciones de los actores—ya sean personas o actores corporativos— dentro de la estructura” Dentro de su papel para la superación de la pobreza significa ampliar las capacidades con las que cuenta el individuo y que le permiten identificarse con su

sistema social, tales como su carácter étnico, su condición de género, las tradiciones y modos de vida particulares de la comunidad. Así como su participación a través de la creación de redes sociales.

- ❖ Fortalecimiento del capital económico: A través de la accesibilidad a los mercados de las comunidades por medio de esquemas de comercio equitativo que permita su autoproducción por medio de fideicomisos y fondos de ahorro popular que permitan el desarrollo de la actividad económica sin esquemas de sostenimiento social por parte del gobierno y que vayan permitiendo a los grupos más vulnerables el desarrollo de actividades productivas.
- ❖ Fortalecimiento del capital institucional y jurídico: El fortalecimiento del capital institucional significa un fortalecimiento del Estado de Derecho y de las instituciones públicas encargadas de las funciones sociales. Permitiendo mayor transparencia y eficiencia administrativa. Este fortalecimiento puede verse como un medio para permitir la correlación entre el gobierno y la sociedad y permitir el acceso a mercados y actividades productivas aligerando trámites y fortaleciendo a los servidores públicos a través de una mejor capacitación para el desarrollo de sus actividades.

#### **4.5 La gerencia social como modelo de respuesta a los problemas de la ciudad**

La gerencia social puede definirse como “un nuevo modelo de gestión para el sector social, basado en técnicas y enfoques gerenciales modernos, como la gerencia estratégica, la calidad total, la gerencia del servicio, el mercado y la reingeniería”<sup>5</sup> este nuevo modelo permite una clara definición con respecto al problema de la pobreza, ya que “tiene que ver con optimizar el rendimiento de los esfuerzos de los actores sociales en el enfrentamiento de los grandes déficits sociales de la región y el mejoramiento del funcionamiento y resultados de la inversión en capital humano y capital social”<sup>6</sup> La aplicación de la gerencia social no es una tarea sencilla, puesto que deben explorarse la realidad y tener en cuenta sus particularidades para poder llevar a cabo el diseño de estrategias.

De acuerdo a Kliksberg la gerencia social las experiencias realizadas permiten tener en cuenta las particularidades de sus programas:<sup>7</sup>

- a) Los objetivos de sus programas están destinados a cumplirse en el mediano y largo plazos. Al mismo tiempo que sus programas sienten las bases para un “autosostenimiento” de los grupos objetivo, de este modo las metas del programa se vuelven sustentables al ir más allá del cumplimiento del

---

<sup>5</sup> Jaramillo Londoño, Cesar. “La gerencia del desarrollo social: un reto para el siglo XXI”, en Comercio Exterior, 1997, p. 503.

<sup>6</sup> Kliksberg, Bernardo. “Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves.”

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 22.

objetivo del programa y permiten mayor intromisión de los grupos a quienes se dirigen.

- b) Las variables que se contemplan van más allá de lo económico y político, ya que se toma en cuenta los patrones culturales, perfil demográfico, y posible compatibilidad con los programas propuestos, ampliando así las características del programa y facilidad en su aplicación.
- c) Los programas son interorganizacionales, lo que significa que intervienen diferentes actores en la ejecución de los programas, buscando la gestión más que el enfrentamiento y pugnas burocráticas o jurídicas.
- d) El gerente debe actuar ante presiones de diversa índole y en el desarrollo del programa que en ocasiones no es transparente.
- e) La participación aparece como una necesidad organizacional para alcanzar la efectividad de los programa, a través de la creación de espacios favorables para esta.
- f) Debe contar con sistemas de evaluación que monitoreen en tiempo real más que como elemento *ex post*
- g) Los programas deben dar cuenta permanente sobre la marcha y los resultados del programa

La gerencia social se presenta como una opción de programas abiertos, creados a partir de las realidades comunitarias y no de los modelos matemáticos o económicos, al mismo tiempo al contar con gerentes sociales permite mayor acercamiento con las diferentes esferas sociales. Debe ser un modelo a tomarse

en cuenta puesto que permite la inserción de los nuevos modelos administrativos de eficiencia de recursos y capital y no deja de lado a la cuestión social, sino que esta se convierte en su centro de acción.

La manera en que puede ser instrumento en la ciudad de México y su área metropolitana es:

- ✓ Formación de gerentes sociales para el diseño e implementación de programas y proyectos de política social
- ✓ Generar un nuevo modelo de evaluación y fortalecer los ya existentes
- ✓ Implementación de nuevas técnicas en la administración pública del GDF que incluyan los elementos de la gerencia administrativa sin dejar de lado lo social
- ✓ Facilitar la participación de organizaciones no gubernamentales y organizaciones civiles para el diseño de los programas
- ✓ Implementación de un modelo de desarrollo social más que de asistencia.

#### 4.6 Redefinición del desarrollo urbano en la ciudad y fortalecimiento de la gestión urbana

Las proyecciones indican que para el 2020 la ciudad contará con 9 millones 299 mil 739 habitantes, con una densidad poblacional de 6,200 habitantes por kilómetro cuadrado. Por lo que la estrategia de desarrollo urbano busca el repoblamiento de la zona central de la ciudad de forma paulatina y de acuerdo a la oferta de suelo, sino continuar con expulsión de la población hacia las otras zonas de la región central. Este escenario también se traduce en el aumento de bienes y servicios para esta población, en un espacio limitado.

**Población en la Megalópolis de la Región Centro, 2000-2020.**  
Escenario Tendencial.

Ámbito	2000	2003	2006	2010	2020
Total Nacional	97,361,711	101,409,974	105,152,158	109,728,140	119,383,870
Megalópolis	26,765,204	27,836,982	29,034,595	30,400,753	33,373,668
Corona Regional	8,391,666	8,871,938	9,319,129	9,865,818	11,034,976
Zona Metropolitana del Valle de México	18,373,538	19,065,024	19,716,466	20,534,935	22,339,692
Municipios Conurbados	9,782,220	10,397,247	10,982,723	11,717,148	13,333,070
Distrito Federal	8,605,239	8,667,777	8,733,743	8,817,789	9,004,722

Fuente: Gobierno del Distrito Federal-Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México (2000).  
\*Revisión del Programa General de Desarrollo Urbano\*, México.

A este respecto CONAPO desarrollo un estudio para evaluar la perspectiva de la Ciudad de México en los próximos años<sup>8</sup> El escenario relacionado con un rediseño del desarrollo urbano asume cuatro grandes objetivos: "a) mejorar la calidad de vida de la población, particularmente de los grupos con menos recursos, y revertir el proceso de segregación socioespacial; b) reducir el costo del poblamiento

<sup>8</sup> CONAPO, Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010, México, CONAPO, 1998.

metropolitano; c) asegurar la sustentabilidad de la ZMCM, y d) avanzar en la conducción global del área metropolitana.” Estos objetivos vinculan entre sí propuestas normativas que conciernen a los cuatro grandes ámbitos dentro de los cuales se inscribe el proceso de poblamiento: el desarrollo social de la población (primer objetivo), la base económica de la producción del marco construido (segundo objetivo), la sustentabilidad (tercer objetivo) y las condiciones políticoadministrativas de la conducción del desarrollo urbano y regional (cuarto objetivo).<sup>9</sup>

Al mismo tiempo la idea de desarrollo urbano debe ir más allá de lo arquitectónico, puesto que en la urbe más que la cohabitación se realizan procesos de gran trascendencia en los ámbitos culturales, sociales y políticos, el desarrollo urbano debe ser elemento de análisis por parte de publiadministradores y politólogos, sobre todo ante el aumento de habitantes en las ciudades.

La importancia de un rediseño del desarrollo urbano en la Ciudad de México se inscribe en la necesidad de fortalecer a la Ciudad ante la importancia que este tiene en el ámbito mundial al ser considerada una de las metrópolis más grandes, y en el ámbito nacional en el sentido de que sigue siendo el centro de importantes interacciones sociales, económicas, política y culturales.

La idea de una gestión urbana para la ciudad de México y su zona metropolitana se ha venido gestando desde hace varios años por diversos especialistas de desarrollo urbano y política social como la mejor propuesta contra los problemas de la ciudad, transporte, reparto del suelo, calidad de vida y por

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 140, ss.

supuesto la lucha contra la pobreza, para lo cual se le define como: la acción de administrar los recursos públicos de la ciudad de manera eficiente y con un esquema de rendición de cuentas a la sociedad, a través del diseño, elaboración, implementación y evaluación de programas sociales y de desarrollo urbano, contando al mismo tiempo con esquemas de coordinación entre las diferentes instancias que intervienen en las zonas metropolitanas. Si bien la idea de gestión urbana no es novedosa, puesto que antes la gestión existía sin que este término fuese utilizado lo novedoso de la propuesta es el de contar con nuevos métodos más eficientes para dar respuesta a los problemas de servicios y calidad de vida en la ciudad.

Este enfoque se enriquece ante la existencia de nuevas preocupaciones en el ámbito urbano, tales como el equilibrio ecológico o la necesidad de eficientar los recursos y las acciones. Junto con la necesidad de descentralización administrativa que permita mayor control sobre sus actividades. La nueva idea de gestión urbana se encuentra ligada a la idea de modernización administrativa, donde las nuevas técnicas de gestión pública se insertan.

Se debe fortalecer la gestión urbana ampliando su trabajo más allá de lo meramente administrativo para dar cabida a las iniciativas de los grupos que intervienen en los problemas capitalinos y, una vez que sus demandas son estudiadas e insertadas en la agenda, es necesaria la continuación de la inserción de estos grupos en nuevas dinámicas que conduzcan a una ampliación de sus capacidades. Especialmente hacia los grupos con mayor exposición a la vulnerabilidad y la marginalidad.

## EPÍLOGO

La pobreza se ha convertido en uno de los problemas más importantes en el ámbito mundial ante su crecimiento producto de las contradicciones de nuestro actual sistema económico, su erradicación no es posible, sin embargo deben tomarse en consideración los factores que permitan su disminución para evitar su aumento. La pobreza degenera las condiciones de vida del individuo al no permitir su libre desarrollo físico, psicológico y social, razón por la cual debe buscarse un nuevo esquema de política social que permita combatirla. Sus características varían de acuerdo a las peculiaridades de cada sociedad, sin embargo en Latinoamérica encontramos similitudes ante el proceso histórico de la región. Al mismo tiempo la urbanización ha vivido un proceso de expansión acelerado y actualmente se pone a la ciudad como espacio de decisión política e intercambio multifacético.

Los cambios mundiales también han evidenciado los limitantes en las capacidades del gobierno, esto se traduce en un análisis de las condiciones de gobernabilidad, que permite el equilibrio entre la sociedad y su gobierno a través de una satisfacción de demandas que se realiza en condiciones de transparencia, convivencia social y buen manejo de los recursos. La gobernabilidad es al mismo tiempo fortalecida por una sociedad que se integra en los procesos de toma de decisiones.

Con respecto a la Ciudad de México a lo largo de los años se ha transformado en una megalópolis, por lo cual sus problemas se vuelven más complejos, la vida en la ciudad se desarrolla a través de la interacción de identidades diferentes que comparten un espacio común como modo de vida, y donde los procesos políticos,

culturales y económicos se llevan a cabo. Sus límites poblacionales y espaciales han sido rebasados desde hace varias décadas. En este estudio se ha visto como la planeación urbana de la ciudad ha evolucionado de una forma irregular, por lo que muchos de sus problemas no pueden solucionarse radicalmente, sino a través de la búsqueda de nuevos esquemas para permitir la convivencia social. La pobreza se ha acrecentado de igual forma y en algunas situaciones puede ser elemento que permita el nacimiento de conflictos sociales al no satisfacerse las demandas sociales o bien evidenciar los ya existentes. Si bien no existe la correlación entre pobreza y violencia de forma directa en este estudio se analizaron algunas variables que pueden tender a buscar su existencia. La pobreza en nuestra Ciudad no se vive de igual forma para ningún individuo, por lo que las soluciones no pueden ser en un solo orden, deben tomarse en cuenta a los grupos involucrados en el problema para el mejor diseño de las políticas sociales.

Si bien la Reforma Política del Distrito Federal ha sentado las bases para el rediseño de la política en la Ciudad, ante la elección de un Jefe de Gobierno, Diputados y Delegados por parte de la población, junto con nuevos lineamientos jurídicos para la planeación urbana y la existencia de la ley de Participación Ciudadana. Esto no ha sido suficiente para la erradicación del problema, puesto que continua el ejercicio de prácticas clientelistas, la excesiva burocratización y sobre todo el ejercicio de la corrupción que impiden la disminución de los conflictos sociales.

La pobreza en la Ciudad de México es un tema relevante puesto que un número importante de la población vive algún grado de esta situación, la pobreza es una

limitante no solo a las capacidades del individuo sino a las del gobierno que requiere enfocar mayores recursos y esfuerzos a su combate y a diversas problemáticas que se agudizan cuando ésta se encuentra en un grado elevado.

La gestión de la Ciudad debe continuarse desde el terreno del desarrollo urbano, pero al mismo tiempo debe extenderse su concepción más allá de la zonificación para realizar un trabajo coordinado desde lo social, al mismo tiempo que debe fortalecerse el servicio público en la Ciudad para aumentar la atención a demandas y disminuir la corrupción. De igual forma deben buscarse mecanismos de correlación entre los diferentes gobierno estatales pertenecientes a la ZMCM para buscar la solución a problemas comunes.

La gestión puede, al mismo tiempo, enriquecerse con las experiencias que se han vivido en otras latitudes, no como imitadores de modelos, más bien como factores de crecimiento, sobre todo si se toman en cuenta los de las latitudes donde el esfuerzo cívico ha contribuido en mayor medida que los recursos económicos. Como los casos de Porto Alegre o las experiencias de los concursos de “Buenas Prácticas”. Los nuevos modelos de ampliación de desarrollo humano y gerencia social también pueden permitir la disminución de la pobreza y el conflicto social al aumentar las capacidades de los individuos en su sociedad y al ser fuente de nuevas técnicas que permitan que los programas se realicen por funcionarios capacitados a este respecto.

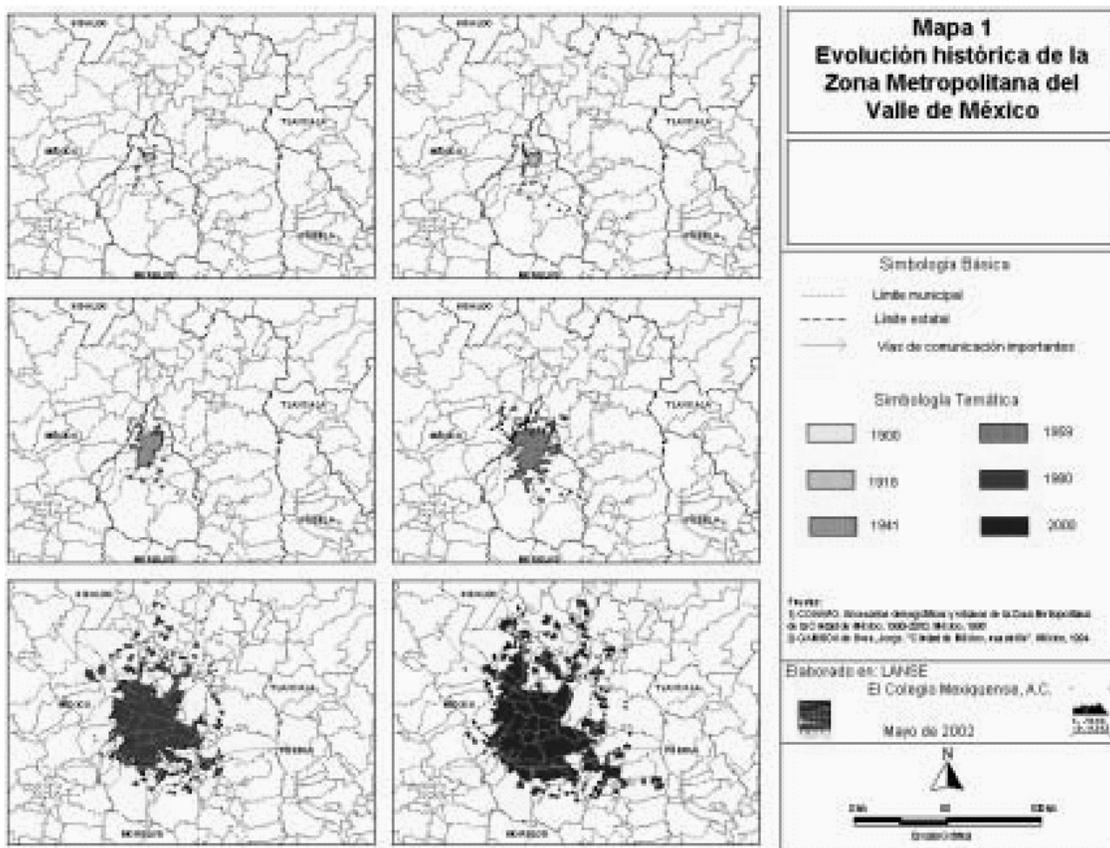
La gobernabilidad en la ciudad vive un equilibrio frágil que puede alterarse si la desigualdad persiste aunado a un mal ejercicio de gobierno. El reto principal es el mantenimiento de este orden a través de la correlación de sus diferentes miembros, para ser espacio de beneficio social, más que escenario de conflictos.

*“La pobreza priva a menudo al hombre  
de la virtud y del ánimo”  
Benjamín Franklin*

## **ANEXO ESTADÍSTICO**

## La Zona Metropolitana de la Ciudad de México

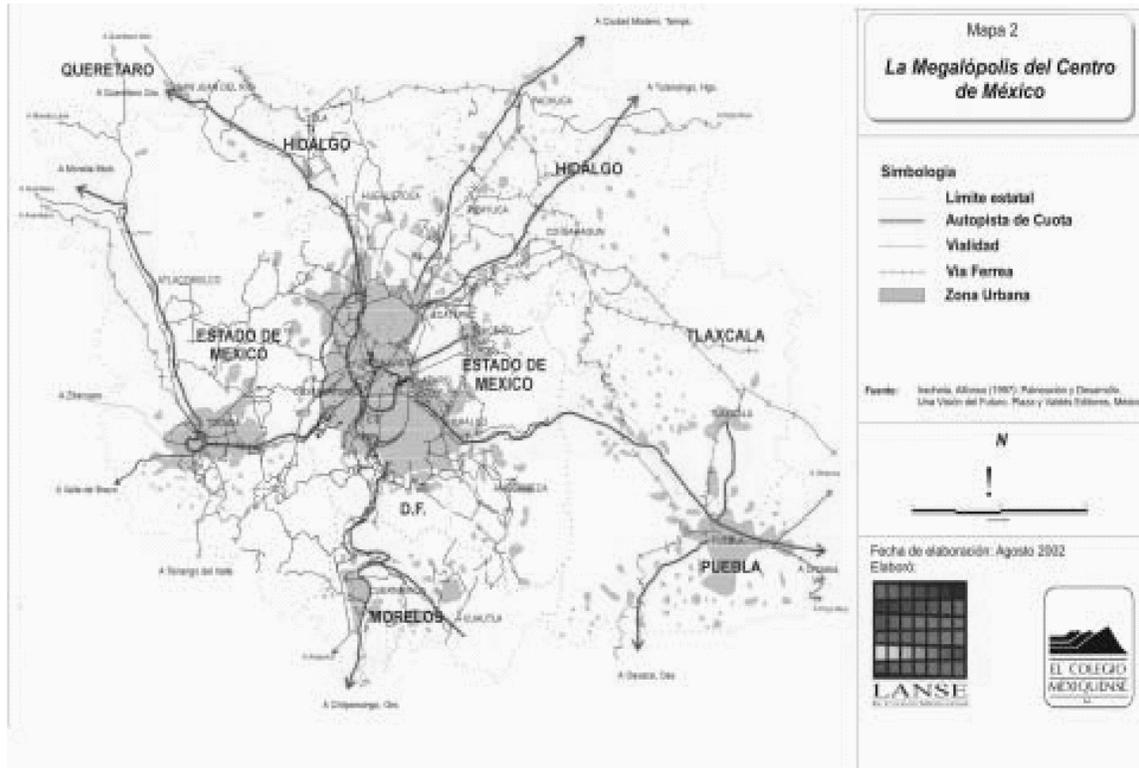
MAPA 1



Tomado de Iracheta Cenecorta, Alfonso. "Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México" Papeles de POBLACIÓN No. 36, (2003).



MAPA 2



Tomado de Iracheta Cenecorta, Alfonso. "Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México" Papeles de POBLACIÓN No. 36, (2003).

Población con algún grado de marginación por Delegación según sexo, 2000.

Delegación	Población Total	Población con algún grado de marginación				Relativos respecto al total de la población	Relativos respecto al total de la población marginada	
		Total	%	Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
Distrito Federal	8,605,239	2,857,480	100.0	1,397,640	1,459,840	33.2	48.9	51.1
Álvaro Obregón	687,020	277,299	9.7	136,014	141,285	40.4	49.0	51.0
Azacapotalco	441,008	85,221	3.0	41,443	43,778	19.3	48.6	51.4
Benito Juárez	360,476	12,006	0.4	5,681	6,325	3.3	47.3	52.7
Coyoacán	640,423	150,268	5.3	73,210	77,058	23.5	48.7	51.3
Cuajimalpa de Morelos	151,222	79,373	2.8	39,123	40,250	52.5	49.3	50.7
Cuauhtémoc	516,255	83,239	2.9	39,103	44,136	16.1	47.0	53.0
Gustavo A. Madero	1,235,542	324,389	11.4	158,757	165,632	26.3	48.9	51.1
Iztacalco	411,321	132,549	4.6	63,791	68,758	32.2	48.1	51.9
Iztapalapa	1,773,343	755,579	26.4	371,025	384,554	42.6	49.1	50.9
Magdalena Contreras	222,050	92,978	3.3	45,898	47,080	41.9	49.4	50.6
Miguel Hidalgo	352,640	28,763	1.0	13,879	14,884	6.2	48.3	51.7
Milpa Alta	96,773	86,419	3.0	42,847	43,572	89.3	49.6	50.4
Tláhuac	302,790	221,809	7.8	108,630	113,179	73.3	49.0	51.0
Tlalpan	581,781	224,064	7.8	109,930	114,134	38.5	49.1	50.9
Venustiano Carranza	462,806	121,498	4.3	58,307	63,191	26.3	48.0	52.0
Xochimilco	369,787	182,026	6.4	90,002	92,024	49.2	49.4	50.6

Fuente: Cuadro elaborado por la Dirección de Política Poblacional del GDF con base en:

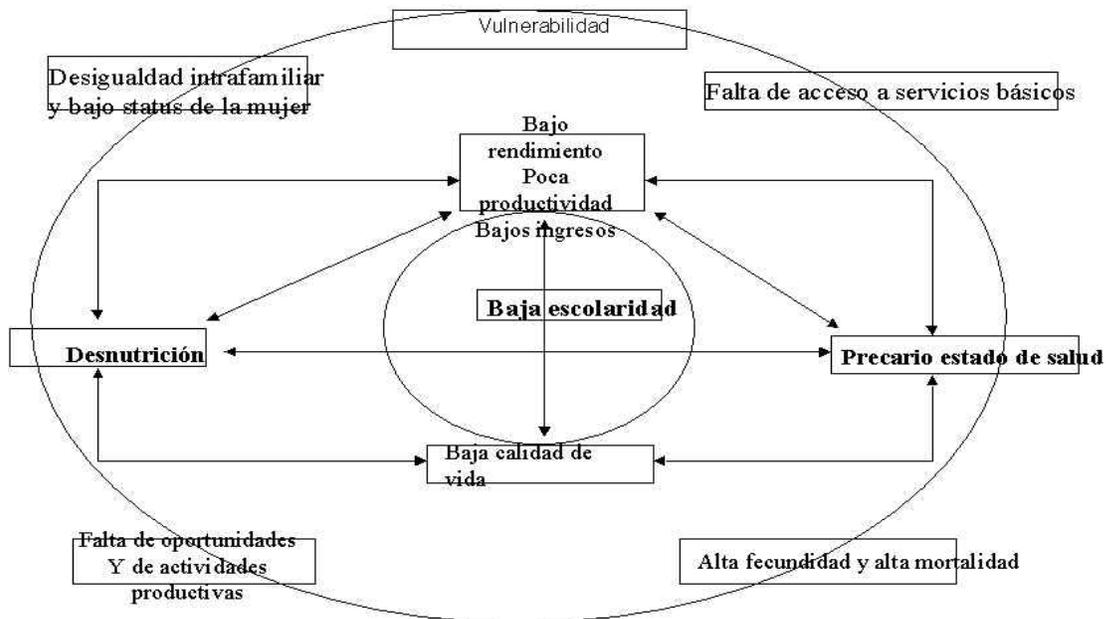
GDF, (2000). "La marginación Socioeconómica en los Hogares del Distrito Federal 2000". Secretaría de Salud-GDF, Disco compacto.

Total de personas, cuartos y hogares por Delegación según grado de marginación, 2000.

Delegación	Total			Muy Alta			Alta			Medio		
	Personas	Cuartos	Hogares	Personas	Cuartos	Hogares	Personas	Cuartos	Hogares	Personas	Cuartos	Hogares
Distrito Federal	2,857,480	2,649,660	668,632	104,489	49,610	24,311	604,297	498,062	146,326	2,148,694	2,202,988	593,995
Álvaro Obregón	277,299	259,077	65,494	7,868	4,419	1,953	59,011	42,072	13,921	210,420	212,586	49,620
Azacapotalco	85,221	130,954	20,516	2,195	2,166	532	14,950	18,054	3,630	68,076	110,784	16,354
Benito Juárez	12,006	15,326	3,609	320	274	89	2,455	1,947	565	9,231	13,105	2,955
Coyoacán	150,268	120,723	35,857	5,715	3,202	1,461	31,759	18,674	7,948	112,794	98,847	26,448
Cuajimalpa de Morelos	79,373	62,677	18,230	3,105	1,220	670	18,065	10,398	4,167	58,203	51,059	13,393
Cuauhtémoc	83,239	76,041	21,123	1,900	805	418	14,699	9,292	3,218	66,640	65,944	17,487
Gustavo A. Madero	324,389	401,062	76,832	10,498	6,952	2,584	54,211	51,759	13,227	259,680	342,351	61,021
Iztacalco	132,549	150,789	31,335	1,044	881	256	17,739	14,941	4,289	113,766	134,967	26,790
Iztapalapa	755,579	673,018	173,381	30,322	12,302	6,669	159,309	97,889	35,536	565,948	562,827	131,176
Magdalena Contreras	92,978	67,051	21,799	6,600	2,391	1,496	23,458	12,383	5,458	62,922	52,277	14,845
Miguel Hidalgo	28,763	22,870	7,058	549	291	144	4,943	2,598	1,197	23,271	19,990	5,717
Milpa Alta	86,419	68,320	19,632	6,398	2,324	1,397	23,984	15,243	5,547	56,037	50,753	12,688
Tláhuac	221,809	178,569	51,690	6,228	2,770	1,457	38,890	24,118	9,170	176,691	151,681	41,063
Tlalpan	224,064	165,587	52,211	8,458	3,585	2,138	59,469	32,930	13,948	156,137	129,072	36,125
Venustiano Carranza	121,498	122,928	28,900	2,845	2,202	710	25,602	23,831	6,343	93,051	96,895	21,847
Xochimilco	182,026	145,668	40,965	10,444	3,876	2,337	55,755	31,942	12,162	115,827	109,850	26,466

Fuente: GDF, (2000). "La marginación Socioeconómica en los Hogares del Distrito Federal 2000", Secretaría de Salud-GDF, Disco compacto.

### Círculo vicioso de la pobreza



En Palacios Escobar Angeles, “El círculo vicioso de la pobreza”, en Rolando Cordera. [www.rolandocordera.org.mx](http://www.rolandocordera.org.mx)

### Condiciones de pobreza en México (Porcentaje de la población total<sup>3/</sup>)

Concepto	1963	1968	1977	1984	1989	1996
Pobreza extrema	63.3	53.7	30.2	23.8	21.7	24.5
Pobreza No extrema	14.8	17.7	29.0	36.1	38.5	28.3
Población No pobre	21.9	28.5	40.8	40.1	39.8	47.2
Total de la población.	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Los datos de pobreza son calculados con base en líneas de pobreza aplicadas al consumo privado nacional.

En Cordera, Rolando. “Distribución del ingreso: convergencia entre desigualdad y pobreza”, en [www.rolandocordera.org.mx](http://www.rolandocordera.org.mx)

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis. "La administración pública y el público ciudadano" en *Revista del Senado de la Republica*, Vol. 3, No. 3, en-mar 1997

Ayala Espino, José. *Economía Pública una guía para entender al Estado*, UNAM, 1997

Arbos, Xavier y Giner, Salvador. *La gobernabilidad Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, España, Siglo veintiuno, 1993.

Banco Mundial. *La Pobreza en México: Una Evaluación de las Condiciones, Tendencias y Estrategia del Gobierno*, Washington, Banco Mundial, 2004.

-----, News Release No: 2004/12/S

-----, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza, Banco Mundial, Washington, 2001.

Bobbio Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1994.

Boltvinik, Julio. "Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina. Análisis crítico de los planteamientos de algunos organismos internacionales", en *Estudios demográficos y urbanos*,

Borja, Jordi et al. "El papel del Gobierno, el mercado y la sociedad organizada en el desarrollo urbano", en *Desarrollo Urbano en el Distrito Federal*, México, 1998

Brakarz, José et al. *Ciudades para todos*. BID, Washington, 2000

Buvinic M y Morrison A., Nota técnica 3, BID en Informe sobre las políticas, programas y Proyectos de prevención y control de la Violencia intrafamiliar y social, BID, 2004.

Camou, Antonio. *Gobernabilidad democrática*, México, IFE, 1999.

Carpizo Jorge, *El presidencialismo en México*, México, s.xxi, 197

CEPAL, *Una década de desarrollo social para América Latina 1990-1999*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

----- . *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

Ciudades para un futuro más sostenible, “Alojar para el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos”, <http://habitat.aq.upm.es>.

*Historia General de México*, México, El Colegio de México, 1990.

CONAPO, *Índice de marginación urbana 2000*, México, CONAPO, 2002

Contreras, Bustamante. *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa Historia y perspectiva*, México, Porrúa, 2001.

Corredor Martínez, Consuelo. “Pobreza Urbana: Problemas de orden conceptual e implicaciones de política” en *Seminar on Urban Poverty*, World Bank, Río de Janeiro, May 14-16, 1998.

Damián, Araceli et Boltvinik, Julio. “Evolución y Características de la pobreza en México”, *Comercio Exterior*, Vol. 53, No. 6 (2003)

De la Cueva, Mario. *La idea del Estado*, México, FCE/UNAM, 1994.

Dror, Yehezkel. *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, México, FCE, 1996

Garza, Gustavo. (coord.) *La Ciudad de México al fin del segundo milenio*, México, El Colegio de México-GDF, 2000.

Galindo Camacho, Miguel. *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 2001.

Garrocho Carlos, Sobrino Jaime. (Coords.) *Sistemas metropolitanos: nuevos enfoques y prospectiva* México: El Colegio Mexiquense: SEDESOL, 1995

Gobierno de la Ciudad de México, Primer Informe de la Secretaria de Desarrollo Social 1997-2000, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2000.

----- Segundo Informe de la Secretaria de Desarrollo Social 2000-2001, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2000.

----- Primer Informe de Gobierno del Lic. Andrés Manuel López Obrador, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2001.

----- Segundo Informe de Gobierno del Lic. Andrés Manuel López Obrador, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2002.

----- Tercer Informe de Gobierno del Lic. Andrés Manuel López Obrador, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2003.

----- Cuarto Informe de Gobierno del Lic. Andrés Manuel López Obrador, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2004.

Giner, Jesús. *Conflicto social, Teorías de*. Valencia, 2003

Guerrero, Omar. *Historia de la Administración Pública*, INAP,

Hernández, Laos Enrique. "La pobreza en México", *Comercio Exterior*, Vol. 42, No. 4 (1992).

INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos*. Aguascalientes, Ags., INEGI, 2001.

----- Anuario Estadístico del Distrito Federal 2003, México, INEGI, 2004.

----- Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU). México, INEGI, 2004.

------. Indicadores sociodemográficos del DF (1930-2002), México, INEGI, 2003.

Iracheta Cenecorta, Alfonso. “Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México” Papeles de POBLACIÓN No. 36, (2003).

| Jaramillo Londoño, Cesar. “La gerencia del desarrollo social: un reto para el siglo XXI”, en Comercio Exterior, 1997

Jordán, Simón et Simioni, Daniela (comp.). *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, 2003.

Kaufmann Daniel, Kraay Art y Zoido –Lobaton Zoido, “La gobernabilidad es fundamental del análisis a la acción”, en *Finanzas & Desarrollo*, junio 2000, p. 11.

Kliksberg, Bernardo. “Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves.”

------. *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. Mitos y realidades en la América Latina de Hoy*. México, INAP, 2000.

Köin Klaus, « De la typologie de la administration publique », en *Revue International des sciences administratives*, Vol. 64, No. 4, 2003

Maquiavelo, Nicolas. *El Príncipe*, Madrid, EDAF, 1980.

Medina, H. Fernando. “La pobreza en América Latina: desafío para el nuevo milenio”, Comercio Exterior, (2001).

Moctezuma, Pedro y Anaya Elizabeth. “Gestión Social” en Eibeschutz Hartman Roberto (coord..) *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México. Tomo I Economía y sociedad en la metrópoli*, México, Miguel Ángel Porrúa, UAM Azcapotzalco, 1997

Monreal, Pilar. *Antropología y pobreza urbana*, Madrid, Los libros de la catarata, 1996.

Moreno Rodríguez, Rodrigo. [La administración pública federal en México](#); México, UNAM, 1980

Núñez Armas, Juan Carlos. “Marginalidad y sustentabilidad en el entorno urbano” en *Primer encuentro internacional Ciudades Humanas, pobreza urbana y el futuro de las ciudades*, Miguel Ángel Porrúa, 2002.

Pérez, Negrete Margarita. “Las metrópolis latinoamericanas en la red mundial de ciudades: ¿megaciudades o ciudades globales?”, en Memoria No.156, 2002.

Prats, Catala Joan. *Gobernabilidad y sector público en tiempos de globalización*, IGLOV, 2003.

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006*, México, Secretaria de la Presidencia, 2000.

Rodríguez Hernández, Francisco. “Crecimiento urbano y condiciones de vida en México: cambios en 1970-1990”, en *Comercio Exterior*, 45, 10 (1995)

Rousseau, Jean Jacques. *El contrato Social*, (Trad. Villaverde, María José), Barcelona, Altaya, 1993.

Ruiz, Miriam. “La pobreza familiar, una de las causas de violencia doméstica: DIF”, CIMAC , 31 de mayo del 2001.

Sánchez Domínguez, Jaime Marcelo. *La violencia urbana y su expresión territorial. El caso de la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 2002

Sedesol, Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial 200-2006, México, Sedesol, 2000.

-----, *México 2002 Un enfoque territorial de desarrollo; vertiente urbana. Síntesis ejecutiva*. México, Sedesol, p. 15.

Trejo, Guillermo y Jones, Claudio.(coord.). *Contra la pobreza Por una estrategia de política social*, México, Cal y Arena, 1992.

Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, IAPEM, 1994.

----- . *Estado Gobierno y Administración Pública*, INAP-UAEM, México, 1997.

Vázquez, Angie. *Psicología forense: sobre las causas de la conducta criminal*, Universidad de Puerto Rico, 2002.

Vega Vera, David m. *México: una forma republicana de gobierno, vol. I: ideas fundamentales sobre formas de gobierno en México, 1810-1995*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, (*Estudios Históricos* No. 51)

World Bank, *What is urban poverty?*, World Bank, 2001.

Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

----- . "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad\* " en Ziccardi, Alicia (coordinadora). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. IIS UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996

----- . *Las ciudades y la cuestión social, URBARED, 2002.*