

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**Facultad de Estudios Superiores
Acatlán**

**Un enfoque de Equidad en la Política Social de
la Delegación Azcapotzalco**

TITULACIÓN POR TRABAJO PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LIC. EN SOCIOLOGÍA

PRESENTA

JORGE ÁVILA ORTEGA

ASESOR: JOSÉ RODRIGO ZENTENO GAETA

Noviembre del 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**¿Es la ciudad fuente alternativa de creación o decadencia?
¿Es lo urbano estilo de vida y expresión de la civilización?
¿Es el medio ambiente factor determinante de las relaciones sociales?**
Tales son las conclusiones que se podrían deducir de las formulaciones más difundidas en relación con el tema urbano: los polígonos urbanos periféricos enajenan; el centro liberan, los espacios verdes relajan, la gran ciudad es el reino del anonimato, el barrio produce solidaridad, los tugurios originan la criminalidad, las ciudades nuevas suscitan la paz social etc.

Manuel Castells

**Para mi mamá...
-una mujer por si
para si
para siempre
como no hay otra igual-**

**y papá (†)...
-en tu descanso,
el amor de todos para ti-**

**Para nuestra Universidad
cimiento de la razón y espíritu
de nuestro país.**

**A ti Luzmi amada compañera
que ha iluminado y acompañado mi destino.**

**A mi hermano Miguel Ángel,
soporte familiar, tu dedicación,
tenacidad y rectitud son
un ejemplo de mi vida.**

**A Lupita, Adriana y
Diana, las mejores hermanas, vidas de mi vida,
gracias por su cariño, apoyo y comprensión.**

**A Yuyis y Meyo(†), mis padrinos,
gracias por esperarme y creer en mi**

**Al bebe, cris y chu ...niños para Ustedes,
el mejor mundo feliz. Estudien, trabajen y sean
hombres de bien.**

Agradecimientos.

Al Lic. Rodrigo J. Zenteno Gaeta, profesor universitario comprometido, funcionario responsable y mejor padre, a quien además de reconocerle su invaluable, orientación y guía para la realización de este trabajo, me dio la oportunidad y me enseñó que el servicio público ennoblece a quien cumplimenta desprovisto de ira, apegado a la verdad y con disciplina ética. Por sus consejos y amistad mi eterno reconocimiento.

Mi gratitud al Lic. Agustín Gómez Cárdenas, Jefe del Programa de Sociología de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, profesor ejemplar a quien le debo en todo momento su apoyo invaluable para la génesis y concreción de este proyecto.

Lic. Alejandro Carbajal, agradezco su voto de confianza, no defraudare la responsabilidad que deposito en mi.

A todos mis maestros hombres y mujeres buenos, los verdaderos héroes de este país. En especial a la maestra Elvira, que con sus canciones, en mi niñez, me enseñaron lo poético de la vida.

Al Mtro. Carlos Núñez, titán del conocimiento, todos tus alumnos en deuda siempre estaremos.

Todo mi reconocimiento al Mtro. Luis Ángel Ortiz, maestro de maestros, universitario excepcional, ojala algún día pueda pagar todo tu apoyo.

Gracias a mis amigos que me apoyaron en todo momento, Lic. Juanita Ortiz –correcta y honesta funcionaria pública, gracias por compartir su inteligencia-; Mtro. José Guadalupe - funcionario público excelente, científico social de calidad, me honra tu amistad-; Lic. Rafael Barrera –muy distinguido militante de partido, luchador social incansable, muchos como tu necesita Azcapotzalco, la ciudad y este país, gracias por todo-; José Luis –comprometido sociólogo, muy sobresaliente funcionario público-; Gerardo -trabajador incansable, buen padre, tu apoyo incondicional nunca lo olvidare-; Ana Luisa –sobresaliente profesionista gracias por el apoyo-; Alex notable mujer, responsable como ninguna otra en Azcapotzalco, una parte muy importante del programa fue gracias a ti, mucha gente estará siempre en deuda contigo, especialmente yo- y a todos aquellos a que alguna vez lo fueron también el mañana es de ustedes, nunca decaigan, si de algo sirve mi amistad, no duden, a sus ordenes siempre estaré.

Especial agradecimiento al personal de la Coordinación Ejecutiva de Equidad Social en la Delegación Azcapotzalco gestión 2003-2006, héroes anónimos cuyo trabajo y dedicación, trajo miles de felicidades y esperanzas a tantos chintololos.

Enrique...misión cumplida, cuenta siempre conmigo, tienes todo para ser un político de cambio social. Azcapotzalco lo necesita.

Laura tu sabes que este sueño es gracias a ti.....!

ÍNDICE

| | Páginas |
|--|----------------|
| 1. Contextualización. | 7 |
| 1.1.1 Ubicación del problema de estudio. | 7 |
| 1.1.2 El Estado como objeto de estudio de la sociología. | 8 |
| 1.1.3 Estado moderno. | 9 |
| 1.1.4 El Estado de bienestar. | 11 |
| 1.1.5 El Estado neoliberal. | 12 |
| 1.1.6 Estado Mexicano y su sentido social. | 13 |
| 1.1.7 Estado y Constitución en México. | 13 |
| 1.1.8 Estado de bienestar en México. | 14 |
| 1.1.9 Neoliberalismo en México. | 16 |
| 1.2 Situación socioeconómica del Distrito Federal. | 19 |
| 1.3 Marco histórico de la Delegación Azcapotzalco. | 23 |
| 1.3.1 Situación geográfica de la Delegación Azcapotzalco. | 24 |
| 1.3.2 Relación con la Ciudad y la Zona Metropolitana. | 24 |
| 1.3.3 Diagnóstico socio-demográfico de la Delegación Azcapotzalco. | 25 |
| 1.3.4 Censo de Población y Vivienda 2005, de la Delegación Azcapotzalco. | 25 |
| 1.3.5 Niveles de Marginación por Unidades Territoriales en la Delegación Azcapotzalco. | 27 |
| 1.4 Marco histórico, origen, naturaleza jurídica y división de poderes en el Distrito Federal. | 30 |
| 1.4.1 Hacia un gobierno democrático en la Ciudad de México. | 31 |
| 1.5 Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. | 34 |
| 1.6 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. | 37 |
| 1.7 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, atribuciones y funciones de las Delegaciones Políticas. | 39 |
| 1.8 Política Social del Gobierno del Distrito Federal. | 42 |
| 1.9 Política Social de la Delegación Azcapotzalco. | 46 |
| 1.9.1 Estrategia de la política social. | 49 |
| 2. Análisis del Programa de Equidad Social en la Delegación Azcapotzalco. | 51 |
| 2.1 Situación y justificación de la población objetivo del Programa de Equidad Social en Azcapotzalco. | 53 |
| 2.2 Estructura General Institucional del Programa de Equidad Social en Azcapotzalco 2003-2006. | 55 |
| 2.3 Programación y Presupuesto del Programa Operativo Anual 2004 del Programa de Equidad Social en Azcapotzalco. | 60 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 2.4 | Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal y el Programa Integral Territorial Delegacional del Programa de Equidad Social en Azcapotzalco. | 63 |
| 2.5 | Componentes del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social. | 64 |
| 2.6 | Programa Integral Territorial Delegacional. | 65 |
| 3. | Descripción y evaluación de los resultados por apoyos otorgados del Programa de Equidad Social, por Unidad Territorial en Azcapotzalco. | 69 |
| 3.1 | Adultos Mayores de 60 a 69 años. | 77 |
| 3.2 | Personas con capacidades diferentes. | 83 |
| 3.3 | Madres, jefas de familia. | 88 |
| 4. | Conclusiones Generales. | 92 |
| 5. | Fuentes Consultadas. | 100 |

1.Contextualización.

A partir del año 2003 se nos encomendó la tarea de diseñar para la gestión Delegacional 2003-2006 una política social de atención a grupos prioritarios y vulnerables, particularmente de escasos recursos, que permitiera al Órgano Político Administrativo en Azcapotzalco delinear una política pública distinta a la administración anterior, con un perfil claro de izquierda, de orientación social y apegada a las políticas generales aplicadas por el Gobierno Distrito Federal 2000-2006.

Es gracias al oficio profesional, a las experiencias acumuladas en distintos espacios públicos (Instituto Federal Electoral, Municipio, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Delegaciones, etc.), es que se nos encargó la importante tarea de delinear el esquema general de gestión de administración 2003-2006, particularmente en lo referente a una parte de la Política de Desarrollo Social local.

Siendo el ámbito público uno de los espacios naturales del quehacer de los profesionales de la sociología, donde confluyen y se manifiestan las expresiones mismas de las relaciones humanas y la fenomenología de los problemas sociales que ahí se desarrollan, este ejercicio público resulta una excelente oportunidad de poner en práctica los conocimientos, metodología, estrategias y técnicas acumuladas que se adquirieron durante el proceso de formación en la Universidad Nacional Autónoma México.

Los asuntos públicos locales incumben a los sociólogos y, sin lugar a dudas son de gran ayuda a los responsables de dichos ámbitos, dígase Presidentes Municipales y/o Jefes Delegacionales, los cuales por ser los entes del Estado más cercanos a las necesidades sensibles de las comunidades les toca enfrentar y resolver las manifestaciones del gobierno y el devenir social, lo que hace necesario contar con el perfil de profesionales teóricos y prácticos que apliquen esquemas de análisis más eficientes y puntuales que permitan la toma de decisiones en materia pública y de las necesidades de la comunidad, siendo la ciencia sociológica la que mejor encuentra las respuestas en este espacio lógico, para el desarrollo de su actuación y trabajo.

En un contexto creciente de rezagos e inequidad social en la demarcación, es que la Jefatura Delegacional en Azcapotzalco, en congruencia con los objetivos previstos del Gobierno del Distrito Federal, entendió bien la necesidad de delegar la importante responsabilidad de diagnosticar, justificar, planear y presupuestar el Programa de Equidad Social en Azcapotzalco que permitiera disminuir y atenuar las desigualdades sociales en su territorio y que al mismo tiempo, posibilitara la restitución a grupos prioritarios en situación vulnerable bajo condiciones que le permitan ejercer a plenitud sus derechos.

1.1.1 Ubicación del problema de estudio.

El presente trabajo bajo la opción de titulación por trabajo profesional, versa sobre -como desde nuestro oficio observamos el papel- del Estado Mexicano actual, que define en la capital del país el conjunto de procedimientos y métodos de ejercer sus poderes; la

estructura territorial de la misma; su situación socioeconómica y de la Delegación Azcapotzalco, la forma de su gobierno; las atribuciones del Gobierno del Distrito Federal y las Delegaciones; las acciones de gobierno emprendidas en materia de política social del Distrito Federal durante la gestión 2000-2006, particularmente la estrategia seguida en el Órgano Político Administrativo de Azcapotzalco (gestión 2003-2006) durante los años 2003-2004 mediante el Programa de Equidad Social, para la disminución de la inequidad social dentro de su territorio.

Examinaremos mediante la implementación del Programa de Equidad Social (la acción más importante de política pública aplicado por la Delegación Azcapotzalco), las limitaciones de atribuciones con que cuentan los Órganos Políticos Administrativos (mejor conocidos como Delegaciones Políticas) de la capital del país, para realizar sus programas de desarrollo social. La diferencia de enfoque en la política social seguido por el Gobierno del Distrito Federal y la Delegación Azcapotzalco en su respetiva gestión, y como los instrumentos de planeación, evaluación y seguimientos de las Delegaciones son insuficientes para el desarrollo y diseños de políticas públicas racionales acordes a las necesidades socioeconómicas de su demarcación y que propicien condiciones de equidad entre su población.

Al final del presente trabajo, se hace un recuento de los resultados obtenidos durante la aplicación de un modelo de desarrollo social en una Desconcentrada, lo que permitirá dar conclusiones en la ejecución de políticas públicas a nivel Municipal y/o Delegacional.

Para poder entender las políticas públicas que implementan los gobiernos en sus distintos niveles de gobierno, la función que cumplen y la lógica política a la que responden, es necesario ubicar al origen de donde emana, es decir: el Estado.

1.1.2 El Estado como objeto de estudio de la sociología.

Es precisamente el Estado, la institución social más importante de sociedad contemporánea; las funciones que cumple, sus roles, su forma de organización y distribución del poder, es que se constituye como un objeto de estudio de la sociología, pues es él en donde se reproducen las relaciones de clase y poder.

«En última instancia –dice WEBER– sólo se puede definir el Estado moderno, sociológicamente, partiendo de su medio específico, propio de él así como de toda federación política: me refiero a la violencia física. “Todo estado se basa en la fuerza”, dijo Trotski en Brest-Litovsk. Así es, en efecto. Si sólo existieran estructuras políticas que no aplicasen la fuerza como medio, entonces habría desaparecido el concepto de “Estado”, dando lugar a lo que solemos llamar “anarquía” en el sentido estricto de la palabra. Por supuesto, la fuerza no es el único medio del Estado ni su único recurso, no cabe duda, pero sí su medio más específico. En nuestra época, precisamente, el Estado tiene una estrecha relación con la violencia. Las diversas instituciones del pasado –empezando por la familia– consideraban a la violencia como un medio absolutamente normal. Hoy, en cambio, deberíamos formularlo así: el Estado es aquella comunidad humana que ejerce (con éxito) el monopolio de la violencia física legítima dentro de un determinado territorio», en el *político y el científico*.

Es importante el Estado, desde una perspectiva sociológica, por que se puede hacer un estudio, como lo decía Max Weber, de los fenómenos políticos en su dinámica, los conflictos; es decir comprender las relaciones de poder que se establecen en la sociedad.

Carlos Marx define (en el 18 Brumario) al Estado como una institución, que surge producto de las contradicciones entre clase, legitimadora de la clase dominante, una fuerza de represión contra la clase oprimida. El Estado cumple funciones económicas, represivas y políticas entre otras.

Junto con otras instituciones, el Estado y las estructuras de poder, se unen en un todo para conformar un sistema político que permite definir un sistema social en general, donde sus elementos se interconectan en relaciones materiales y espirituales.

Aceptamos la definición de Antonio Gramsci sobre el Estado ampliado vertidas en el libro “Notas sobre Maquiavelo”, el cual significa, la interrelación del Estado y la sociedad civil conformando una totalidad compleja en donde se genera la hegemonía política. En donde la hegemonía “es dirección política y dirección cultural”. Portantiero sintetiza en su libro “Los usos de Gramsci”¹ este concepto en la función, de conseguir consenso y legitimidad en la estructura de dominación, se basa en la posibilidad cierta de recurrir a la fuerza como última instancia, pero esta prerrogativa, que sólo pertenece al Estado, se encuentra oculta. El sistema funciona como si esta última potestad de la dominación no existiera, y esta combinación hace que la dominación que ejercen los sectores dominantes sea muy efectiva. Citado por Garabedian.²

Una vez ubicado al Estado como objeto de estudio sociológico, es necesario realizar un breve análisis de las formas modernas que adoptan y la relación que guarda con la sociedad en su devenir histórico. Para entender la situación actual de dominación en las relaciones sociales que subsisten en el Estado mexicano y que devienen en una situación socioeconómica desfavorable de injusticia e inequidad para grandes sectores de la población en la capital del país y concretamente en Azcapotzalco.

1.1.3 Estado moderno.

Es en el Estado moderno, surgido de la Revolución Industrial, con su nuevo orden social donde se transformaron las empresas, la política, la relación Estado-Nación y en general de toda la estructura social. Lo que hizo necesario un cambio en la forma de dominación política que garantizara el poder a la clase social dominante. Es en ésta época donde emergen Mercado como una importante institución social, que compite (con el Estado), en quien debe regir el desarrollo de la sociedad moderna.

Con el desarrollo capitalista, se inicia el fortalecimiento mismo del Estado como el “Instituto político de actividad continua, cuando y en la medida, en que su cuadro administrativo mantenga una cierta pretensión al monopolio legítimo de la coacción física

¹ Ver. PORTANTIERO, J. C. “Los usos de Gramsci”. Cuadernos Pasado y Presente N° 53. México. 1977. PP. 1-84

² Ver. GARABEDIAN, MARCELO. “El Estado moderno. Breve recorrido por su desarrollo teórico”. Centro Franco-Argentino de Altos Estudios. Documento de Trabajo. 2007. P. 17

para el mantenimiento del orden vigente”, pues como lo menciona Alvin Toffler, el Estado en los países industrializados, la violencia estatal, reemplaza a la violencia privada.

La característica del Estado moderno, es que no usa la violencia al modo brutal de los Estados antiguos, más bien al contrario ha conseguido hacerse indispensable en la vida de los humanos, convirtiéndose en la fuente única de legitimación, gestionando servicios, etc.

“El desarrollo de las relaciones de intercambio mercantil simple dio origen al intercambio mercantil capitalista y a la aparición del Estado capitalista tiene que resguardar la existencia y reproducción del nuevo tipo de mercado que resulta de ese desarrollo comercial, el mercado en el cual se realiza la producción mercantilista capitalista. En el fondo, la transformación obedece a un cambio en las relaciones sociales de producción existentes (precapitalistas) hasta entonces para dar paso al dominio de las relaciones sociales de producción capitalistas”.³

Por otro lado ¿el mercado crea desarrollo económico? si, pero no para todo el conjunto de la sociedad, pues en si, es una institución social de clase y por tanto de beneficio de sólo un sector de la misma. Por lo que los beneficios del auge económico del Estado moderno serán desiguales a grandes sectores de la sociedad. Es pues la sociedad capitalista de origen inequitativa, ya que al haber sólo una clase social poseedora de la denominación de poder, a través de la fuerza del Estado y de los medios de producción, se entiende que los que no poseen algún elemento económico, represivo o político se encuentran en desventaja dentro de las relaciones sociales que la rigen.

Es con el surgimiento del Estado moderno, que se formalizan las relaciones sociales de producción, el contrato de compraventa de la fuerza de trabajo “libre” que presupone en el Estado capitalista, la igualdad formal de las partes a través de un carácter legalmente tipificado –trabajador/empleador que preside de las condiciones reales de cada uno, que como lo menciona O’Donnell, “El acuerdo de voluntades entre sujetos formalmente iguales es un punto nodal del tejido organización de la sociedad capitalista por parte del Estado. Su objetivación es el derecho moderno, racional-formal en el sentido Weberiano, que consagra al sujeto social, como sujeto jurídico en el plano de igualdades correspondientes al circular del Capital”.⁴

Señala O’Donnell:

“Con el surgimiento del capitalismo se codifica y formaliza el derecho racional-formal, como instrumento del Estado para la dominación de la sociedad, “mediante la creación del sujeto jurídico implicado por la apariencia de vinculación libre y formalmente igual de la compra-venta de la fuerza de trabajo, y en general, de la circulación de las mercancías”.

Es principio fundamental del capitalismo la igualdad y la libertad del sujeto jurídico ante el Estado, sin el cual no es posible que exista la génesis de las relaciones sociales del moderno Estado: la compra-venta de la fuerza de trabajo (libre) y la apropiación del valor; Libertad

³ Ver VÁZQUEZ, SAMUEL A. 2007. “La política económica y las relaciones entre mercado y Estado capitalista”. CEITEN/2.

⁴ Ver O’DONNELL, GUILLERMO. 1977. “Apuntes para una Teoría del Estado”. P. 11. Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame.

del individuo, garantizando la existencia de un mercado libre sin restricciones y un ejercicio ilimitado de la propiedad privada; Igualdad, los ciudadanos tienen garantizados sus derechos individuales, son tratados como iguales ante la ley, conceptos que en este sistema de dominación sustentan las relaciones de supeditación de unos sobre otros y al mismo tiempo legitima con la formalización de “ciudadanía” la organización política de las sociedades capitalistas actuales. Dependiendo de la etapa histórica que se analice, el Estado asume un tipo específico que caracteriza y determina el orden político y social de que se trate.

1.1.4 El Estado de bienestar.

La acentuación de los conflictos en las relaciones sociales, políticas y económicas surgidas del Estado mínimo del siglo XIX, producto de la “insuficiencia” del mercado para crear suficiente riqueza para la nueva sociedad industrial masificada, empobrecida y marginada, hizo necesario un replanteamiento de la forma que debía adoptar el Estado y de sus funciones a principio del siglo pasado.

Las contradicciones mismas del sistema capitalista (de la relación trabajo-capital), dio origen a diversas erupciones y movimientos sociales, que acentuaron la división social y por consiguiente la creciente desigualdad social interna y entre Estados (particularmente después de los años 1929-1933), al mismo tiempo la incapacidad de la sociedad para subsanar las “fallas del mercado”, legitimando la aplicación y desarrollo de *políticas públicas*, las cuales son “el resultado de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado”.⁵

Las primeras políticas de atención social se ubicaron en el gobierno prusiano de Bismark y tuvieron su versión más acabada con la consolidación del Estado de Bienestar, tras la gran crisis de 1929-1933 y después con la Segunda Guerra Mundial, “ fue lo que llevó a los países capitalistas avanzados a plantearse la conveniencia y luego la legitimidad de los grandes cambios en la relación Estado-sociedad y consecuentemente en éste, que comenzó a llamarse la política social”.⁶ Es durante este periodo histórico, el modelo keynesiano, fundamenta al Estado una función interventora, contrariamente al Estado mínimo del liberalismo del siglo XIX. Se inicia un nuevo cambio entre la sociedad y el Estado.

Para Gómez Bahillo:

“La intervención del Estado, como regulador de la vida económica, se justifica por tres razones: primera, para hacer compatible el modo de producción capitalista_ en el prevalece la lógica del beneficio_ y el sistema democrático _ en el prevalece la lógica de la participación y de la redistribución; segunda, para fomentar la actividad económica y lograr la consecución del pleno empleo; y en tercer lugar, para evitar el conflicto social_ tan intenso en el período anterior a la Segunda Guerra Mundial alejando los peligros revolucionarios, y proporcionando unas cuotas de bienestar y seguridad para todos los sectores sociales”.⁷

⁵ Ver ALCÁNTARA, MANUEL. 1994. “Gobernabilidad, crisis y cambio”. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

⁶ Ver CORDERA, ROLANDO. 2000. “Desarrollo Social”. Cámara de Diputados/LVII Legislatura. Desarrollo Social. P. 34.

⁷ Ver GÓMEZ BAHILLO, C y MARCUELLO SERVOS. 1997. “Reflexiones sobre el estado de bienestar”, Sociedad, individuo y

Este tipo de Estado se desarrolla en un contexto de crecimiento de pleno empleo, altos niveles de ocupación, alta tasa de sindicalización y con altos niveles de ingresos para mantener la producción, factor indispensable para lograr una eficiente política de redistribución.

Es el reconocimiento de los “derechos ciudadanos” (seguridad de ingreso, búsqueda de la equidad económica y erradicación de la pobreza por ejemplo), donde se alcanza la “ciudadanía social” entendida como la de la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos en lo referente a salud, educación, servicio social y empleo. Son el inicio institucionalizado de las políticas de redistribución, es la “la prestación social universal” a la que tiene, todo ciudadano en un Estado de derecho.

Las “políticas universales” son al mismo tiempo acciones dirigidas hacia el mejoramiento de la vida de los ciudadanos y al mismo tiempo son reconocimiento de la creciente desigualdad producto del Estado capitalista. “En este sentido el Estado de bienestar tiene como objetivo lograr “la conciliación de clase” a través de una articulación que lo tenga como árbitro y regulador de las relaciones capital-trabajo. De esta manera, la autoridad política que deviene desde la esfera estatal y, por tanto, sus decisiones, deben gozar de la legitimidad necesaria por parte de los actores implicados en el sistema político” (Garabedian, 07).

La búsqueda de niveles de igualdad social, justicia redistributiva y de inversión (en capital humano) que caracteriza a este tipo de sociedad, se basa en una articulación de consenso entre dos instituciones: Estado-Mercado y la relación social de dominación que lo caracteriza capital-trabajo, a través de la economía y la política social, es decir el “círculo virtuoso” en donde lo económico y lo social se inscriben en la dinámica de crecimiento económico y desarrollo social.

Se observa que el “Estado providencia” tiene como marco de referencia las políticas sociales que se “relacionan con la capacidad que tiene la democracia parlamentaria para aminorar o no las divisiones de clase y las desigualdades sociales producidos por el capitalismo, para contribuir a la eficiencia económica y la formación de una nación”.⁸

1.1.5 El Estado neoliberal.

El agotamiento de Estado de bienestar se da a principios de los setentas en un contexto de crisis económica mundial y de una redimensión del mercado como definidor de las acciones sociales, basadas en una idea neoconservadora (neoliberalismo, con Milton Fridman como su máximo exponente), respecto al hombre, la libertad, la recuperación de valores, la promoción del desarrollo individual entre otros, impulsados principalmente en Inglaterra (Thatcher) y en Estados Unidos (Reagan). Lo que necesariamente vino nuevamente a afectar la relación institucional entre el Estado y la Sociedad, Estado-economía y las relaciones económicas (Cordera, 00).

organización. Zaragoza. Ed. Egidio. PP.120-138.
⁸ Ver CONTRERAS SUÁREZ. 2000. “Reflexiones en torno que enfrentan actualmente los estados de bienestar en el mundo”. Acta sociológica, Número 28-29, enero-agosto. UNAM.

La creciente globalización de los mercados -libertad de flujos de capital-información en el ámbito mundial- y la caída del socialismo de la Unión de Republicas Soviéticas Socialistas, comienza la presión sobre los mercados nacionales y la regulación de sus economías. Es el comienzo del desmantelamiento del aparato estatal y el cambio de la sociedad en su conjunto. El nuevo orden social surgido a finales de los ochentas del siglo pasado, da paso al resurgimiento del mercado -hoy globalizado- y a las nuevas necesidades de adecuación a la nueva realidad mundial.

Comienza una era, donde la apertura de los mercados nacionales, privatización generalizada de las empresas públicas, eliminación de controles y restricciones a la actividad financiera, disminución sustancial del gasto público y la flexibilización de las relaciones laborales entre otras.

Aunque a principios del siglo XXI dominan los Estados neoliberales en gran parte de las naciones occidentales y cada vez más de Asia, también es cierto que prevalecen algunos países nórdicos y Europa occidental, conservando las características de protección social para sus ciudadanos.

1.1.6 Estado Mexicano y su sentido social.

A fin de entender el tipo y la conformación del Estado actual es necesario ubicarnos en la definición histórica reciente, el emanado de la Revolución Mexicana de 1910 y su posterior concreción con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, donde se estableció una nueva relación institucional entre la sociedad y Estado, producto de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la dominación de Porfirio Díaz en el poder (con sus ideas de orden y Progreso) por más de 30 años. Del conflicto social, se reafirman diversas garantías individuales, prerrogativas ciudadanas, lo que conocemos como derechos humanos y se agregan por primera vez en una Constitución en el mundo, los “derechos colectivos” o derechos sociales o garantías sociales, como son el derecho a la educación, al trabajo, a la tenencia de la tierra, etc., lo que representó por un lado el reconocimiento de la inequidad existente y por otro lado el papel que debería seguir el Estado en la recomposición de la sociedad en México.

Para motivos de este estudio, nos limitaremos en esta parte, tan sólo a delinear la forma de organización y distribución del poder en el Estado actual en México, para posteriormente detallar las formas de distribución en la capital del país y su expresión en la delegación objetivo de este trabajo, sin profundizar en su devenir histórico, haciendo énfasis en la transición del modelo que adoptaron en cuanto a la *cuestión social* -lo que emana de los pobres, de los que sufren de la desigualdad, de los explotados- (Cordera, 00), a fines del Siglo XX y hasta nuestros días, y su expresión en la relaciones sociales de desigualdad que resultan en la sociedad actual.

1.1.7 Estado y Constitución en México.

En el diseño de la Constitución de una nación podemos entender “la forma de querer ser de un pueblo” las formas de dominación que adoptan las relaciones sociales, contiene la esencia política de una sociedad, la forma de expresión que desea se desarrolle y como debe

estar conformado el Estado y su forma de gobierno y de legitimación de los mismos. La Constitución según algunos autores es la “Ley orgánica fundamental, donde se encuentran los poderes públicos y la definición de quien va ejercer las potestades esenciales, y por eso es una ley orgánica”.⁹

La forma del Estado en México es Federal, conformado por varias entidades territoriales libres y soberanas, con un gobierno representativo y popular, con una división en tres poderes: Judicial, Ejecutivo y Legislativo, en estos dos últimos órganos representativos recae el ejercicio de las facultades y la soberanía popular.

Es de destacar que la Constitución de 1917, como lo mencionamos anteriormente, es de corte social, que reconoce el derecho de clase, los derechos sociales; como es el derecho a la educación, al trabajo, a seguridad social, entre otros. En ella existen garantías individuales, prerrogativas individuales que lo protegen contra el mismo Estado. Las leyes que emanan de la carta magna confieren al “Estado (Mexicano) para que intervenga en la regulación y, en determinados casos, en la administración de la vida económica y social con miras a un mejor desarrollo nacional y, eventualmente, a una más equitativa distribución de la riqueza”.¹⁰ Y respondían a una nueva concepción político social. Aunque son leyes (plasmadas en nuestra Constitución), modernas que responden al principio de subsidiaridad para los más necesitados, también es cierto que ceden a las exigencias reductoras de la clase dominante.

Es importante destacar que las garantías sociales contenidas en nuestra Constitución son resultado de la nueva relación institucionalizada entre el Estado y la sociedad. Los derechos sociales obligan al Estado a realizar, a subsidiar, a complementar, atendiendo a criterios de justicia, de equidad, de clase, de complementariedad económica; de necesidad (Artículos 3, 27, 123 y 130).¹¹

A pesar que la carta magna tiene un fuerte carácter social desde su origen, y de las garantías sociales agregadas a través del tiempo, las consecuencias de los derechos que sanciona en la realidad no han logrado un verdadero cambio en la situación social de la inmensa mayoría de la población en México, como por ejemplo: el derecho al trabajo bien remunerado o a la vivienda.

Es pues una realidad que aunque la constitución obligue al Estado a cumplir los derechos sociales que sanciona, a través de la historia se ha demostrado que el Estado Mexicano ha sido incapaz de lograr cumplir en los hechos, los anhelos de justicia y equidad social requeridos por la sociedad de nuestro país.

1.1.8 Estado de bienestar en México.

Podemos entender las características asumidas por el Estado de Bienestar en México, a través de su política social.¹² Entendida como “la responsabilidad del Estado contribuir a la

⁹ Ver LARA RIVERA, J. 2000. “Desarrollo Social”. Cámara de Diputados/LVII Legislatura. Desarrollo Social. P. 46.

¹⁰ Ver NOVOA MONREAL. 1981. “El Derecho como obstáculo al cambio social”. Edit. XXI. P. 23. 1981.

¹¹ Ver CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1917.

¹² Ver DRAIBE RIESCO. “Estado de Bienestar en América Latina desde una perspectiva histórica”. R. Reducido P. 4.

satisfacción de las necesidades de los hogares; a la formación de una ciudadanía social y al fortalecimiento de la solidaridad. Para ello es necesaria la voluntad política. Se requiere además que se destine un monto mínimo de recursos y de actividades cotidianas, y que el contenido de aquéllos y de éstas se adapte flexiblemente a la capacidad de presión política de los actores sociales que carecen de los recursos que ofrecen el mercado y la tradición organizativa” (Contreras, 2000).

A través del análisis de las políticas públicas se pueden identificar etapas históricas en México del Estado de bienestar. Pues en ellas se resumen las complejidades y el momento político en el cual interactúan.¹³ A continuación enumeramos los periodos.

1920-1940. Etapa de gran movilidad social la cual define los contenidos de la política social, básicamente a través de la “ley como instrumento para alcanzar la justicia y equidad” (González, 00). Se organiza la sociedad para responder a las demandas de educación, salud, tierra, entre otras. Intervención muy débil institucional del Estado en la prestación del servicio. Se considera el inicio de una etapa de reformas sociales. La desigualdad y la pobreza se encaran por la vía de la reforma agraria y la reforma de las relaciones capitalistas modernas, el sindicalismo y la lucha económica de clase con benéfico a favor de la redistribución del ingreso (Cordera, 00).

1940-1982. Periodo donde se consolida el Estado de Bienestar “a la mexicana”, con tasas de crecimiento 6 a 7 porcentuales anuales. Se crea un andamiaje institucional sobre todo para la población organizada, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado, Banco rural etc. Las características de la política social se ubican en la seguridad social básicamente para la clase trabajadora, no para el ciudadano en general. Los derechos sociales se convierten en derechos sólo para un sector, de gremios vinculados al pacto corporativo-popular (González, 2000). Si no se pertenece al grupo corporativo no se tienen posibilidades de acceder al beneficio en materia social.

1982-2000. La política social comienza una etapa de transición entre Estado-economía-sociedad una estrategia distinta a la corporativa seguida en la etapa anterior. Se desmorona la estructura institucional, la legitimidad, el consenso social entre el Estado y muchos grupos emergentes producto de malos gobiernos y la crisis económica. Comienza un proceso de democratización que culmina con la caída del régimen priista. El Estado de bienestar se comienza a dismantelar, es el inicio de contradicción de un modelo económico de mercado-abierto versus un Estado de bienestar corporativo. Es también el inicio de nuevas relaciones sociales y políticas entre sociedad y el Estado. Se modifican las relaciones corporativa-seguridad-social Estado. Disminución de presupuesto para acciones en materia social. Descentralización de recursos para Estado y Municipios producto del pluralismo de la sociedad, que necesariamente se ve reflejado en la política social. El modelo de atención social cambia de estrategia, como parte del reclamo social y de los designios de organismo internacionales: la focalización. Nuevo esquema del modelo neoliberal para atender a los pobres en contraposición a los enfoques universalistas o de subsidios generalizados.

¹³ Ver GONZALEZ, E. 2000. “Desarrollo Social”. Cámara de Diputados/LVII Legislatura. Desarrollo Social. P.124.

El cambio demográfico en la familia seguida en la década de los noventa inicia una relación de género entre la sociedad y el Estado. Una quinta parte de los hogares en esta década son dirigidos y sostenidos por mujeres, lo que sin lugar a dudas modifica las políticas públicas para adecuarlas al género. Y en general hay un cambio en las familias en su composición y sus perfiles.

1.1.9 Neoliberalismo en México.

México no es ajeno a los cambios del nuevo orden social que recorre al mundo, y que define la nueva forma que adopta el Estado a finales de los años 80 y que se consolida a fines de siglo XX. La conformación del Estado neoliberal instaurado en la presidencia de Miguel de la Madrid y que se consolidó con Salinas de Gortari, delinea nuevamente una recomposición de la relación entre Sociedad y Estado Mexicano que hoy en día continúo. Es el desmantelamiento de una de las instituciones más importantes de nuestro país, que necesariamente recompone las relaciones sociales y contrariamente a la idea con que se implementó, por las clases dominantes, las reformas estructurales que se aplicaron no disminuyeron la pobreza ni la desigualdad social.

Es durante el periodo 70-80 que comienza en México una crisis del Estado de bienestar, producto del endeudamiento externo y la debilidad fiscal del país, que tuvo su punto de quiebre con la nacionalización de banca nacional. Representó la máxima forma de intervención de una institución, el Estado versus Mercado, sin embargo también fue el final del modelo intervencionista estatal.

Las características que asumió el Estado Neoliberal en México, (desde la presidencia de Miguel de la Madrid hasta Ernesto Zedillo), se pueden ubicar en el desmantelamiento del Estado benefactor con su nueva definición con la sociedad y la apertura económica y financiera, con el cambio de modelo económico, inicio una etapa histórica de transformaciones en diversas partes de la sociedad, que involucro a diferentes sectores de la misma, que trastocando gradualmente los espacios de la convivencia social. Se inicio una profunda reforma del Estado para hacerlo “competitivo” a la nueva realidad global. “Con el gobierno de Miguel de la Madrid principió la radical reorientación de la política económica, perfilada hacia un nuevo tipo de Estado conocido como neoliberal; cuando asumió en 1982 la presidencia de la República, de inmediato inició con el desmantelamiento del Estado interventor, cuando reformó el Artículo 25 Constitucional, a través del cual, estableció los lineamientos de la concurrencia en igualdad de circunstancias de los sectores público, privado y social. Se reformó la Constitución para posibilitar la reforma del Estado”.¹⁴

Se cancela el ejercicio del Estado como promotor activo del bienestar social mediante el gasto publico en programas de cobertura amplia, y sólo supedita a los enfoques de política social designados por los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial).

En dos grandes espacios podemos sintetizar los aspectos que adoptó el neoliberalismo en México y que significaron transformaciones y consecuencias históricas importantes en el

¹⁴ Ver SALAZAR, FRANCISCO. “Globalización y política neoliberal en México”. El Cotidiano, No. 126.

Estado. Superación de los desequilibrios macroeconómicos e inicio de las reformas estructurales del Estado en su funcionamiento.

Dentro de la superación de desequilibrios macroeconómicos están: revertir el déficit crónico del sector público, mediante una disciplina fiscal de recortes al presupuesto público; aumentaron los precios de los productos y bienes de las empresas estatales; se amplió la base gravable y restricción del gasto público, en particular el destinado al gasto social (sólo para grupos objetivos, con los programas Pronasol y Procampo); disminución de los subsidios y la venta de empresas estatales. Control de la inflación, mediante el control salarial. Renegociación de la deuda externa.

Las reformas estructurales: Liberalización comercial y financiera (ingreso GATT). Así, en menos de seis años México pasó de tener una de las economías más protegidas del mundo, a una de las más abiertas (firma de Tratado de Libre Comercio en 1993 y con la Unión Europea 2000). El crecimiento exponencial de las exportaciones no petroleras, liberalización financiera, tasas de interés regidos bajo la lógica del mercado; la privatización del sistema bancario y la apertura del sector bancario a la inversión extranjera directa. Ventas de más de 1,155 de las empresas paraestatales destacando la empresa aérea Mexicana, Teléfonos de México y la Banca Comercial. Se logro modificar de la Ley del IMSS para privatizar el sistema de pensiones (con la creación de las Administradoras de Fondos de Retiros –Afores–, así como desincorporación de ferrocarriles, aeropuertos y la comunicación satelital.

Afirma Concheiro:

“La esencia de la “reforma del Estado” fue que “privatizar era modernizar”; sustentada en tres ejes: la consolidación oligopólica de los servicios financieros, la definición de formas de propiedad en el campo y las reformas que posibilitan a la empresa privada una injerencia definitoria en los servicios de salud y educación nacional. Con la venta de paraestatales se produjo una transferencia de poder: al reducirse sustancialmente el papel del Estado se reforzaron a las corporaciones industriales y financieras y se les abrieron las puertas del poder político”.¹⁵

Comienza un proceso de desregulación de la actividad del Estado, su intervención comienza a disminuir a la era de las “facilidades” administrativas para los particulares especialmente las grandes empresas multinacionales, con lo que comenzó un proceso de inserción mundial a la internacionalización de los procesos lucrativos y a la integración de los mercados financieros internacionales, es decir Globalización.

Con estas estrategias seguidas por los tres gobiernos neoliberales –desde el 82 hasta el 2000–; se inició y consolidó la transición de una forma de Estado o Reforma del Estado lo que significo “cambio en todos los terrenos de la vida nacional, cuyos rasgos más visibles fueron: disciplina presupuestal, disminución de la burocracia, contención salarial, liberalización comercial, crecimiento económico orientado hacia fuera, aumento de la

¹⁵ Ver CONCHEIRO, ELVIRA. 1996. “El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista”. UNAM-ERA, México.

inversión extranjera directa en actividades especulativas, desregulación estatal, concentración discordante del ingreso, etcétera” (Salazar, F.).

La implementación del Estado neoliberal trajo a la sociedad mexicana devastadores resultados, ya que acentuaron la pobreza y acrecentaron la desigualdad social. Como se observa en los resultados desfavorables, sobre todo para la clase trabajadora, durante el periodo que lleva de aplicación. En veinte años de aplicación (1982 a 2002), mientras el salario mínimo se ha tenido un incrementado de 150.5 veces, según el Banco de México, la inflación oficial aumentó 618 veces. Con una pérdida del poder adquisitivo de 75 por ciento en perjuicio de la calidad de vida de los ciudadanos. Lo que sin lugar a dudas repercutió en el aumento de la Pobreza.

La cual según diversas metodologías de análisis “es la insatisfacción de un nivel mínimo de ingresos o de gasto que permite la compra y el consumo de una canasta básica de bienes privados como alimentos, vestimenta, vivienda y elementos de adquisición privada para educación, salud y otros servicios”.¹⁶

En México en el año 2002, (después de dos décadas de gobiernos neoliberales) el porcentaje de personas que vivían en la pobreza alcanzó a la mitad de la población, la décima parte más rica de la población gana más de 40 por ciento de los ingresos totales, mientras la décima parte más pobre sólo obtiene 1.1 por ciento. Lo que se significó socialmente un nulo avance en el ingreso que permitieran disminuir relaciones de desigualdad entre sus habitantes. “La misma ubicación geográfica sitúa a México en las regiones más inequitativas del mundo. Esto indica que si bien en promedio su ingreso per cápita es cinco veces superior a aquel de las regiones más pobres del mundo, al interior de México subsisten personas viviendo en hogares con situación tanto o más precarias que las promedio de las regiones más pobres del mundo”.¹⁷

El anhelado cambio, sugerido por la clase dominante con la implementación de las reformas macroeconómicas y del Estado, no dio los resultados de desarrollo económico esperados en México y si acrecentaron la desigualdad en nuestro país. Tenemos al hombre más rico del mundo sí, pero la sociedad más desigual, inclusive mayor a la de las regiones más pobres del mundo. Una verdadera afrenta para el Estado, la sociedad y la democracia en México.

¹⁶ Ver BANCO MUNDIAL. 2004. “La Pobreza en México: Una Evaluación de las Condiciones, Tendencias y Estrategia del Gobierno”. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

¹⁷ Ver UTHOFF, ANDRAS. 2000. “Reducción de la pobreza e inequidad”. CEPAL.

1.2 Situación socioeconómica del Distrito Federal.

La concentración de habitantes en las grandes ciudades es un fenómeno característico de los países desarrollados y subdesarrollados, cada uno con características y desarrollo histórico distinto. Con el crecimiento de la periferia y consolidación de lo metropolitano, la ciudad experimenta un proceso de urbanización-industrialización. Este proceso engloba en sí mismo, cambios de la sociedad que confluyen y se combinan con diversos fenómenos económicos, políticos, sociales, históricos y culturales.

Para entender el desarrollo de primacía económica, social, política, cultural que consolidó a la capital del país como la ciudad más importante del país, proponemos utilizar para este punto, un método de análisis sobre el proceso de urbanización que devino en la megalópolis que es hoy en día, y consecuentemente de los problemas que deviene de tal concentración humana en el centro de la nación.

El proceso de urbanización implica un cambio social (de modo de vida), un tránsito de una sociedad con actividades inminentemente rurales a una con predominio de actividades urbano-industriales. Es decir, a un patrón de concentración económico y demográfico en el espacio ocupado, y al aumento acelerado de la participación de la población urbana (que se dedica a actividades del sector secundario y terciario) respecto al total. Por lo que podemos decir que el proceso de urbanización va aparejado con el desarrollo de las actividades económicas (en relación dialéctica), y se traduce en una expresión físico espacial, la ciudad que adquiere características específicas en cada región existente, en distintas fases históricas, realidades y contextos a que se refiera.

El crecimiento de la mancha urbana va absorbiendo diversos centros de población, de suelos agrícolas y zonas industriales instaladas originalmente en la periferia, convirtiendo a la ciudad “central” en “interior”, dando paso a una intercalación espacial entre lo urbano y lo rural; conformando así las denominadas áreas metropolitanas “que han modificado la naturaleza de la relación entre los diferentes asentamientos y que ha dado origen a nuevas formas y contenidos urbanos”.¹⁸

A partir de la década de los cuarenta y hasta los años setenta el gobierno mexicano, siguió un modelo económico de sustitución de importaciones que se caracterizó por un crecimiento en promedio al 6% anual, lo cual se reflejó en un incremento por el 3% del producto per cápita como secuencia de la industrialización emprendida por el país.¹⁹

La aplicación de este modelo económico al país (por parte de sucesivos gobiernos posrevolucionarios), privilegió al sector secundario y polarizó el desarrollo regional. Esta política se caracterizó por una reducción drástica de la inversión en el campo y del crecimiento de los principales centros del país, por ejemplo: Monterrey y la Ciudad de México.

¹⁸ Ver ICAZURIAGA, CARMEN. 1992. “La metropolización de la Ciudad de México a través de la instalación industrial”. ED. de la casa hata, cieras, México DF., P. 11.

¹⁹ Ver CRECENCIO RUÍZ. 1993. “El desarrollo de México urbano: cambios de protagonismo.” en Comercio Exterior. Vol. 43 Núm. 8. México. P. 709.

El patrón de concentración urbano que siguió México, no se expresó como el modelo clásico de industrialización-desarrollo que dio origen a las grandes ciudades de los países desarrollados, es decir basado en el predominio de las actividades secundarias. En un país de industrialización tardía, como México, el proceso de urbanización dio paso a la formación de centros urbanos de alta primacía basada en el predominio de las actividades terciarias y altamente dependiente del exterior.

Señala Pucciarilli:

“El crecimiento urbano continuo y la transformación de las ciudades impulsadas por el proceso de industrialización dependiente genera factores de atracción que, aunque en muchos casos ilusorios, provocarán el desplazamiento de la población hacia los grandes centros urbanos en busca de mejores condiciones de vida y de trabajo”.²⁰

México centró su desarrollo industrial en la región central del país principalmente en la capital del país. Por su importancia económica, demográfica y la extensión territorial que ocupa, la capital de México es la segunda metrópoli más grande del mundo, sólo atrás de Tokio, Japón.

Grandes Metrópolis mundiales según tamaño de población Organización de las Naciones Unidas

| Rango ONU | Metrópolis | País | Población (millones) | Superficie |
|------------------|-------------------|-------------|-----------------------------|-------------------------|
| 1 | Tokio | Japón | 35,0 | 13,271Km ² |
| 2 | Ciudad de México | México | 18,7 | 3.540Km ² |
| 3 | New York | USA | 18,3 | 127.190 Km ² |
| 4 | Sao Paulo | Brasil | 17,9 | 8051Km ² |
| 5 | Mumbai | India | 17,4 | 4355Km ² |

Fuente: División de Población, Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de Naciones Unidas , (2004).

A la par del acelerado proceso de organización del espacio urbano del Distrito Federal y a partir de los años cuarenta, se agudizó un fenómeno creciente de desigualdad social, desconcentración espacial, económica, social, política, etc., que vio su expresión en los distintos procesos de empobrecimiento de grandes segmentos de la población; de especulación del suelo urbano; expansión anárquica irregular del suelo de la misma ciudad y su periferia, déficit de viviendas, equipamiento e infraestructura, transporte y contaminación ambiental, entre otras.

La Ciudad de México es la segunda entidad federativa con mayor número de población con 8.6 millones de habitantes, y el mayor espacio territorial con más de 18 millones de habitantes en su Zona Metropolitana, con una densidad 5,737 hab/km². La transición demográfica sufrida por la capital hace necesario que se tenga conciencia de las implicaciones del mismo en el corto, mediano y largo plazo en las atenciones, necesidades y servicios de la población.

²⁰Ver PUCCIARELLI, ALFREDO. 1984. “Proceso de urbanización” en, El desarrollo urbano en México, problemas y perspectivas. UNAM, México D. F.

El Distrito Federal es la entidad federativa con mayores niveles de bienestar económico, según el Instituto Nacional Estadística Geografía e Informática (INEGI), de desarrollo humano (Informe sobre Desarrollo Humano, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, México 2002) y menor marginación social Consejo Nacional de Población (CONAPO 2002), de la República Mexicana. Ocupa el primer lugar nacional por su contribución al Producto Interno Bruto (PIB) del país y presenta los mayores niveles tanto del índice de desarrollo humano como del PIB por habitante. Presenta una tasa de crecimiento anual poblacional del 0.6% anual. Mientras la esperanza de vida ha aumentado a 74 años, la tasa de natalidad ha disminuido. Sin embargo, la Ciudad de México enfrenta severos problemas sociales que son resultado tanto de la forma desordenada y caótica en la que se dio su crecimiento a lo largo de la mayor parte del siglo XX, como del impacto que en ella tuvieron las sucesivas crisis económicas que han afectado al país en las últimas décadas. Especialmente la falta de un gobierno emanado de los ciudadanos, impacto en la poca integración de planes de desarrollo acordes a las necesidades de la capital.

El 75% de población de la capital es menor a los 39 años de edad, lo que indica que es una población eminentemente joven, que además, registra promedios de escolaridad básica, profesional y especializada muy superiores a los promedios nacionales. La población ocupada en la Ciudad es de alrededor de 3 millones 500 mil personas y fundamentalmente está empleada en los servicios comerciales y financieros, en la industria manufacturera, en la construcción, en el sector de comunicaciones y transportes, así como en actividades ligadas con la educación y la administración pública federal y local. En la capital se ubican las más prestigiadas escuelas y universidades del país, así como más de la mitad del total de los académicos registrados en el Sistema Nacional de Investigadores.

Población Económicamente activa según sector de actividad en el D. F.

| Sector de actividad | 2000 | | | | | |
|----------------------------|--------------|----------|----------------|----------|----------------|----------|
| | Total | % | Hombres | % | Mujeres | % |
| Total | 3,582,781 | 100 | 2,194,543 | 100 | 1,388,238 | 100 |
| Primario | 20,600 | 0.6 | 18,310 | 0.8 | 2,290 | 0.2 |
| Secundario | 757,798 | 21.2 | 574,367 | 26.2 | 183,431 | 13.2 |
| Terciario | 2,688,355 | 75.0 | 1,540,291 | 70.2 | 1,148,064 | 82.7 |
| No esp. | 116,028 | 3.2 | 61,575 | 2.8 | 54,453 | 3.9 |

Fuente: Cuadro elaborado por la Dirección de Política Población del Gobierno del Distrito Federal con datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

A pesar del gran desarrollo económico se calcula que en la ciudad existen más de tres millones de pobres, muchos de ellos producto de los fenómenos migratorios. Los cuales durante la década anterior han sido excluidos de los programas federales, debido a la falsa idea y peligrosa política de que en las ciudades, y especialmente en ésta, se goza de servicios básicos, de satisfactores materiales y de empleos que hacen innecesario adoptar medidas para enfrentar condiciones de emergencia que son asumidas para otras regiones. Esto se ha traducido en la negación de fondos municipales de origen federal a la Ciudad.²¹

²¹ Ver Gobierno del Distrito Federal. 2001. "Programa General de Gobierno del Distrito Federal". 2001. P. 134.

Producto de este abandono es el deterioro del tejido social que ha afectado las condiciones de vida de sus habitantes, el peligroso aumento de los índices delictivos, el incremento del ambulante, la deserción escolar y el desempleo principalmente de jóvenes. Mismo que se ve reflejado en el aumento de jóvenes de 18 a 25 años en las cárceles, que paso durante 1996-1999 de 10 a 18 mil, sin que esto haya significado una reducción significativa en el índice de delitos en la capital.

La situación de las mujeres no es mejor, representan el 51.3% de la población, viven en condiciones de desigualdad en el trabajo, perciben menores salarios pese a que presentan niveles de instrucción semejantes: el 60% gana menos de dos salarios mínimos; el salario promedio es de 45 pesos diarios, casi una tercera parte menor a lo que reciben los hombres. Del total de mujeres trabajadoras en esta ciudad, sólo 32% cuenta con el derecho a vacaciones y aguinaldo. Asimismo, en materia educativa, la brecha con respecto a los hombres se amplía: dos de tres personas analfabetas son mujeres y por cada 100 hombres sin primaria completa hay 120 mujeres.²²

Según el INEGI el 2% de la población total de la ciudad es indígena, es decir 167,435; los cuales han carecido de reconocimiento social y de validación jurídica.

En el Distrito Federal habitan 188 mil personas con capacidades diferentes, las cuales la mayoría carecen de instituciones adecuadas para su rehabilitación, para encontrar empleo y de una opción digna de capacitación, así como de la aceptación de la sociedad para integrarse con dignidad y con plenos derechos.

La población en el Distrito Federal, sin servicios de salud institucional en el año 2000 es cercana a 4'200,000 personas. La nula inversión en infraestructura de salud durante las décadas de los ochenta y noventa, a "impactado sobre todo a los grupos más vulnerables, como los niños y los adultos mayores". Se estima que en la ciudad habitan más de 400 mil adultos mayores que presentan un porcentaje alto de enfermedades crónicas degenerativas.

Asimismo, en este grupo se concentra un elevado número de hospitalizaciones, que por si fuera poco carecen de medios económicos suficientes para atender su alimentación, salud y calidad de vida".²³

Bajo este contexto la administración del Lic. Andrés Manuel López Obrador, delineó una nueva estrategia de desarrollo social a largo plazo para la capital, enunciada en el Programa de Desarrollo 2000-2006, acorde con las necesidades urgentes del Distrito Federal, integral y que concilia los aspectos sociales, ambientales y urbanísticos con el nuevo modelo económico y de desarrollo propuesto para la ciudad.

²² Ver Gobierno del Distrito Federal. 2001. "Programa General de Gobierno del Distrito Federal". 2001. P. 135.

²³ Ver Mismo programa. P. 137.

1.3 Marco histórico de la Delegación Azcapotzalco.

Azcapotzalco (En el hormiguero), es uno de los centros de población más tradicional de la Ciudad de México. Sus orígenes se remontan al año 1500 a. c. Entre los años 150-800 d. c. se consolidó como un centro provincial bajo la esfera de influencia cultural y política de Teotihuacán.

Es con la migración y asentamiento de los Acolhuas formados por Otomíes, Mazahuas y los Matlatzincas que se consolida como una región dominante. Existe la versión de la fundación de Azcapotzalco en el año 1152 por el caudillo Matlacóatl. Sin embargo el gran desarrollo del nuevo señorío Tecpaneca se registra entre los años 1200 y 1230 al regreso de los Acolhuas. Fue entonces cuando el señorío tecpaneca logro dominar el Altiplano Central y su expansión con su conquista.

Es durante el reinado del señor Tecpaneca de Tezozómoc, que se les permite a un grupo llamado Mexicas, asentarse en un islote del lago perteneciente al reinado de Azcapotzalco, donde se funda Tenochtitlan hacia 1325. Los Aztecas sirvieron de guerreros y pagaban tributos a los Tecpanecas los cuales extendieron sus dominios desde Cuauanáhuac (Cuernavaca), hasta Tenayuca, Cuautitlán y Tepoztlán.

Con la derrota del reino Tecpaneca las principales actividades se desplazaron a Texcoco, Tlatelolco y Tenochtitlán. Los aztecas introdujeron a su propia gente y dividieron el territorio en dos grandes barrios, Mexicapan y Tecpanecapan. La cabecera de Azcapotzalco se convirtió en un poblado tributario de Tlacopan y en un mercado de esclavos hasta la caída de México-Tenochtitlán.

Cabe mencionar que desde tiempos prehispánicos se consolidó la comunicación entre Tenochtitlán, Tacuba y Azcapotzalco a través de la calzada México-Tacuba, la cual hasta la fecha sigue siendo uno de los ejes más importantes a nivel metropolitano.

Al consumarse la conquista Española en 1521, Azcapotzalco tenía alrededor de 17 mil habitantes, pero la desbandada de los vencidos, el repartimiento de los indios en encomiendas y las epidemias de viruela mermaron aún más la población. Antes de que pasaran 10 años sólo quedaban cerca de 400 familias de Tecpanecas.

Originalmente la Villa de Azcapotzalco comprendía varios barrios, herederos de los Calpullis prehispánicos. Estos barrios han subsistido hasta nuestros días, integrados al tejido urbano conservando importantes elementos patrimoniales tanto arquitectónicos como culturales. En conjunto estos elementos contribuyen a fortalecer el arraigo de los habitantes.

A partir de 1920, una vez concluida la Revolución y asegurada la estabilidad del país, se inicia una etapa de crecimiento, caracterizada en la Ciudad de México por la modernización y desarrollo de la industria.

A finales de la década de los 30's se instala la Refinería 18 de Marzo, la cual se constituyó como un importante polo de atracción de todo tipo de actividades industriales, encontrándose actualmente en desuso. En 1944, un decreto presidencial establece la zona

industrial de la Colonia Vallejo, la cual por su extensión es una de las más importantes del Distrito Federal.

De forma paralela al establecimiento de las industrias en la Delegación, fueron surgiendo nuevas colonias principalmente para la clase obrera. Existen algunas excepciones como las Colonia Clavería y Nueva Santa María, donde predomina la vivienda de nivel medio, herederas del uso residencial que existió a principios de siglo. Entre los años 50-60 predomina la construcción de conjuntos habitacionales de alta densidad, así como la conformación de colonias populares, de origen precario. En la década de los años 70 destaca la construcción del Plantel Azcapotzalco de la UAM, otorgando a la Delegación una nueva posición dentro del equipamiento educativo del Distrito Federal así como la edificación de la Unidad El Rosario en el extremo noroeste de la Delegación.

Lo anterior, provocó la multiplicación de los asentamientos humanos. El área urbana que en 1940 representaba el 1.8% del territorio de la Delegación, llegó a 9.6% en 1950 y al 96.2% para inicios de 1980.

1.3.1 Situación Geográfica de la Delegación Azcapotzalco.

La Delegación Azcapotzalco se ubica en la parte norponiente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, limita al norte con el municipio de Tlalnepantla de Baz del Estado de México; al oriente con la Delegación Gustavo A. Madero; al sur con las delegaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo; y al poniente con los municipios de Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz del Estado de México. Sus coordenadas geográficas corresponden al norte 19° 31', al sur 19° 27' de latitud norte, al este 99° 09' y al oeste 99° 13' de longitud oeste. En el año de 1971 conforma sus límites y superficie actuales como resultado de la modificación de la estructura administrativa del Distrito Federal, por lo que en la actualidad se cuenta con una superficie de 3, 330 ha.

1.3.2 Relación con la Ciudad y la Zona Metropolitana.

De acuerdo con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal versión 2003, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco se localizan dentro del grupo de demarcaciones que conforman la unidad de ordenación territorial "Primer Contorno", obedeciendo su delimitación fundamentalmente a la posición estratégica que guardan estas delegaciones en relación con la Ciudad Central y los municipios conurbados mexiquenses, presentando estos territorios estrecha vinculación debido al siguiente factor histórico:

El desbordamiento hacia Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec de las actividades industriales que originalmente detonó el Distrito Federal y, en particular, delegaciones como Azcapotzalco y Gustavo A. Madero, resulto determinante para consolidar al norte de la Zona Metropolitana del Valle de México como el lugar de tradicional asentamiento de las actividades productivas y de transformación.

1.3.3 Diagnóstico socio-demográfica de la Delegación Azcapotzalco.

En el año 1970 la población de la Delegación Azcapotzalco era de 534 mil 554 habitantes, para 1980 ascendía a 601 mil 524. A partir de la década de los 90, el índice poblacional experimentó una disminución, reportando 474 mil 688 habitantes; siguiendo con esta tendencia para 1995 registró 455,131, en tanto que sólo se redujo a 441 mil 008 habitantes en el año 2000, que representan el 5.12 por ciento del total del Distrito Federal.

De 1970 a 1980 la Delegación Azcapotzalco muestra una tasa crecimiento de 1.19 por ciento, inferior a la del Distrito Federal en 1.35 puntos porcentuales, contrastando la siguiente década al presentar una tasa de -2.34 por ciento, menor que la del Distrito Federal en 1.64 puntos porcentuales, remontando un poco hacia los siguientes 5 años con una tasa de -0.84 y de -0.63 por ciento a 2000, lo cual permite concluir que aunque la Delegación sigue permaneciendo con cifras negativas, ha logrado moderar su decrecimiento.

De acuerdo con la distribución de la población en grupos de edades, en 1990 se observa claramente que la mayor concentración poblacional se encontraba entre los 0 y los 49 años, lo que representa el 85.57 por ciento, sobresaliendo el rango de 15 a 29 años con 9.73 por ciento del total de la Delegación; para el año 2000 la población predominante se encuentra entre los 0 y 54 años, que significa el 85.08 por ciento, sobresaliendo en este caso el rango de 25 a 29 años, lo cual nos indica que los requerimientos de la población se deberán enfocar a la generación de empleo para este sector, disminuyendo los requerimientos de equipamiento para educación media superior.

Por lo que toca al nivel de alfabetización, el número de habitantes de 15 años y más analfabetas es de 7 mil 676 que representan el 2.34 por ciento del total de la Delegación, siendo inferior este porcentaje al total del Distrito Federal (2.90 por ciento). Lo anterior muestra que no existe un problema grave de analfabetismo, además de que las personas que cuentan con instrucción superior de 18 años y más ascienden a 65 mil 385 que representan el 21.44 por ciento, porcentaje similar al observado en el Distrito Federal.

1.3.4 Censo de Población y Vivienda 2005 de la Delegación Azcapotzalco.

El reciente censo de población, realizado por el INEGI, confirma la tendencia de disminución de la población en Azcapotzalco, que pasó de 441 mil 008 en el año 2000, a 425 mil 298 habitantes en 2005; es decir, una tasa de decrecimiento demográfico de -0.6 por ciento, una céntima menor a la registrada durante la década 1990-2000, que fue de -0.7 por ciento. Lo que quiere decir que la demarcación ha expulsando 15 mil 710 personas en un quinquenio, equivalente a 3 mil 142 por año.

También se observa un cambio en la estructura de la pirámide de población, como podemos ver en el censo de población del 2000, donde la edad promedio era de 28 años. En el levantamiento de 2005 la edad preponderante es de 30 años, con el grupo quinquenal de 30-34 años como el más importante en su estructura. Respecto al número de viviendas para ese mismo año, se observa un incremento de 12.5 por ciento, es decir 15 mil 832 más que en el año 2000.

La Población en edad de trabajar en el año 2000 fue de 349 mil 312 personas que representan el 79 por ciento del total de la Delegación, estructurándose la población económica de la siguiente forma:

- La Población Económicamente Activa total fue de 186 mil 766 (53.46 por ciento), integrándose con 183 mil 327 habitantes (98.15 por ciento) ocupados y 3 mil 439 habitantes (1.84 por ciento) desocupados.
- La Población Económicamente Inactiva se cuantificaba en 161 mil 742 personas (46.30 por ciento de la población en edad de trabajar).
- La población que no especificó dicha situación fue de 804 personas (0.23 por ciento).

La Población Económicamente Inactiva de la Delegación es de 161 mil 742 habitantes; el mayor porcentaje se dedica a labores del hogar (39.76 por ciento), en tanto que la menor participación es de los incapacitados (0.84 por ciento). El comportamiento de la PEI de la Delegación es semejante a la del Distrito Federal (ver cuadro 7).

Analizando los niveles de ingreso por grupo se observa que la distribución en la Delegación es similar a la del Distrito Federal, excepto la del rango de más de 2 y hasta 5 salarios mínimos, que representa 37.04 por ciento para la Delegación y 33.13 por ciento para el Distrito Federal. Porcentajes predominantes para ambas, en segundo lugar se encuentran las personas que reciben 1 y hasta 2 salarios mínimos, representando también un porcentaje considerable, 29.68 puntos para la Delegación y 31.85 puntos para el Distrito Federal; mientras que poco más de 18 por ciento de la población recibe más de 5 salarios mínimos tanto en la Delegación como en el Distrito Federal.

El personal que percibe menos de un salario mínimo representa 7.28 por ciento para la Delegación y 8.42 por ciento para el Distrito Federal, en tanto que los que no reciben ingresos representan 2.16 por ciento y 2.13 por ciento respectivamente. El resto corresponde a los que no especificaron su nivel de ingreso.

Indicadores de Marginación en la Delegación Azcapotzalco 2000

| Año | % Población analfabeta de 15 años o más | % Población sin primaria completa de 15 años o más | % Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario | % Ocupantes en vivienda sin energía eléctrica | % Ocupantes en vivienda sin agua entubada | % Viviendas son algún nivel de hacinamiento | % Ocupantes en vivienda con piso de tierra | % Población en localidades con menos de 5,000 habitantes | % Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos. |
|------|---|--|--|---|---|---|--|--|--|
| 2000 | 2.34 | 10.46 | 0.33 | 0.06 | 0.22 | 33.60 | 0.31 | 0.00 | 39.09 |
| 2005 | 1.95 | 8.11 | 0.09 | 0.10 | 0.06 | 27.09 | 0.31 | 0.00 | 30.06 |

Fuente: CONAPO. 2007

1.3.5. Niveles de Marginación por Unidades Territoriales en la Delegación Azcapotzalco.

El crecimiento económico dependiente seguido por nuestro país trajo consigo una serie de desequilibrios regionales que tiene su expresión en las ciudades con la creciente pobreza urbana y de la marginación social de amplias zonas territoriales de las mismas. A partir de la década de los setenta quedó claro que la pobreza rural no era la única forma de marginación que padecía el país en niveles alarmantes. Aunque las formas más extremas de marginación se encontraran en el campo, en las principales ciudades crecieron aceleradamente los cinturones de miseria al tiempo que el despoblamiento de los cascos antiguos generaba islotes interiores de pobreza.²⁴

La Delegación Azcapotzalco es un territorio 100% urbano, producto de la urbanización desigual seguida por la Ciudad. En su territorio igual conviven modernos fraccionamientos planificados, como pueblos y barrios tradicionales milenarios; colonias populares, asentamientos irregulares y la Unidad Habitacional más grande de la Ciudad y de Latinoamérica. Lo que hace que esta demarcación, sea un espacio urbano poco integrado y de marcados déficit socioeconómicos entre la población.

Es esta apropiación del espacio lo que va conformando un tejido urbano que permite dimensionar la intensidad de la exclusión de la población del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios: la marginación social.²⁵

Con el índice de marginación urbana (construido por el CONAPO, en Índice de marginación urbana, 2002), que es una medida que permite diferenciar a nivel micro-espacios las carencias y privaciones de un territorio, posibilitando identificar a escala de: colonia, barrio, pueblo y unidad habitacional, donde se presentan los mayores rezagos no sólo en equipamiento, si no los lugares donde se presentan los mayores problemas de desigualdad socio-espacial.

De acuerdo al estudio realizado por la Coordinación General Territorial del Gobierno del Distrito Federal, y analizado en la Coordinación Ejecutiva de Equidad Social de la Delegación Azcapotzalco en el año 2004, se logró determinar el nivel de marginación urbana de las 91 Unidades Territoriales²⁶ en la demarcación,²⁷ ésto con la finalidad de tener las bases científicas sobre la situación socio-espacial de la demarcación, para la toma de decisiones en la planeación y presupuestación de un programa social de atención a grupos prioritarios y vulnerable de escasos recursos acorde a las necesidades demandadas por la ciudadanía.

De las 91 Unidades Territoriales investigadas por nivel de marginación, se encontró que 40 de ellas presentan un nivel medio de marginación social, lo que representa en porcentaje de población el 40.66 total Delegacional; 16 Unidades Territoriales presentan alta

²⁴ Ver SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. 2006. "La política social del Gobierno del Distrito Federal". P. 15.

²⁵ Ver. CONAPO.2002. "Índice de Marginación Social". 2002.

²⁶ Las Unidades Territoriales son áreas socio-espaciales que contiene una o más colonias y contiene información estadística y de las comunidades de que se compone.

²⁷ El estudio de Grado de Marginación fue realizado en el año 2003 por Gobierno del Distrito Federal. En 91 unidades territoriales bases de la Delegación Azcapotzalco.

Al bajar al nivel de las 2,723 manzanas que conforman el territorio Delegacional, se observa en términos generales que la población se concentra en las manzanas con grado de marginación medio y alto (43%), en una proporción de 40.1% y 20.4% respectivamente; sin embargo, en las 1,360 manzanas (50%) que presentan marginación baja y muy baja, habita el 35.6% de la población; 3.8% (16,870 habitantes) de la población habita en 3% de las manzanas; el resto de población que habita en el 3% de las manzanas no reportó datos.

Con el análisis de esta información la Coordinación Ejecutiva de Equidad Social, determinó el diagnóstico general de la población en Azcapotzalco, los niveles de inequidad social, así como del espacio territorial Delegacional y sirvió de base para determinar las líneas generales del programa de protección social, impulsado por la administración que encabezó la delegada en Azcapotzalco C. Laura Velásquez Alzúa (2003-2006).

1.4 Marco histórico; origen, naturaleza jurídica y división de poderes en el Distrito Federal.

A través de la historia la Ciudad de México ha sufrido constantes transformaciones en su población, territorio, en su marco administrativo y tipo de gobierno. Ha pasado de ser un Reino Gobernado por un emperador con una población cercana a los 100 mil habitantes en el siglo XV, pasando por el Ayuntamiento de México en Coyoacán, hasta el actual gobierno representado por un Jefe de Gobierno y 16 Jefes Delegacionales electos por demarcaciones políticas y con una población de 8,605,239 en 149,524ha.²⁸ para el año 2000.

El Artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Para entender la forma en que el poder se distribuye en el Distrito Federal, es necesario hacer un breve recorrido histórico sobre todo en el último siglo para observar la conformación político administrativo actual, los poderes que radican y la distribución de poderes y funciones de los distintos órganos del Estado; del gobierno de la capital y las desconcentradas. Estas últimas instancias, las más cercanas para la atención de las necesidades sociales de los habitantes de la capital.

Es a principios del siglo XX, cuando se comienza a delinear y consolidar la estructura jurídica y territorial del Distrito Federal.

El 26 de marzo de 1903 se expidió la “Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal”, en virtud de la cual el D. F. quedó dividido en 13 municipios: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa, y su régimen interior se regía de conformidad con el artículo 18 de esa ley, que dictara el Congreso de la Unión sujetando política y municipalmente al Ejecutivo de la Unión, a través del Secretario de Gobernación.

El 13 de abril de 1917 se expidió la “Ley de Organización del Distrito Federal y Territorio Federal”. Con la reforma de la fracción IV del artículo 73 constitucional del 28 de agosto de 1928, donde se suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal y encomendó el gobierno de su territorio al Presidente de la República, quien ejercería por conducto del Departamento Central, creado en esa misma fecha con jurisdicción en las antiguas municipalidades de México, Tacubaya y Mixcoac y en trece delegaciones, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel (por reforma de 1931 cambió su nombre por el de Álvaro Obregón), la Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Con la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, del 31 de diciembre de 1941, se redujeron las entidades locales en la Ciudad de México quedando en 11 delegaciones.

²⁸ Ver Gobierno del Distrito Federal. 2003. “Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”. P. 19. México, D. F.

El 29 de diciembre de 1970, se publicó la Ley Orgánica que reitera los límites del Distrito Federal fijados en los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1899 y donde se precisa que “El Distrito Federal o Ciudad de México” (denominación por primera vez sinónima en un texto legal), se divide de acuerdo a sus características geográficas, sociales y económicas en las siguientes 16 delegaciones políticas: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Con la última modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 1994, se dan por sentados los límites territoriales ya conocidos y en las 16 delegaciones (que hoy se conoce), a las que se refiere la Ley Orgánica de 1970. En el artículo sexto, señala a la Ciudad de México como el Distrito Federal, entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

La “Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970” es muy importante ya que además de delinear los límites exactos del Distrito Federal y las 16 delegaciones, da inicio a la descentralización de los servicios administrativos y públicos de la capital: “Trámites que ahora y sobre todo en el Zócalo, serán paulatinamente descentralizados y tratados inclusive con medios electrónicos modernos a efectos de que cada familia tenga cerca o relativamente cerca de su hogar, las oficinas donde pueda ventilar y obtener despacho de los asuntos que les preocupen como habitantes de la ciudad”²⁹.

1.4.1 Hacia un gobierno democrático en la Ciudad de México.

La ciudad, ha pasado por distintos procesos económicos, territoriales y formas urbanas que delinearon el actual perfil en que se ha convertido esta metrópoli, sin olvidar la primacía de la que goza en el país desde épocas prehispánicas hasta nuestros días.

Su importancia radica en ser el centro estratégico del país, ya que en su territorio se ha desarrollado la mayoría de hechos sobresalientes de la historia, los procesos políticos, económicos, sociales y culturales. Es además asiento de las principales industrias, comercios, instituciones públicas, privadas y financieras, centros educativos, organismos culturales, empresas oficiales, medios de comunicación y los mismos poderes de la unión.

Por lo que todas las actividades que se desarrollan en esta urbe, repercuten necesariamente en el resto de las entidades federativas, lo que las supedita a lo que ocurre en el Distrito Federal.

A partir de 1970 con la descentralización y desconcentración administrativa de las funciones y actividades del entonces Departamento del Distrito Federal, se buscó darle a la Ciudad de México una dimensión de eficiencia con la finalidad de atender con eficacia las demandas de la población.

²⁹ Ver “Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal”. Reglamento de la base primera, fracción VI del Art. 73 Constitucional.

Al perder a principios de siglo su carácter municipal, el gobierno de la ciudad se organizó en un sólo Órgano Central de operación administrativa supeditado al designio del presidente y sin ninguna actividad política ni de representación ciudadana. El surgimiento de la nueva metrópoli y la atención de los crecientes problemas sociales de la misma hizo necesario la búsqueda de una eficaz forma de operar la administración de los servicios públicos y administrativos, con la idea de tener 16 opciones cercanas a la población en lugar de una sola centralizada, alejada de gran parte de la población.

Sin embargo, esta nueva forma de organización administrativa en el Distrito Federal, no estuvo acompañada de un marco jurídico-administrativo que le permitiera avanzar en asuntos normativos, judiciales y menos legislativos. Así, casi por dos décadas se mantuvo un régimen administrativo dictado por un Gobierno central, supeditado al presidente y a los órganos legislativos federales; con delegaciones políticas como meras oficinas de trámites con funcionarios sin identidad, arraigo y apego al territorio.

Es hasta el año de 1987 con la reforma constitucional de diversos artículos, que se dio paso a la creación de un órgano de representación política para la capital: la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal,³⁰ la cual no tenía ninguna facultad para legislar. Así mismo se aprobó un nuevo Código Federal Electoral que establece la forma y requisitos de integración de la nueva Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Es con esta Asamblea que los habitantes de la Ciudad de México tuvieron, después de más de 60 años, la oportunidad de elegir mediante voto directo a 40 representantes de mayoría relativa y 26 representantes electos por el principio de representación proporcional. Los cuales tuvieron facultades de: Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercios en vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención, readaptación social; uso de suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica: explotación de minas de arena y materiales pétreos: construcciones y edificaciones: agua y drenaje; recolección disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos: fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural”.³¹

³⁰ Ver CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Artículo 73 3ª. “Decreto Promulgatorio”. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

³¹ Ver DECRETO PROMULGATORIO. “Diario Oficial de la Federación”. 10 de agosto de 1987.

Este avance político, si bien fue importante, no fue suficiente para atender las crecientes necesidades de la ciudad y de la propia administración del gobierno central, ya que sus funciones no permitían responder con mayor eficacia a las demandas sociales de sus habitantes, ni de las crecientes fuerzas políticas de la capital.

El avance político de la oposición al Partido Revolucionario Institucional, a partir de la elección presidencial de 1988 (particularmente en la capital), incidió con la necesidad de contar con una forma de organización política y administrativa de la ciudad, tanto en su forma de representación de autoridades y funciones legislativas como de autonomía de las delegaciones.

Esta necesidad política se concretó con la aprobación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, donde se plasman la forma de organización política y de funcionamiento del actual Gobierno del Distrito Federal. Con la reforma de 1996 al Artículo 122 Constitucional y al Estatuto de Gobierno se define en definitiva la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y la de los Jefes Delegacionales. Al año siguiente se le faculta a la Asamblea su carácter de Legislatura, que hoy actualmente tiene.

1.5 Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En el punto anterior mencionamos que en 1928, con la modificación de la Constitución, se creó el Departamento del Distrito Federal, Organismo de administración y gobierno con características propias para la capital del país. El cual respondió a las necesidades de mejorar la organización administrativa para la recaudación de impuestos; la prestación de servicios públicos; planeación de obras públicas, reducir los conflictos y tensión social, así como consolidar el régimen político nacional emergido de la revolución.

Con la creación del Departamento del Distrito Federal, se impulsó el desarrollo y se coordinó de mejor manera la inversión pública en infraestructura y equipamiento, lo que permitió elevar el bienestar de los habitantes de la capital.

Aunque fue visible el avance socioeconómico general, fue nulo en lo concerniente a la participación política y ciudadana. Los derechos políticos de los ciudadanos de la capital fueron subsumidos con el argumento jurídico de ser sede de los Poderes de la Unión, por lo que no podía tener dos autoridades en un mismo territorio; de ahí que los habitantes de la ciudad fueron tratados como menores de edad por largas décadas.

Durante todo el siglo pasado la Ciudad de México creció demográfica y territorialmente con lo que se modificaron las características socioeconómicas y socio-espaciales de la población y de la capital respectivamente.

A partir del desarrollo económico impulsado en esa época se delinearón las características actuales de la capital, que la consolidaron como el espacio territorial más avanzado económicamente del país, pero el más atrasado en materia de representatividad política. Supeditado al Congreso de la Unión y al Presidente de la República.

La lucha por democratizar la vida política de la ciudad a través de diversos actores sociales: académicos, del Gobierno Federal, del Distrito Federal, legislativo, sociedad civil y de los partidos políticos, dieron sus primeros resultados, en la elección en 1988 donde por primera vez se tenían representantes ciudadanos elegidos por voto directo en la ciudad.

Sin embargo, con los decretos constitucionales de 1993 y más concretamente en el de 1996, se definen con más claridad la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su forma de gobierno, de los órganos de que se componen y de las funciones que les corresponde a las autoridades locales.

El Artículo 122 constitucional enumera que por su naturaleza jurídica el Distrito Federal, y su gobierno está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivos, Legislativos y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Las autoridades locales del Distrito Federal son: Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Es en este ordenamiento jurídico donde se define con claridad la competencia de cada orden de gobierno tanto a escala federal como en su nivel local. Así como su forma de integración y las atribuciones contenidas de cada autoridad.

Con lo que respecta al Congreso de la Unión destaca en lo relativo a la Expedición el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.

Al Presidente le corresponde iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, previo envío del Jefe de Gobierno.

Respecto a la Asamblea Legislativa además de definir su composición y forma de funcionamiento, define sus facultades. Entre las más sobresalientes están el de “examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa; legislar en materia de Administración Pública local; legislar en las materias civil y penal; normar el organismo de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio; normar la protección civil, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social y la previsión social esto entre las materias más importantes que podemos mencionar.

En relación con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal destacan las siguientes facultades y obligaciones:

Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias; promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Así mismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes; ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno y las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las Leyes.³²

³² Ver CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Reforma del “Diario Oficial de la Federación”. del 7 de abril del 2006. P. 75.

Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común norman su integración como su forma de funcionamiento. Es relevante que la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, están a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de la Constitución; El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.³³

En lo relativo al Ministerio Público del Distrito Federal, será presidido por un Procurador General de Justicia, a propuesta del Jefe de Gobierno ante el Ejecutivo Federal conforme al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal el cual también determinara su organización competencia y normas de funcionamiento.

Al igual que el Procurador el Jefe de la Policía del Distrito Federal, la designación y remoción será facultad del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso³⁴.

Por último el Artículo 122 en la base tercera define como se deberá organizar la Administración Pública local en el Distrito Federal. Determina los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados. Establece los órganos políticos por cada demarcación territorial en que se divide la Ciudad del México; fija los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos políticos-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Así como la forma de elección de los Jefes Delegacionales.

³³ Ver Reforma del Diario Oficial de la Federación. del 7 de abril del 2006. P. 76.

³⁴ Ver Reforma...P. 76.

1.6 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Distrito Federal por ser sede de los poderes de la unión, no a tenido un desarrollo en su instituciones, como los demás Estados de la República que permitiera ampliar su régimen político, de gobierno y en de la vida democrática de la ciudad. Como mencionamos anteriormente el Distrito Federal fue gobernado por largo tiempo por el presidente a través del Jefe del Departamento, en el marco de los Artículos Constitucionales que así lo regían. Es hasta el año de 1987 con la creación de la primera Asamblea de Representantes, que los habitantes del D. F. tienen incidencia en la toma de decisiones de la capital.

La naturaleza jurídica del Distrito Federal, ha impedido que sus habitantes tengan una constitución que les permita la plenitud de derechos, autonomía legislativa y dependencia de los poderes de la unión. Con el decreto Promulgatorio de creación de la Asamblea del Distrito Federal la capital comenzó un proceso que lleva casi tres décadas de desarrollo de sus instrumentos político, administrativo y democrático; el cual deberá desembocar forzosamente en una necesaria Reforma Política definitiva de la capital; y a los mismos derechos y obligaciones de los otros 31 Estados de la República.

A partir de la promulgación del Estatuto de Gobierno en 1994, es que se dotó a la capital de un instrumento normativo que distribuye con claridad la competencia legislativa, entre el órgano local y federal, aunque hoy en día sea sólo facultad de éste último reformarlos.

En el Estatuto de Gobierno se enumera y describe la forma de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual hace que esté supeditado a los poderes federales.³⁵

La distribución de atribuciones de los Poderes Federales y los órganos locales contenidos en el Estatuto, señalan la dependencia del Gobierno del Distrito Federal no sólo legislativa, sino administrativa, financiera y de incertidumbre política de servidores públicos y de todos los habitantes de la ciudad.

El Artículo 87 del Estatuto de Gobierno, señala que la Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal. Además la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en este ordenamiento.

Con la definición de las funciones y atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, también se enumeran las bases para la distribución de atribuciones entre órganos centrales y desconcentrados. Estando estas últimas sujetadas en todo momento al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Las competencias que tienen las Delegaciones, dentro de sus respectivas jurisdicciones, es en materia de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios públicos, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva así como las demás que señalen las leyes.

³⁵ Ver Art. 7. "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal". 2006.

Aunque a las Delegaciones se les otorgó ejercer con autonomía de gestión en presupuesto, éstas deberán en todo momento seguir las disposiciones legales, reglamentos y acuerdos administrativos de carácter general de la Administración Pública Central. Repitiéndose la misma subordinación del Gobierno del Distrito Federal con los Poderes Federales, pasa con las Delegaciones. Ya que lo que caracteriza a la administración pública centralizada, es la relación de jerarquía que vincula a los órganos inferiores, de tal forma que los poderes de decisión y de mando se conservan en manos de estos últimos.³⁶

Es este principio de actuación donde el Jefe de Gobierno propone las asignaciones presupuestales para que las Delegaciones cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo e informen del ejercicio de sus asignaciones presupuestarias para los efectos de la Cuenta Pública, de conformidad con lo que establece el Estatuto de Gobierno y las leyes aplicables, es en este ordenamiento precisamente donde se ve claramente la subordinación que tienen los jefes Delegacionales con respecto al gobierno central, lo que se ve reflejado en una inadecuada capacidad de respuesta a las necesidades y aspiraciones de los habitantes de cada demarcación.

Con la promulgación y modificaciones del Estatuto de Gobierno, las Delegaciones avanzaron mucho en materia electoral, pues se permitió la elección directa de los Jefes Delegacionales cada tres años, sin embargo sus atribuciones, presupuesto y dependencia del Gobierno Central se sigue reproduciendo un esquema orgánico de dependencia centralizado. Sin que hubiese un real avance en materia de descentralización administrativa.

³⁶ Ver. SERNA DE LA GARZA, JOSÉ MARÍA. 1996. "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, comentado". Ciudad de México. P. 151. Gobierno del Distrito Federal, UNAM.

1.7 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, atribuciones y funciones.

La ley orgánica establece que el Jefe de Gobierno será el titular de la administración pública del Distrito Federal, y que originalmente le corresponden todas las facultades establecidas en la misma, pudiendo delegar sus facultades excepto en aquellas que por ley no le permitan.

Como lo mencionamos en el punto anterior, la administración del Gobierno del Distrito Federal es centralizada, desconcentrada y paraestatal, la Jefatura de Gobierno, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.³⁷

La Ley establece que el Gobierno del Distrito Federal contará con órganos político administrativos desconcentrados (en las demarcaciones en que esta dividido) con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.

Con la creación en los años setentas de las delegaciones actuales, comenzaron la desconcentración administrativa del Distrito Federal, es decir se les otorgó por parte del titular de la administración central, facultades de decisión y ejecución en materia de prestación de servicios públicos, pero con una subordinación que hoy en día existe. Esta figura desconcentrada fue una respuesta a la necesidad imperiosa de contar con órganos más cercanos a la ciudadanía que proporcionen, con mayor agilidad y eficiencia, algunos servicios prestados por los órganos centralizados.

Las Delegaciones del Distrito Federal tienen una autonomía funcional en acciones de gobierno y se rigen bajo los principios de simplificación, transparencia, racionalidad, funcionalidad, eficacia y coordinación. Esta “autonomía” se limita a 87 atribuciones de competencia. Aunque han crecido levemente desde su creación, en la práctica son limitadas para resolver las exigencias de la ciudadanía y persiste la dependencia funcional con el Jefe de Gobierno. Persistiendo la falta de una Reforma estructural que permita eliminar la dependencia del presupuesto, del gobierno central y aumente sus atribuciones y funciones dentro de su demarcación, es decir un cambio de instituciones que confiera a todos los órganos locales de gobierno mayor autonomía de funciones acorde a la complejidad de la Ciudad.

Según la ley, entre las funciones más importantes que tienen las delegaciones, se encuentran las siguientes:

Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción, reparación y mejoramiento de instalaciones subterráneas, con apego a la normatividad correspondiente;

³⁷ Ver Art. 2. “Ley Orgánica de la Administración del Distrito Federal”. ALDF. 2006. México D. F.

Expedir, en coordinación con el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano las certificaciones de uso del suelo en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

Otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

Elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros sujetos a las leyes y reglamentos aplicables;

Prestar el servicio de limpia, en sus etapas de barrido de las áreas comunes, vialidades y demás vías públicas, así como de recolección de residuos sólidos, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente;

Rehabilitar, construir y mantener escuelas, bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo a su cargo. Atender y vigilar su adecuado funcionamiento, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente;

Prestar el servicio de alumbrado público en las vialidades y mantener sus instalaciones en buen estado y funcionamiento, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente;

Proponer las modificaciones al Programa Delegacional y a los Programas Parciales de su demarcación territorial;

Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las unidades administrativas que les estén adscritas, con excepción de aquellos contratos y convenios a que se refiere el artículo 20, párrafo primero, de esta Ley. También podrán suscribir aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia. El Jefe de Gobierno podrá ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere esta fracción;

Administrar los recursos materiales y los bienes muebles e inmuebles asignados a la Delegación, de conformidad con las normas y criterios que establezcan las dependencias centrales;

Construir, rehabilitar y mantener las vialidades secundarias, así como las guarniciones y banquetas requeridas en su demarcación;

Formular y ejecutar programas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo pudiendo coordinarse con otras instituciones, públicas o privadas,

para la implementación de los mismos. Estos programas deberán ser formulados de acuerdo a las políticas generales que al efecto determine la Secretaría de Gobierno;

Ejecutar en su demarcación territorial programas de desarrollo social, con la participación ciudadana, considerando las políticas y programas que en la materia emita la dependencia correspondiente;

Bajo estas últimas atribuciones se desarrolló, programó y presupuestó el Programa de Equidad Social en Azcapotzalco, buscando ser una respuesta a las necesidades socioeconómica de la población vulnerable de escasos recursos.

Las limitaciones en funciones que tienen las Desconcentradas, disminuyen necesariamente las posibilidades de delinear una verdadera política pública de mayor alcance en el tiempo, más efectiva y eficaz que pueda dar mejores resultados a la ciudadanía de cualquier demarcación.

Estas imposibilidades de acción reducen la definición de programas de largo plazo y obliga a realizar planes menos “profundos” que den resultados cosméticos a corto plazo, sin ningún análisis de por medio o viabilidad futura, lo que repercute en un desperdicio de recursos financieros, materiales y humanos, en tiempo de respuesta y lo más importante en la atención oportuna de las necesidades sentidas de la población.

1.8 Política Social del Gobierno del Distrito Federal.

A partir del gobierno electo en el año de 1997, es que inicia una nueva etapa en la política social del Distrito Federal. La supeditación política de la capital al presidente de la república, a través de funcionarios designados por él, impidió que se contara con una definición propia de política social adecuada a las necesidades de la Ciudad. Con el inicio del primer gobierno electo democráticamente en el Distrito Federal, es que se inicia una serie de discusiones, análisis y propuestas sobre el diseño de un nuevo modelo de desarrollo social con el objetivo de superar el deterioro social en la capital. Es durante esta época que se avanza significativamente en tres acciones de política pública, las cuales según menciona Alcántara son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. Son tres elementos particulares que se distinguen:

- I. Definición de objetivos, líneas de acción y programas de Desarrollo Social.
- II. Creación de la Secretaría de Desarrollo Social.
- III. Institucionalización de la política social en Ley.

En la gestión 2000-2006, se propuso no sólo consolidar los cambios democráticos iniciados a finales de los 90, si no ampliarlos y mejorarlos. La política social que siguió el Gobierno del Distrito Federal, se contrapone a la seguida en el ámbito federal. Es pertinente mencionar que la filiación política del Gobierno del Distrito Federal, pertenece al Partido de la Revolución Democrática el cual es de centro-izquierda, y el gobierno federal es emanado del Partido Acción Nacional el cual se ubica en el espectro político al centro-derecha. Por lo que la definición de su política pública estará en gran medida definida por la dominación política que guarda con respecto a la sociedad en su conjunto.

Mientras que para el Gobierno Federal la política social es concebida como un conjunto de correctivos a las fallas e insuficiencias del mercado; para la visión seguida por el Gobierno del Distrito Federal, además de reconocer las garantías individuales, estas también deben atender los derechos sociales como fundamentales, es decir, el Estado se compromete a garantizar un conjunto de derechos sociales que garanticen mínimos de bienestar para toda la sociedad, exigibles por todos los ciudadanos, la idea de un Estado social.

Antes de seguir revisando las características de la política social del gobierno en la capital durante este periodo, es preciso mencionar una definición muy precisa vertida por Ceja Mena sobre lo que es política social, entendida como “la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad”.³⁸

Como mencionamos al inicio de este trabajo, las políticas sociales iniciaron con el nacimiento del estado de bienestar y en nuestro país se remonta al contenido social de la

³⁸ Ver CEJA MENA, C. 2004. “La política social mexicana de cara a la pobreza”. *Geo Critica Nova*, Revista electrónica y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Vol. Num. 176, 1 de noviembre P. 1.

Constitución de 1917, fundamentalmente a los artículos constitucionales. Las características de la política social en México son propias del subdesarrollo en que ha estado inmerso el país a lo largo de su historia.³⁹

Con la reforma del Estado cuyo objetivo central es la liberación del mercado y la apertura comercial, iniciada en los años ochenta, comenzó una nueva etapa en la implementación de políticas sociales, diseñadas en gran medida por los organismos internacionales (Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional). Esta nueva generación de políticas públicas tuvieron como eje central el combate a la pobreza, las cuales buscan subsanar los efectos producidos por el ajuste económico y la reforma estructural. La principal característica de esta política social es que tiende a la focalización, es decir la selección de grupos objetivos principalmente los pobres (desplazando a los grupos tradicionalmente beneficiados), previamente seleccionados para el destino del gasto. La estrategia de focalización “adquirió un significado especial en el marco de la política de saneamiento de las finanzas llevadas a cabo como componente principal, de los programas de ajuste estructural. Dicha política requería de los gobiernos la racionalización y la reducción de gasto estatal” (Palacios, E.).

Este tipo de estrategia tiene su sustento en modelo de igualdad de oportunidades, el cual tiene como perspectiva dotar de capacidades a los miembros de la sociedad para que adquieran habilidades que les permitan competir en mejores condiciones en el mercado y mediante su ingreso asegurar sus propios satisfactores. El dirigir todos los satisfactores al conjunto social produce inequidad, pues se le da apoyo a quien no lo necesita. Por eso es fundamental, la ubicación de los grupos a los que va dirigido la política social.

La nueva la estrategia neoliberal de política social se ligo fundamentalmente con el ámbito económico, “respetando, ante todo los equilibrios macroeconómicos, lo que se convertiría así en principio regulador de las decisiones sobre el gasto social estatal. A esto, también se añadía, la idea de que los gastos sociales del Estado, deberían ser entendidos como una inversión eficiente y redituable destinada a la formación de capital humano. Estableciendo una clara conexión entre la nueva política social y la economía de mercado, comenzó a enfatizarse que el capital humano debería reforzar la relación positiva entre educación, salud, nutrición por un lado y el crecimiento económico y la productividad por otro” (Palacios, E.).

La visión de política pública seguida durante la administración del Lic. Andrés Manuel López Obrador, fue en vez de focalizar los beneficios, se optó por el camino de la restitución de derechos, es decir, el de la Universalidad: dirigida a todo un segmento social determinado y no sólo a los pobres, como su rasgo más distintivo. Sustentando esta idea en el modelo de Estado social de derecho; orientado las políticas sociales en los derechos sociales es decir que “a los miembros de la sociedad se les reconocen no solamente garantías individuales sino también derechos sociales por el solo hecho de ser miembro”.⁴⁰

³⁹ Ver PALACIOS ESCOBAR, A. “Las Características de la política social en México”. En www.rolandocordera.org.mx

⁴⁰ Ver CANTO CHAC. M. 2000. “Concepto de desarrollo social”. Desarrollo Social, Cámara de Diputados/LVII Legislatura, Congreso de la Unión. P. 96

De lo que se trata es crear condiciones concretas a los individuos para ejercer con plenitud sus derechos. Como fue el caso de establecer el derecho y prestación a una pensión para todos los adultos mayores de 70 años en la capital. Con este carácter universal de política social se buscó disminuir la desigualdad social al establecer las bases de equidad e igualdad de los habitantes de la Ciudad.

La política universalista que planteó el gobierno de la ciudad busca que se beneficie a todos los sectores de la sociedad sin distinción y no dejando a nadie fuera de los beneficios. Y para que esta universalidad, sea efectiva, baso su política social en la elevación a Ley de los derechos que promovía, no sólo para el apoyo a adultos mayores de 70 años, sino también en los medicamentos gratuitos y los apoyos a útiles escolares, aunque esta última Ley surgió de la fracción del Partido de la Revolución Democrática en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, del cual es mayoría. Por lo que su aplicación en la Ciudad de México siempre deberá ser considerada dentro del presupuesto de la capital.

Aunque esta política se enmarca en la idea de bienestarista, las limitaciones constitucionales propias de la capital, hacen limitado el ejercicio de políticas públicas de mayor alcance, aunque si sientan las bases de una seguridad social de mayor amplitud para el futuro de la capital.

En el Programa General de Desarrollo 2000-2006 del Distrito Federal, señalan los principios, objetivos y estrategias rectoras que orientaron el diseño institucional, organizativo y programático del Gobierno de la ciudad, bajo el lema “primero los pobres” siendo los principios generales del mismo: un gobierno promotor y un gobierno socialmente responsable.

Con estos principios la política social centró sus objetivos y programas en frenar el empobrecimiento de la población y disminuir las desigualdades sociales de los habitantes de la Cuidad de México.

Durante este periodo el gasto social en la capital fue prioritario como se ve reflejado en el aumento paulatino que tuvo durante los seis años de la gestión.

Gobierno del Distrito Federal: Gasto Social 2001-2006
(miles de pesos de 2002)

| CONCEPTO | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Gasto Total | 70,105,161 | 75,227,562 | 73,706,821 | 72,734,108 | 77,122,852 | 79,502,577 |
| Gasto Programable | 66,321,272 | 72,618,128 | 68,478,221 | 68,176,049 | 72,356,708 | 72,670,605 |
| Total Gasto Social | 12,035 | 14,863,026 | 14,279,657 | 16,543,600 | 17,364,678 | 17,808,091 |

Fuente: Secretaria de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal 2006.

Los objetivos fundamentales de la política social del Gobierno del Distrito Federal son:

- Frenar el empobrecimiento de los habitantes de la Ciudad.
- Promover el ejercicio de los derechos sociales y la equidad.

- Fomentar los valores de respeto a la dignidad, tolerancia, inclusión, diversidad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos y apego a la legalidad.
- Abrir cauces a la participación organizada de los ciudadanos en los asuntos públicos.
- Prevenir y atender situaciones de violencia, adicciones e incidencia delictiva en las unidades territoriales.
- Promover la reconstrucción de la identidad y sentido de pertenencia a la comunidad.

Mas allá de la conveniencia de seguir con ese modelo de desarrollo social y del éxito del mismo, es importante destacar que durante la gestión consecutiva de dos gobiernos emanados de la izquierda, la Ciudad de México pudo contar por primera vez con un instrumento de actuación en materia de desarrollo social la Ley en la materia. Que con su espíritu y guía, dirige la actuación de las autoridades responsables. Por otro lado la puesta en práctica durante 6 años, de una política social coherente con los lineamientos de la Ley, se logró aplicar en el ámbito local un paradigma en materia social de atención a un fenómeno que lacera e indigna a la nación: la desigualdad social.

Los resultados de la aplicación y viabilidad de esta visión de gobierno, en contraposición de su parte Federal, serán seguramente motivo de análisis en el futuro por especialistas y académicos, sin embargo es esta administración del Distrito Federal, la que siguió una línea diferente a la de su contraparte federal, de gobiernos neoliberales, que además sentó la agenda a escala nacional, en protección social y más en materia política.

1.9 Política Social de la Delegación Azcapotzalco.

La administración Delegacional 2003-2006 basó su estrategia de gobierno en cuatro ejes estratégicos: Desarrollo Social, Fomento Económico, el reforzar la Seguridad Pública y la disciplina Administrativa y Financiera.

La ausencia de un Programa de Desarrollo Delegacional, el cual por cierto no es obligatorio realizar, como en el ámbito municipal, hace difícil la tarea de señalar con precisión los objetivos y metas previstas por el Gobierno Delegacional a seguir durante el trienio. Existe algunos documentos con líneas generales a elaborar y comparecencias de la Jefa Delegacional, donde se detallan las acciones a realizar en tres años, sin embargo no hay un verdadero plan de trabajo estratégico que contuviera los principios, la visión de gobierno así como las metas a alcanzar por la gestión durante dicho periodo. La planeación de las acciones y actividades de la administración se realizan a través de un plan básico, el Programa Operativo Anual mejor conocido como Programa Operativa Anual. Este programa es un instrumento de planeación anual y no prevé el cumplimiento de objetivos y metas institucionales, a más tiempo del señalado, es decir sólo se limitan a una programación y presupuestación por año, dictada por el gobierno central. Esta forma de planeación, además de ser un instrumento limitado, no toma en cuenta los vaivenes socio-económicos de la sociedad, limita enormemente el desarrollo administrativo Delegacional, en perjuicio de ella y de la población.

Podemos decir que las líneas estratégicas seguidas por el gobierno en Azcapotzalco se sustentaban en 20 líneas de acción a cumplir en tres años; mismas que están basadas, en gran medida, en las demandas sociales recogidas en campaña, en la visión general que tenían el equipo de colaboradores que rodeaba a la Jefa Delegacional, al de ella misma. Visión que se definió en gran medida por el conocimiento de la Demarcación, por el trabajo político realizado por muchos años, a diversas experiencias administrativas adquiridas en distintos ámbitos, enfocar la problemática Delegacional y delinear la acciones a realizar.

Si entendemos que las políticas públicas representan un conjunto “de procesos mediante los cuales las demandas sociales se transforman en opciones políticas y en temas de decisión de las autoridades públicas”,⁴¹ la gestión Delegacional contó con un proyecto de política pública limitado, que insertara verdaderamente los productos sociales emanados del territorio y de la población de Azcapotzalco. Sin embargo a favor de las mismas, habría que mencionar que si contaba con líneas estratégicas a seguir y de las cuales se desprendían sus objetivos particulares, además casi ninguna desconcentrada cuenta con proyectos definidos, y más aún los gobiernos en cada demarcación no están obligados a contar con ellos.

Si es difícil la tarea de descifrar la política pública general seguida por este Órgano Político Administrativo, lo es también lo relacionado a la materia social, precisar los objetivos, alcances, líneas estratégicas y metas, seguidas en desarrollo social durante el periodo en cuestión, entendiendo el desarrollo social como “el proceso de realización de los derechos

⁴¹. Ver ESCOBAR LOBO, A. 2007. “Ensayo sobre Genero y Políticas Públicas en la Última Década. Alcances” Universidad Austral de Chile. P. 2.

de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida”.⁴²

Sin embargo, se puede señalar las dos líneas generales contenidas en el diagnóstico del Programa Operativo Anual 2004: 1. Integración y consolidación del Sistema Delegacional y local de atención y asistencia social. 2. Desarrollo de políticas y programas que conduzcan a una mayor equidad e integración social y a la construcción de la ciudadanía.

El objetivo general perseguido en desarrollo social durante el trienio, fue el de “garantizar los derechos sociales de los habitantes de Azcapotzalco, sobre todo de los grupos prioritarios y vulnerables. Asegurando en igualdad el acceso a los programas de recreación, asistencia social y de salud. Fortaleciendo y democratizando las instituciones públicas Delegacionales de servicios sociales y así elevar su calidad y cobertura de atención. Todo esto con la finalidad de reconstruir el tejido social en beneficio de la calidad de vida de los habitantes de la demarcación”.⁴³ Objetivo que sin lugar a dudas no era posible cumplir, pues garantizar el derecho a la educación, salud, alimentación, vivienda, etc., simplemente no era posible realizar, ni siquiera para alguna Delegación; incluso ni por el mismo Gobierno del Distrito Federal. Por lo que dichos enunciado son sólo eso, enunciados de buenas intenciones, pocos entendidos y menos analizados.

En la práctica la política social seguida durante el trienio en Azcapotzalco, basó sus ejes estratégicos en la integración de género a la agenda pública Delegacional y en las políticas asociadas al mejoramiento de la calidad de vida.

La inclusión de la perspectiva de género dentro de las acciones de gobierno obedeció en gran medida a la convicción política de la Jefa Delegacional, al cambio demográfico experimentado en la demarcación, al ambiente prevaleciente de los distintos gobiernos emanados de izquierda en la Ciudad de México, a los aportes femeninos a dicho desarrollo, a los avances en materia de derechos de la mujer, y al propio concepto de género. Las principales acciones desarrolladas en esta materia fue la apertura de espacios públicos para la atención de la Mujer.

Con la gestión de Laura Velásquez se abrieron tres espacios para la atención a las mujeres, destacando la construcción del albergue para mujeres maltratadas y la construcción del edificio para Instituto para las Mujeres y el Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar ambos de Azcapotzalco. Acciones de género sin lugar a dudas muy relevantes.

En lo relativo a la atención social para la disminución de la desigualdad social, se privilegió básicamente la atención a grupos prioritarios y vulnerables de escasos recursos particularmente mujeres. Origen de donde parten los objetivos y metas del Programa de Equidad Social. El proyecto de protección social más importante de la gestión Delegacional. Y que sin lugar a dudas, es el único que contó con todo un andamiaje de política pública desde el inicio hasta el final de su administración.

⁴² Ver Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 2007. “Ley de Desarrollo Social”. P. 3.

⁴³ Ver DELEGACIÓN AZCAPOTZALCO. 2004. “Programa Operativo Anual”.

El Programa de Equidad Social es un plan concebido para contribuir a restituir en grupos prioritarios en situación vulnerable, condiciones que le permitan ejercer a plenitud sus derechos para vivir con dignidad y ser reconocido por los demás. Esto es basado en el modelo de inversión en capital humano. Es decir, habilitar a todos los miembros de la sociedad para que puedan competir en igualdad de oportunidades y de esa manera asegurar sus propias oportunidades.⁴⁴ Los destinatarios de este modelo de “igualdad de oportunidades”, son grupos específicos (delimitados por grupos de edad, sexo, condición social, etc.) de población; es decir un modelo focalizado, donde se destina el gasto social de un gobierno principalmente a grupos prioritarios o vulnerables más necesitados, casi siempre de escasos recursos. Es decir un enfoque de equidad.

Es importante definir aquí el concepto de equidad, como eje conductor del programa en general. Con frecuencia la equidad social tiene connotaciones de justicia e igualdad social entre los hombres, sin embargo la equidad se ubica más a la idea de justicia social. Dichos principios se encuentran estrechamente relacionados, pero distintos. La justicia es considerada como universal, pero aplicada en un sistema de dominación, de clase; su representación en la realidad social caso concreto en su aplicación, tomando la ley como referencia para llegar a la justicia, la equidad subyace como un elemento que estaría presente para corregir, las desigualdades producidas entre los hombres por sus efectos de dominación. La equidad introduce un principio ético o de justicia en la igualdad. Para algunos autores la equidad es plantearse avanzar hacia una sociedad más justa.

El concepto de equidad es reducido al planteamiento economicista, del mejoramiento de la distribución del ingreso para la disminución de la pobreza, aunque la equidad se puede vincular a un enfoque más democrático e integral del desarrollo⁴⁵, como la educación, disminución de los desequilibrios regionales, apoyo a los sectores productivos más necesitados, mejoramiento de la calidad de vida de sectores marginados, acciones contra el deterioro del medio ambiente particularmente en los sectores más desprotegidos, oportunidades de recreación, cultura, política, de salud, vivienda y previsión social etc.

Aunque el planteamiento original, de equidad en el cual se basaba el Programa de Equidad Social, buscaba un enfoque más democrático e integral, la realidad es que los objetivos alcanzados en tres años el programa se acercó más al concepto de equidad como “igualdad de oportunidades económicas y en los caminos para avanzar hacia ella” (Assael, H. 98). Es decir que las personas tengan las condiciones materiales que les permitan acceder a una existencia digna y a una mejor calidad de vida. Esto fue el objetivo y el enfoque que se le dio al programa de equidad por la administración de Azcapotzalco.

Es pues el concepto de equidad distinto entre la delegación y gobierno central, en donde uno lo centra en grupos en condición de pobreza y el otro concibe que “ningún ciudadano, es especial y ninguno debe ser excluido” por lo menos en teoría. El modelo aplicado en Azcapotzalco sigue una concepción igual a la aplicada por el gobierno federal.

⁴⁴ Ver CANTO CHAC, M. P. 99.

⁴⁵ Ver ASSAEL, H. “La búsqueda de la equidad”. Revista CEPAL, Número extraordinario, 1998. P. 7.

1.9.1 Estrategia de política social.

El programa focalizado de equidad social diseñado por el gobierno Delegacional, se dirigió a tres sectores previamente delimitados de la sociedad en Azcapotzalco, a adultos mayores de (60 a 69 años), discapacitados y madres jefas de familia. Y sin a lugar a dudas fue la línea social más importante seguida por la gestión 2003-2006 en Azcapotzalco; incluso no sólo en el desarrollo social, sino en todo el gobierno local.

Esto se puede observar claramente no sólo por los recursos asignados al mismo, 38 millones de pesos de los 48 millones destinados a la Dirección General de Desarrollo Social, así como por el gran número de recursos materiales y humanos asignados a la recién creada (2004), Coordinación Ejecutiva de Equidad Social, responsable general de la aplicación del plan.

Las dos líneas seguidas en desarrollo social por la Administración Delegacional, pueden considerarse muy importantes para la población de Azcapotzalco tanto por su nivel de cobertura y metas alcanzadas, como por la definición de política pública que perseguían. No así por la integralidad con otros programas sociales impulsados por el por el Órgano Político Administrativo en Azcapotzalco.

La concentración de recursos para edificios públicos con enfoque de género y para la focalización de apoyos económicos, se tradujo en una insuficiencia de recursos en general para los demás programas sociales Delegacionales como: salud, cultura, deportes y recreativos.

El eje social que caracterizó a la gestión 2003-2006, puso acento en todas las materias de desarrollo social entre ellas podemos destacar: ampliar el horario de atención de guarderías para los hijos de las madres solteras y trabajadoras, mejorar los servicios; apoyo económico y médico para los adultos mayores de 60 a 69 años de edad; rescate del Centro Histórico de Azcapotzalco como Patrimonio Cultural de la Humanidad, creación de cinco casas de cultura donde se fomenten todas las expresiones artísticas y culturales de los pobladores de la Delegación; creación del Consejo Delegacional de Jóvenes para el desarrollo y fomento de actividades creativas y recreativas; inauguración del Centro de Rehabilitación de Fármaco dependientes en Azcapotzalco; apoyo para el mantenimiento de unidades habitacionales, creación de espacios para el fomento y promoción de los derechos de las mujeres el Centro de Derechos de la Mujer; Módulo de Atención a la salud Sexual de la Mujer y el Albergue Azcapotzalco, sobre todo para las madres solteras, jefas de familia y adolescentes; Desarrollo de talleres, cursos y centros de atención a la violencia hacia las mujeres y intrafamiliar, entre las más importantes.

Es importante destacar que aunque estas acciones propuestas en campañas se cumplieron en su mayoría casi al cien por ciento, existió una ausencia de integración de los planes y acciones entre las distintas áreas de desarrollo social y más aún de escasa vinculación entre estas y las realizadas por las áreas de equidad social y de género. Las acciones sociales se realizaron de manera desvinculada entre áreas, de manera fragmentada privilegiando la actuación autónoma de las distintas oficinas dentro de su radio de actuación social correspondiente. Situación que impidió un mejor desarrollo de programas, disminuyó su

potencial, cobertura de atención e imposibilita un verdadero arraigo y participación democrática entre los distintos actores sociales en las diversas materias de desarrollo social.

Es bien sabido que los presupuestos asignados a los municipios son insuficientes, en el caso de las delegaciones es más significativo; pues dependen enteramente de los recursos enviados por el Gobierno Central y tan sólo reciben recursos mínimos adicionales propios por medio de los denominados autogenerados. Haciendo necesario que los recursos recibidos sean utilizados de la mejor manera y en beneficio de la población. Por lo que la ausencia de políticas públicas bien definidas, con objetivos claros de corto y mediano plazo, metas definidas y que además permitan la integración de los programas, provocan la falta de efectividad, eficiencia y viabilidad administrativa y política, acciones muy alejadas del buen de Gobierno. Continuará la duplicidad de acciones entre áreas de la administración, el desperdicio de recursos prioritarios, la baja cobertura de atención ciudadana, y difícilmente disminuirá el déficit social y por consecuentemente el principalmente objetivo del desarrollo social, la disminución de la desigualdad social.

Es importante señalar que en los Órganos Políticos Administrativos Delegacionales limitados en sus funciones de gobierno, subyace en su actuación el problema del tiempo de operación administrativa, que repercute en las gestiones; esto debido a que se comienzan las operaciones de gobiernos apenas dos meses después de su elección. Es decir, el 1º de octubre se toma posesión y un mes después se elabora el Programa Operativo Anual del año siguiente. La definición de las próximas acciones del nuevo gobierno y del trienio en general, se definen en tan sólo un mes, si es que es una gestión previsor, si no tendrá que esperar un año para definirla. A esto hay que agregar que al tercer año de la gestión, se prepara la entrega recepción de la misma, con por lo menos tres meses de anticipación al fin del mandato; por lo que esto no asegura el cumplimiento de lo programado para ese mismo año. Más aún, esta planeación diseñada por la saliente administración no corresponde, en mucho, con los planes de la entrante. Persistiendo un círculo perverso de actuación de gobierno, que afecta al funcionamiento de las administraciones Delegacionales y limita enormemente la aplicación de más y mejores políticas públicas de calidad para gobiernos locales.

Por último, si bien es cierto que la inclusión de una política pública moderna implica incluir estrategias de género y de equidad, no es suficiente para que tenga efectividad y legitimidad, sin la inclusión de los objetos de beneficio y más aún sin los sectores y los diversos actores sociales que participan en un territorio determinado que pugnan por relaciones de igualdad en ámbito social, y de equidad, es decir: si la sociedad está exigiendo la plena ciudadanía, entonces la sociedad está obligada a garantizar las condiciones necesarias de participación social. Solo con una relación recíproca entre sociedad e individuos, entonces si podremos hablar de una verdadera acción de desarrollo social.

Por lo que podemos concluir que la actual forma de funcionamiento y actuación de los gobiernos Delegacionales es poco funcional, de nula participación democrática, corporativa, es carente de eficacia y eficiencia, con políticas públicas poco definidas que repercute sin lugar a dudas en la esencia misma de su gestión: la atención ciudadana.

2. Análisis del Programa de Equidad Social, en Azcapotzalco.

La Jefatura en Azcapotzalco, a través de la Coordinación Ejecutiva de Equidad Social a mi cargo, asumió la responsabilidad de diseñar, programar y presupuestar las metas de su principal programa social, el cual se puede ubicar en el modelo de igualdad de oportunidades, el cual tiene como perspectiva dotar de capacidades a los miembros de la sociedad para que adquieran habilidades que les permitan competir en mejores condiciones sociales y mediante su ingreso asegurar sus propios satisfactores. Pero para solo un sector de la sociedad, es decir un modelo focalizado. Para lo cual fue necesario ubicar a los grupos a los que iría dirigido la política social en Azcapotzalco durante el periodo de dicha gestión.

El diseño de los objetivos y acciones previstas para el programa, se basaron en gran medida, a sus similares puestos en función por el Gobierno del Distrito Federal y la Delegación Cuauhtémoc. Aunque cada uno siguió un camino distinto en la forma de concebir su política social. Mientras que el Gobierno del Distrito Federal 2000-2006 aplicó principalmente un modelo de atención social de Universalidad en la población objetivo, como fue el caso de la pensión para adultos mayores de 70 años. En el caso de la Delegación Cuauhtémoc se siguió un modelo dual otorgando apoyos económicos a grupos focalizados de escasos recursos y de atención universal.

Las dos líneas de política social fueron analizadas antes de definir los objetivos del programa social de Azcapotzalco. Siendo la seguida por el Gobierno del Distrito Federal, la guía conceptualmente del objetivo social perseguido por la gestión en Azcapotzalco: “garantizar los derechos sociales de los habitantes de Azcapotzalco, sobre todo de los grupos prioritarios y vulnerables” (Programa Operativo Anual 2004). Aunque la idea de política pública se apegaba a la seguida por el Gobierno del Distrito Federal, en la práctica el Programa de Equidad Social, era limitado para cumplir con dichos objetivos.

Garantizar los derechos sociales de los habitantes de Azcapotzalco, implicaría un esfuerzo financiero enorme, que sólo un gobierno estatal (y no todos) o/y federal estarían en posibilidades de realizar. Por lo que llevar a cabo la realización de estos principios se encontrarían muy lejos de las posibilidades del gobierno en Azcapotzalco.

Destinar una pensión universal, (por ejemplo) para los 25,000 adultos mayores de 60 a 69 años (grupo escogido en campaña y con motivos políticos), con un monto igual al otorgado por el Gobierno del Distrito Federal de 600 pesos mensuales, implicaría una erogación para la Delegación de 15 millones de pesos mensuales, 180 millones anuales. Representaría todo el presupuesto de operación de las áreas de desarrollo social, obra pública (por administración y por contrato), servicios urbanos, desarrollo económico, protección ciudadana, modernización administrativa, gobierno, y participación ciudadana, así como cultura y salud en el año 2003.

Aplicar una visión de universalidad, como la pensión universal otorgada a los adultos mayores por Gobierno del Distrito Federal, implicaría, en un primer momento una gran erogación financiera que impactaría directamente en la prestación de los servicios públicos Delegacionales. No podría haber tenido ninguna viabilidad política ni de gobierno en las circunstancias actuales de restricción de operación, funciones y presupuestales. Sin embargo, no se valoró en su justa dimensión la aplicación de un programa universal con más amplitud a fin de encontrar otra opción más congruente con el presupuesto que se tenía; pero tampoco se dio una discusión a fondo que encontrara una línea más coherente con los planteamientos de izquierda seguidos y promulgados por el gobierno Delegacional y con su similar central, del cual se supone está supeditado tanto en su programa de gobierno como en su línea política de actuación.

Por lo que se optó por el modelo de apoyo focalizado a grupos prioritarios y vulnerables (seguido por la Delegación Cuauhtémoc y a nivel federal), el cual busca dotarlos de oportunidades que les permitan condiciones de equidad y ejercer sus derechos. Visión de política pública que ayudo enormemente a la línea política seguida por la administración de Laura Velásquez.

Entonces es que surge el Programa de Equidad Social el cual tiene como objetivo general el de “contribuir a restituir los grupos prioritarios en situación vulnerable, a condiciones que le permitan ejercer a plenitud sus derechos para vivir con dignidad y ser reconocido por los demás; avanzando en la reconstrucción del tejido social”.⁴⁶

A fin de cumplir este objetivo se diseñaron acciones tendientes para apoyar a la población focalizada seleccionada para tal fin. Mismos que se desprendían de los compromisos de campaña, el cual consistía en proporcionar apoyos económicos mensuales, -con presupuesto público asignado a la demarcación- a los adultos mayores de 60 a 69 años; a madres jefas de familia y personas con capacidades diferentes. Sectores muy importantes en la sociedad y con problemáticas muy distintas entre sí, pero con una necesidad y característica en común: su situación socioeconómica.

Es indudable que el criterio de determinación de la población objetivo a beneficiar estuvo en todo momento ligado a criterios demográficos de la población en Azcapotzalco, pero también estuvo presente el elemento político: es decir el factor de dominación como de control de una población cautiva; necesitada de apoyos y con posibilidades de manejo por medios corporativos para las distintas etapas políticas del calendario nacional, local y Delegacional.

El Programa de Equidad Social se destacó no sólo por ser la principal acción coordinada de política pública no sólo en lo social sino en las demás esferas del gobierno en Azcapotzalco. Significó también el proyecto al que se le destinaron el mayor número de recurso (en tres años cerca de 110 millones) y el único que comenzó su aplicación desde el primer mes de la administración hasta el último día de la misma.

⁴⁶ Ver COORDINACIÓN EJECUTIVA DE EQUIDAD SOCIAL 2005 “Informe Anual 2003-2004”. Delegación Azcapotzalco.

A continuación presentaremos las líneas generales que sustentaron el proyecto de política social que significó el Programa de Equidad Social, en la Delegación Azcapotzalco durante el inicio de su aplicación entre los años 2003 y 2004.

2.1 Situación y justificación de la población objetivo del Programa de Equidad Social en Azcapotzalco.⁴⁷

El programa seleccionó a un grupo prioritario adultos mayores de 60-69 años y a dos grupos vulnerables discapacitados y madres jefas de familia, para ser los beneficiarios únicos y directos del programa de ayudas económicas mensuales en beneficio de su calidad de vida.

Adultos mayores de 60-69 años.

En la Ciudad de México en los últimos años se ha registrado una disminución del índice de natalidad y un incremento en la esperanza de vida, provocando una tendencia a la disminución de la población infantil y un aumento de la población adulta y senecta.

De acuerdo a la Dirección de Política Poblacional del Gobierno del Distrito Federal correspondiente al año 2000, existe una tendencia de 3.75% de crecimiento anual de esta población, por lo que en Azcapotzalco la población mayor de 60 años pasará de 43,630 en el año 2000, a 84,130 para el año 2020, lo cual representará un incremento del 92.82% más.

Lo anterior ilustra un proceso de cambio demográfico importante en la pirámide poblacional y particularmente en las personas adultas, lo cual implica demandas cualitativas y cuantitativamente diferentes de los diversos servicios sociales y de servicios con que ahora se cuenta. Actualmente Azcapotzalco se ubica en el cuarto lugar en el Distrito Federal con población de mayor edad junto con las Delegaciones Venustiano Carranza y Coyoacán, con una edad promedio de 28 años.

Se consideró apoyar dentro del Programa de Equidad a los adultos mayores por la condición de vulnerabilidad y abandono en que se encuentran en nuestra sociedad. El rango de edad seleccionado para recibir el apoyo fue de 60 a 69 años, por considerarse que a partir de los 70 años es adulto mayor. No se consideró a las personas de más edad porque a partir de los 70 años en el Distrito Federal por Ley reciben pensión universal.

En la Delegación Azcapotzalco existe una población de 24,049 adultos mayores entre 60 a 69 años. Este sector es considerado el más vulnerable por los siguientes aspectos:

- En el ámbito económico, los y las adultas mayores son desplazados o marginados de la estructura productiva, considerándolos poco productivos a partir de los 40 años, sin contemplar que la esperanza de vida les ha prolongado su productividad.
- El 18% de los y las adultas mayores están pensionadas y de éstos el 96% está pensionado por el IMSS con un salario mínimo mensual, lo que hace que sus

⁴⁷ Ver Tomado de la DIRECCIÓN DE SERVICIOS SOCIALES, 2003. "Programa de Equidad Social". Delegación Azcapotzalco.

condiciones de vida sean cada vez más difíciles, quedando en una situación de pobreza y pobreza extrema.

- Un alto porcentaje de adultos y adultas mayores se encuentran afectados por enfermedades crónico-degenerativas, lo que les hace gastar sus pocos ingresos en la atención a sus enfermedades o bien recurrir al apoyo de familiares o amistades para su atención.
- Muchos de ellos viven con sus familiares y otros en condiciones de abandono y/o son considerados cargas para su núcleo familiar.

El objetivo particular que persigue el Programa de Equidad para esta población objetivo de Azcapotzalco es:

- A través de apoyos económicos mensuales, disminuir la pérdida del poder adquisitivo de los y las adultas mayores de 60 a 69 años.
- A través de talleres de sensibilización y capacitación para promover su autoestima y que a su vez sean productivos, promoviendo la cultura y la capacitación, recreación para el auto cuidado de los y las adultas mayores.

Madres, jefas de familia.

En los últimos años la participación de las mujeres en México ha sido un factor determinante en la construcción de una sociedad con mayor justicia y equidad social. En la década de los 70's las mujeres avanzaron en el reconocimiento de sus demandas, en la afirmación de su identidad y en hacer visible su participación y sus aportes, tanto en la vida pública como en el espacio de lo privado.

En el aspecto económico, una tercera parte de la población económicamente activa está representada por mujeres, lo cual indica que la generación de riqueza y el PIB están sostenidos en un importante porcentaje por la participación laboral de las mujeres.

De acuerdo al INEGI, en la Ciudad de México existen 561,618 mujeres que encabezan hogares, correspondiendo al 25.7% de las familias; es importante destacar que una tercera parte de estos hogares son sostenidos económicamente por mujeres mayores de 60 años (31.7%) de todos los hogares con jefatura femenina. En el caso de Azcapotzalco sucede un fenómeno similar, uno de cada cuatro hogares está encabezado por una mujer (26.7%), es decir 30,239 familias, elevándose el porcentaje que se observa en el Distrito Federal con respecto a mujeres jefas de familia mayores de 60 años, que en esta demarcación son el 34.9%.

Se consideró de manera muy importante escoger este sector por la importancia social que juega en el núcleo familiar como factor de cohesión. Según datos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se considera que más del 30% de los delincuentes jóvenes viene de hogares con sólo jefa de familia. De ahí que se priorizó el apoyar a este sector a fin de atestiguar el trabajo que desarrollan.

El objetivo particular que persigue el Programa de Equidad para esta población en Azcapotzalco es:

- Proporcionar apoyos económicos mensuales a aquellas mujeres, jefas de familia o solteras de escasos recursos.
- Sensibilizar, concientizar y capacitar a las mujeres para una atención integral de sus problemáticas, a través de talleres y cursos de género, autoestima, prevención de la violencia intrafamiliar, equidad en las familias, derechos humanos, sexualidad y formación de proyectos productivos.

Personas con capacidades diferentes.

En México hay 2.2 millones de discapacitados y discapacitadas, siendo la mayoría de la población con discapacidad; que tienen ingresos menores al salario mínimo, están subempleados o no tienen trabajo estable, o viven del apoyo familiar. Esto aunado a que son víctimas de la discriminación y de la violencia social, incluso por parte de sus propias familias.

En Azcapotzalco hay 8,992 discapacitados, siendo las y los mayores de 60 años los más afectados; representando el 49.2% del total. El 53.4% tienen alguna discapacidad motriz y el 51.6% son mujeres.

Se escogió particularmente a este grupo por las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran, lo que hace más difícil que puedan tener independencia económica propia, y que se les permita el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.

El objetivo particular que persigue el Programa de Equidad para esta población objetivo de Azcapotzalco es:

- Dar un apoyo económico mensual a personas con capacidades diferentes.
- Concientizar a la población para la aceptación de las personas con discapacidad.
- Impulsar la cultura, el deporte y recreación especializada.
- Crear una red interinstitucional para brindar apoyo médico, rehabilitación y tratamiento.

2.2 Estructura General Institucional del Programa de Equidad Social en Azcapotzalco 2003-2006.

Objetivo General.

Atenuar las condiciones de empobrecimiento progresivo de la población de la demarcación territorial y que han generado los impactos del modelo económico federal, creando una tendencia creciente de condiciones de pobreza contrarias al espíritu de justicia y equidad social, concentrando beneficios en pocas manos y así reiniciar la reconstrucción del tejido social, orientado especialmente a grupos vulnerables.⁴⁸

⁴⁸ Ver COORDINACIÓN EJECUTIVA DE EQUIDAD SOCIAL 2004. "Programa de Equidad Social. Delegación Azcapotzalco.

Población Objetivo.

Los grupos prioritarios y vulnerables a quienes va dirigido el programa son los siguientes:

- Adultos mayores de 60 a 69 años de escasos recursos.
- Madres, Jefas de familia de escasos recursos.
- Personas con capacidades diferentes de escasos recursos.

Metas para el 2004.

- Atender a 10,000 adultos y adultas mayores.
- Atender a 3,000 madres, jefas de familia.
- Atender a 1,000 personas con capacidades diferentes.

Recursos destinados a población objetivo 2004.

- Adultos mayores de 60 a 69 años, \$18'240,000 pesos.
- Madres Jefas de familia, \$5'400,000 pesos.
- Personas con capacidades diferentes, \$1'368,000 pesos.

Estrategia Programática y Reglas de Operación.

Proporcionar apoyos económicos mensuales mediante una tarjeta de debito (Si Vale), a grupos prioritarios en situación de vulnerabilidad (de escasos recursos, que habiten en Azcapotzalco).

- Adultos mayores, de 60 a 69 años.
- Madres Jefas de familia.
- Personas con Capacidades Diferentes.

Instrumentación del Plan.

La identificación de los grupos objetivos se determinará mediante estudio socioeconómico en las 91 Unidades Territoriales dando preferencia a las personas de escasos recursos y a las mujeres.

Estrategia.

Se considerará en una primera etapa las 47 Unidades Territoriales prioritarias de muy alta y alta marginación social en Azcapotzalco y las restantes, las no prioritarias, una vez terminado el levantamiento en las primeras.

Líneas de Acción.

Otorgar apoyos económicos mensuales, a través de una tarjeta de débito previo estudio socioeconómico a los siguientes grupos objetivo:

- Adultos mayores de 60 a 69 años cumplidos.
- Madres, Jefas de Familia.
- Personas con Capacidades Diferentes.

Lineamientos Generales.

- Podrán ser beneficiarios del Programa de Equidad Social la(o)s adulta(o)s mayores con 60 y hasta 69 años cumplidos; Madre, Jefa de Familia y/o Persona con capacidad diferente, con una residencia mínima de 3 años en Azcapotzalco y tener bajos ingresos económicos.
- Los precandidatos a recibir cualquier apoyo del Programa de Equidad Social deberán recibir al menos una visita domiciliaria, y el levantamiento de un estudio socioeconómico donde acredite su residencia y condición socioeconómica.
- El estudio socioeconómico formulado de los precandidatos, será cotejado con la base de datos de todos los precandidatos censados (al momento) del corte mensual, a fin de determinar en forma precisa y de acuerdo a su situación socioeconómica estratificada, el otorgamiento del apoyo económico del programa.
- Los candidatos relacionados deberán presentar la documentación soporte para cada uno de los subprogramas de Equidad Social. La falta de algún requisito será causa para dejar de ser considerado beneficiario del programa. Así mismo será motivo de exclusión la presentación de documentación falsa.
- El otorgamiento de los apoyos económicos se realizará a partir del censo realizado a los precandidatos, el criterio de asignación estará determinado por el nivel socioeconómico de los probables beneficiarios partiendo del que no recibe ningún ingreso siguiendo con los que tienen algún ingreso y así sucesivamente, hasta completar el número de apoyos contemplados. Sujetándonos al calendario de disponibilidad aprobado por el Gobierno del Distrito Federal.
- Los candidatos seleccionados que no cumplan con las reglas de operación y documentación soporte (ver criterio de operación de Programa de Equidad Social) solicitados para cada uno de los programas, no podrán ser beneficiarios de dicho apoyo.
- Al cumplir con los requisitos solicitados para cada programa, la Delegación Azcapotzalco fijará un apoyo mensual previamente determinado (el cual podrá variar según la disposición de recursos de esta instancia desconcentrada), mediante una tarjeta de débito con la cual podrá adquirir bienes de consumo básicos en tiendas de autoservicio previamente establecidos.
- En el caso de las personas con capacidades diferentes se podrá otorgar el apoyo a un tutor responsable, previa acreditación.

Seguimiento y Evaluación.

- La Coordinación Ejecutiva de Equidad Social elaborará un reporte trimestral en los que se detalle la ejecución del gasto y los avances en el cumplimiento de las metas.

- Se supervisará bimestralmente por parte de la Coordinación Ejecutiva de Equidad Social, a las personas beneficiarias del Programa de Equidad Social a fin de corroborar su situación socioeconómica, (situación vulnerable, edad, domicilio) y presencia física, a fin de evaluar la continuidad del apoyo económico.
- El uso de la tarjeta será responsabilidad exclusiva del beneficiario y su mal uso será motivo para el retiro del apoyo económico.
- El manejo del programa deberá cumplir en todo momento con los preceptos legales, reglamentos y normatividad vigente del Distrito Federal. Y estará sujeto a la disposición de recursos anuales de la Delegación Azcapotzalco y podrá ser retirado previo aviso.

Lineamientos Específicos

Población prioritaria y vulnerable en condiciones de pobreza.

- Otorgar apoyo económico mensual al adulto mayor de 60 a 69 años de bajos ingresos.
- Otorgar apoyo económico mensual a Madres, Jefas de Familia de bajos ingresos.
- Otorgar apoyo económico mensual a Personas con capacidades diferentes de bajos ingresos.

De la Orientación de los Recursos.

- Los recursos se orientarán prioritariamente a la atención de Grupos prioritarios y vulnerables de escasos recursos en las 47 Unidades Territoriales de muy alta y alta marginación social, definidas por indicadores y área de geo-estadística básica.
- Las 44 Unidades Territoriales restantes de la demarcación se les asignará el resto del presupuesto tomando como base el Programa Integral Territorial Delegacional, el cual tiene como objetivo la distribución equitativa del presupuesto según el grado de marginación social, el número de población y el nivel de ingresos de cada unidad territorial.

Del Padrón de Beneficiarios.

- Para operar el programa del 2004, la Coordinación Ejecutiva de Equidad Social contará con un padrón de posibles beneficiarios previamente levantado (por etapas), en las 91 Unidades Territoriales mediante un estudio socioeconómico realizado casa por casa.
- Estos listados serán la base para determinar por etapa, los beneficiarios de programa y las cantidades de beneficios por cada Unidad Territorial y por cada población objetivo.

De los criterios de elección de lo beneficiarios del programa.

Para acceder al apoyo, los precandidatos deberán reunir las características siguientes:

Adultos mayores de 60 a 69 años.

- Tener entre 60 y 69 años de edad cumplidos.
- Tener una residencia mínima de tres años en Azcapotzalco.
- Credencial de elector.
- Comprobante de domicilio.
- Acta de nacimiento y credencial del INSEN.
- Comprobante de ingresos.

Madres Solteras, Jefas de Familia.

- Tener una residencia mínima de tres años en Azcapotzalco.
- Credencial de elector.
- Comprobante de domicilio.
- Documento donde compruebe que es Madre, Jefa de Familia.
- Comprobante de ingresos.

Personas con Capacidades Diferentes.

- Cumplir una residencia mínima de tres años en Azcapotzalco.
- Credencial de elector.
- Comprobante de domicilio.
- Constancia médica.
- Tutor o responsable (documentación soporte).

Criterios por Unidad Territorial.

Los recursos del programa del 2004 se orientarán de la siguiente manera y de acuerdo al Programa Integrado Territorial.

- Se tomará prioritariamente a 47 Unidades Territoriales con muy alto y alto grado de marginación social.
- Las 44 Unidades Territoriales no prioritarias recibirán los apoyos a partir del 2do. Semestre del año o antes, si existen remanentes financieros de las Unidades Territoriales prioritarias.

De los apoyos.

- Los apoyos se asignarán a partir del inicio del mes del año señalado, conforme a la calendarización mensual del programa aprobado en el Programa Operativo Anual.

- El monto de apoyo para el 2004 será para adultos mayores de 60 a 69 años de \$320.00 (trescientos veinte pesos 00/100 m.n.), madres solteras jefas de familia de \$253.00 (doscientos cincuenta y tres pesos 00/100 m.n.) y personas con capacidades diferentes de \$300.00 (trescientos pesos 00/100 m.n.) de forma mensual y será a través de una tarjeta de débito bancaria previamente determinada.
- Los apoyos que no sean ejercidos serán considerados como un fondo revolvente y podrán ser utilizados para los gastos de operación del programa para apoyar a otros beneficiarios.

Del seguimiento.

- Para la correcta y transparente operación del programa, la Coordinación Ejecutiva de Equidad Social contará con el padrón respectivo de beneficiarios y un expediente de los mismos con la documentación soporte requerida para cada subprograma.
- Lo anterior para la consulta oportuna y transparencia de cualquier revisión operativa del programa.

Operación del Programa Equidad.

La Delegación informará públicamente a los beneficiarios, mediante actos públicos, la disponibilidad de apoyos correspondiente del 2004, en los cuales se señalará los términos que habrán de aplicarse para el otorgamiento de los apoyos como son: los montos mensuales (por población objetivo), las fechas límites para registrar a los posibles beneficiarios y criterios de elegibilidad, entre otros, con base en las presentes reglas.

Seguimiento.

La Coordinación Ejecutiva de Equidad Social con base en los reportes emitidos reportará mensualmente a la Dirección General de Administración los avances físicos y financieros alcanzados. Así como, los movimientos de altas y bajas de los beneficiarios del programa.

2.3 Programación y Presupuesto del Programa Operativo Anual 2004 del Programa de Equidad Social en Azcapotzalco.

A fin de instrumentar el Programa de Equidad Social, la Coordinación Ejecutiva adecua las acciones y los objetivos del mismo a la estructura programática 2004 autorizada por el Gobierno del Distrito Federal. La Delegación tiene la obligación, en el ámbito de sus atribuciones administrativas, de “proponer los proyectos de programas operativos anuales y presupuestales”.⁴⁹

El presupuesto original autorizado por la Jefa Delegacional para el programa fue de 38 millones de pesos en el año 2004, y se inscribió en la estructura programática institucional 17 “Protección Social”, el cual tiene como objetivo el brindar protección a grupos

⁴⁹ Art. 117 VII “Estatuto de Gobierno Distrito Federal”. 2004.

prioritarios y vulnerables. Se dividió en cinco subprogramas los cuales se inscribieron en cuatro actividades institucionales como a continuación se detalla:

| PROGRAMA | NOMBRE DE LOS SUBPROGRAMAS QUE CONFORMAN EL PROGRAMA DE EQUIDAD SOCIAL DELEGACIONAL | ACTIVIDAD INSTITUCIONAL PREVISTA EN EL PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL | No |
|-----------------|--|---|-----------|
| 17 | Madres, Jefas de Familia | Promover el bienestar y la participación comunitaria y familiar | 01 |
| | Apoyo de Útiles Escolares a Primaria* | Promover el bienestar y la participación comunitaria y familiar | 01 |
| | Adultos Mayores de 60 a 69 años | Coadyuvar a la dignificación de personas de la tercera edad | 11 |
| | Personas con Capacidades Diferentes | Impulsar el Desarrollo Familiar Integral | 19 |
| 23 | Apoyo a Unidades Habitacionales* | Adquirir, construir y mejorar vivienda | 14 |

Fuente: Programa Operativo Anual 2004

Para la presupuestación de los subprogramas se elaboró un diagnóstico socio espacial por las 91 Unidades Territoriales de la demarcación, la cual tomo en cuenta la situación demográfica, socioeconómicas, físicas y de marginación social. Se determinó a partir del mismo la sectorización por población objetivo beneficiada, tanto en metas como en montos totales. Para materia de este estudio se detalla el presupuesto de tres subprogramas, principalmente por que el de útiles escolares⁵⁰ no se realizó, y el otro se refiere al plan de corresponsabilidad social para unidades habitacionales.

Los tres subprogramas de Equidad Social se ubicaron como se mencionó anteriormente, en la estructura programática 17 concretamente en las actividades institucionales como se muestra en el cuadro anterior.

El denominado como “Madres, Jefas de Familia” 17 00 01 (promover el bienestar y la participación comunitaria y familiar), con una meta de 3,000 apoyos para el año 2004, con un sustento económico mensual de 253.00 pesos y un monto original anual autorizado de 5´400,000 millón de pesos.

Para el subprograma denominado “Personas con Capacidades Diferentes” 17 00 19 (impulsar el desarrollo familiar integral), el apoyo destinado mensual fue 300.00 pesos, con una meta anual de 1,000 beneficiarios, con un total de recursos de 1´368,000 millón de pesos.

De acuerdo al diseño del Programa de Equidad Social se consideró al subprograma de “Adultos Mayores de 60 a 69 años” 17 00 11 (coadyuvar a la dignificación de personas de la tercera edad) como el de mayor importancia institucional, tanto por su importancia demográfica, como por la situación socioeconómica en que se encuentra en la demarcación.

⁵⁰ El subprograma de útiles escolares no se realizó porque en 2004, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promulgo la Ley respectiva.

En este subprograma se programó una meta para el año 2004, originalmente de 10,000 apoyos, con un monto mensual por beneficiario de 320 pesos y un presupuesto anual original de 15'264,000 millones de pesos. El cual se sujetaría a un calendario mensual programado como a continuación se muestra.

**Calendarización programática mensual de recursos subprograma 17 00 11
Adultos mayores de 60 a 69 años.**

| MES DE EJECUCION | ABRIL | MAYO | JUNIO | JULIO | AGOSTO | SEPTIEMBRE | OCTUBRE | NOVIEMBRE | DICIEMBRE |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| NÚM. DE APOYOS | 4,500 | 4,500 | 4,500 | 4,500 | 4,500 | 4,500 | 4,700 | 6,000 | 10,000 |
| META FINANCIERA | \$1,440,000 | \$1,440,000 | \$1,440,000 | \$1,440,000 | \$1,440,000 | \$1,440,000 | \$1,504,000 | \$1,920,000 | \$3,200,000 |

Fuente: Programa Operativo Anual 2004, Coordinación Ejecutiva de Equidad Social.

En resumen, los montos finales originales para estos tres subprogramas fue del orden de 20,744,400 millones de pesos, tan sólo en la partida presupuestal 4105 (ayudas sociales y culturales), que en su conjunto represento un aumento de casi tres veces más, de todo el presupuesto asignado por la anterior administración en materia de Desarrollo Social. El Programa de Equidad Social representa el 2.48% del total del presupuesto Delegacional en año 2004, el cual ascendió a 835'327,072⁵¹ millones de pesos y representa el 43.21% de todos los recursos asignados a la Dirección General de Desarrollo Social.

Destaca el hecho que de acuerdo a un análisis interno realizado por la Contraloría General del Distrito Federal realizado en el año 2005 se considera que el presupuesto real de la Delegación, para ejercer en sus programas institucionales (descontando nóminas, luz, agua, drenaje, etc.) fue poco más de 250'000,000 millones de pesos, por lo que el Programa de Equidad Social represento el 8.29% de todo el presupuesto ejercido por el Órgano Político Administrativo en Azcapotzalco durante el año 2004. Estas cifras nos pueden dar una clara idea de la magnitud de recursos que consume dicho programa y el impacto financiero que representa para el presupuesto Delegacional.

A los casi 21 millones de pesos que se destinaron para apoyos directos a la población objetivo seleccionada, se les agregaron cerca de 16 millones más para servicios propios del Programa de Equidad Social, compra de equipo, materiales, mobiliario servicios de equipo, propaganda, etc. Para finales del año 2004, hicieron cerca de 38 millones pesos en total para todo los subprogramas del Programa de Equidad Social. Se consideró que con las metas contempladas para el siguiente año desde el primer mes y hasta diciembre del 2005 el monto necesario era cercano a los 55 millones de pesos.

Al final del año 2004, el Programa de Equidad Social representó el 79.16% de todo el presupuesto de desarrollo social el cual ascendió a 48 millones de pesos, el 4.54% de todo el presupuesto anual, así como el 15.20% del presupuesto líquido a ejercer por la Desconcentrada en Azcapotzalco.

El mantenimiento de estas metas y la posible ampliación del Programa de Equidad Social, crearía una presión financiera muy importante sobre todo en las condiciones jurídicas en

⁵¹ Ver DELEGACIÓN AZCAPOTZALCO. "Programa Operativo Anual 2004".

que operan la Delegación, la cual no tiene posibilidades de recaudar sus propios recursos como lo pudieran hacer los Municipios. El mismo hecho de destinar hoy esas cantidades y sin un aumento real de presupuesto podría poner en riesgo el objetivo primario (en el 2006 se comenzó una escasez de lámparas para alumbrado público, servicio sin lugar a duda prioritario para la ciudadanía), que hoy en día tiene la gestión Delegacional: la dotación de servicios públicos.

2.4 Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal y el Programa Integral Territorial Delegacional del Programa de Equidad Social en Azcapotzalco.

A partir de la Administración 2000-2006 al Gobierno del Distrito Federal, se integró como instrumento de planeación presupuestal el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social, con la finalidad de vincular los tres componentes fundamentales de su Política Social. La “democracia participativa”, “política social” y la “eficiencia administrativa” asociados a una Unidad Territorial determinada, con “el propósito de atender y resolver, desde abajo la demanda ciudadana en un horizonte temporal de mediano plazo”.⁵²

Es importante destacar esta acción estratégica del gobierno central, ya que con este instrumento de planeación, se impulsó el desarrollo social (con acciones y recursos) por unidad territorial de manera racional (integral y administrativa) y se fomentó la participación ciudadana en la toma de decisiones (planeación) en esta materia.

El principio fundamental del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social es buscar “la eficacia en el cumplimiento de metas y la eficacia en el uso de los recursos y en la operación de las instancias de gobierno”⁵³, ya que permiten integrar los programas de las diferentes dependencias del Gobierno del Distrito Federal, con el objetivo de ampliar racionalmente los recursos, las acciones y mejorar la cobertura de atención de servicios sociales.

Este programa integrado reconoce mediante un diagnóstico, las condiciones socio-espaciales, territoriales y culturales de las unidades territoriales en cada demarcación, permitiendo así su identificación física, cobertura de servicios y nivel de desarrollo o marginación social. Esto permite visualizar la integración de los distintos programas de gobierno, financiamiento de los mismos, metas y población objetivo beneficiada. Además este instrumento permite la distribución equitativa en el territorio en cuestión, transparencia en el número de apoyos y el destino de los recursos, mediante un rigor metodológico sin sesgo partidista acorde a las características de las Unidades Territoriales y a las demandas socioeconómicas de los distintos grupos sociales. Además de ser un excelente instrumento de rendición de cuentas de cualquier gobierno.

Como se observa, este instrumento de planeación es integral, tiene las características de una estrategia focalizada tanto en la definición de recursos y como de grupos objetivos a

⁵² Ver Gobierno del Distrito Federal 2004. “Manual de programación presupuestación para la formulación del proyecto de presupuesto de egresos”. P. 56.

⁵³ Ver Mismo Manual... y pagina.

beneficiar. Esta estrategia choca con la visión política general impulsada de universalidad, pero esto nos ejemplifica en general que el mismo Gobierno del Distrito Federal, utiliza dos formas de política social: la focalizada y la universalista. Contradictoria si, puede ser pero por otro lado las características (ya enumeradas anteriormente), jurídicas del Distrito Federal hace muy difícil realizar una verdadera política de Estado unificada. También ay que considerar que algunas de sus políticas públicas en materia social, vienen de la anterior administración perredista, lo que hace muy difícil remplazarlas; más si no se cuenta con un programa que lo sustituya.

2.5 Componentes del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social y Principios.⁵⁴

El contenido del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social destaca diversos componentes que le dan un carácter distintivo de otras experiencias conocidas y lo reafirmaron como un sólido instrumento de gobierno central para impulsar el desarrollo social, se puede mencionar entre otros:

- El trabajo ordenado y coordinado de las dependencias y organismos de gobierno.
- La integración y complementariedad de las acciones, programas y su asignación con mayor prioridad a las Unidades Territoriales de más alta marginación.
- Una cobertura amplia y sostenida de las acciones en beneficio de la población en condiciones de pobreza.
- Una asignación presupuestal específica con carácter intransferible.
- La distribución territorial del presupuesto y la participación ciudadana.
- La identificación clara y en campo de los grupos objetivo.
- El reconocimiento de las asambleas, comisiones y comités como los sujetos de la planeación y de la unidad territorial como el espacio local de planeación.

Principios:

- **Justicia:** Ya que es necesaria la intervención gubernamental para impedir el deterioro de las condiciones de vida de la población y reducir el rezago en la atención de las necesidades básicas de la población en condiciones de pobreza.
- **Articulación:** Coordinación entre las dependencias participantes según su área de competencia y respeto a la participación ciudadana, ya que es el eje fundamental para llevar a cabo la estrategia.
- **Integración:** Complementariedad para lograr la eficiencia en las acciones de Gobierno, y evitar con ello el desperdicio de recursos, atendiendo con orden y eficacia a las demandas ciudadanas.
- **Permanencia:** Continuidad que permita consolidar las acciones de Gobierno a mediano plazo.

⁵⁴ Ver SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL. 2006. "La política social de gobierno del Distrito Federal". P.25 y 26

2.6 Programa Integral Territorial Delegacional.

Para aplicar los recursos asignados en el programa de equidad en el año 2004, y garantizar su efectiva y equitativa distribución, se diseñó (con el espíritu del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social que puso en práctica el gobierno central), el Programa Integral Territorial Delegacional, instrumento de planeación que buscó garantizar la equidad socio-espacial de los recursos económicos destinados al programa y distribuirlos de manera eficaz, eficiente y equitativa en las 91 Unidades Territoriales en Azcapotzalco, tomando en cuenta las características de infraestructura y equipamiento, de cada una de ellas, los datos sociodemográfico y de marginación urbana disponibles del INEGI, del Gobierno del Distrito Federal y del CONAPO. Con este instrumento de planeación se pretendió que el programa tuviera una cobertura amplia en el territorio de manera clara, precisa y transparente. Se buscó garantizar la atención a todas las colonias de la demarcación, además evitar con esto, preferencia alguna por motivos políticos, ideológicos o de otra naturaleza, así como permitir condicionamiento alguno frente al otorgamiento de algún tipo de apoyo económico.

Con la adecuación a las características de funcionamiento y atribuciones Delegacionales se aplicó el Programa Integral Territorial Delegacional, con la finalidad central de garantizar que los 22'032,000 millones de pesos destinados al programa, se dispersaran de manera equitativa, los 14,000 apoyos destinados en el 2004; este tipo de planeación programática es igual a la estrategia de planeación seguida por el gobierno central. Además de ser obligatorio su desarrollo e inscripción (no así la evaluación de sus resultados) en el Programa Operativo Anual de Azcapotzalco.

Es importante destacar, que tal vez sea el primer programa de protección social Delegacional, que utilizó esta herramienta de planeación desde el principio de la Administración, a tal nivel de detalle como se hizo en Azcapotzalco. Su diseño, programación, presupuesto y aplicación se hizo apenas dos meses después del inicio de la gestión, manteniéndose por tres años de la misma.

Tal vez aquí es donde realmente radique lo novedoso del Programa de Equidad Social, es la planeación estratégica a nivel de Unidad Territorial, de los recursos de protección social y que posibilitan su evaluación de manera transparente, además de darle seguimiento de manera puntual a las metas físicas y financieras de manera automática en tiempo real, como a continuación se ejemplifica:

PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL DELEGACIONAL 2004

PROGRAMACIÓN POR UNIDAD TERRITORIAL

SUBPROGRAMA: **17 - 11** COADYUVAR A LA DIGNIFICACION DE PERSONAS DE LA TERCERA EDAD

NOMBRE DEL PROGRAMA: **ADULTOS MAYORES DE 60 A 69 AÑOS.** COLONIAS: **PRIORITARIAS**

| DELEGACION | | UNIDAD DE MEDIDA | META TOTAL | | ABRIL | | MAYO | | JUNIO | | JULIO | |
|-----------------|-----------------------|------------------|------------|---------------------|-----------|-----------------|-----------|-----------------|-----------|-----------------|-----------|-----------------|
| CLAVE | DENOMINACIÓN | | FÍSICA | FINANCIERA | FÍSICA | FINANCIERA | FÍSICA | FINANCIERA | FÍSICA | FINANCIERA | FÍSICA | FINANCIERA |
| | EQUIDAD SOCIAL | | | | | | | | | | | |
| 02-001-1 | AGUILERA | APOYO | 80 | \$140,823.68 | 44 | \$13,953 | 44 | \$13,953 | 44 | \$13,953 | 44 | \$13,953 |

| | | | | | | | | | | | | |
|----------|---|-------|-----------------|---------------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|
| 02-004-1 | AMPLIACION DEL GAS | APOYO | 80 | \$140,823.68 | 44 | \$13,953 | 44 | \$13,953 | 44 | \$13,953 | 44 | \$13,953 |
| 02-005-1 | AMPLIACION PETROLERA | APOYO | 85 | \$150,088.40 | 46 | \$14,871 | 46 | \$14,871 | 46 | \$14,871 | 46 | \$14,871 |
| 02-006-1 | AMPLIACION SAN PEDRO XALPA | APOYO | 539 | \$948,706.92 | 294 | \$93,999 | 294 | \$93,999 | 294 | \$93,999 | 294 | \$93,999 |
| 02-008-1 | ARENAL | APOYO | 107 | \$189,000.21 | 59 | \$18,726 | 59 | \$18,726 | 59 | \$18,726 | 59 | \$18,726 |
| 02-010-1 | BARRIO COLTONGO | APOYO | 158 | \$277,941.48 | 86 | \$27,539 | 86 | \$27,539 | 86 | \$27,539 | 86 | \$27,539 |
| 02-011-1 | BENITO JUAREZ (INCLUYE UN HOGAR PARA CADA TRABAJADOR) | APOYO | 69 | \$122,294.25 | 38 | \$12,117 | 38 | \$12,117 | 38 | \$12,117 | 38 | \$12,117 |
| 02-013-1 | COSMOPOLITA | APOYO | 102 | \$179,735.49 | 56 | \$17,808 | 56 | \$17,808 | 56 | \$17,808 | 56 | \$17,808 |
| 02-016-1 | EL JAGÜEY | APOYO | 126 | \$222,353.18 | 69 | \$22,031 | 69 | \$22,031 | 69 | \$22,031 | 69 | \$22,031 |
| 02-018-1 | EUZKADI | APOYO | 92 | \$161,206.06 | 50 | \$15,972 | 50 | \$15,972 | 50 | \$15,972 | 50 | \$15,972 |
| 02-020-1 | FERRERIA | APOYO | 48 | \$85,235.39 | 26 | \$8,445 | 26 | \$8,445 | 26 | \$8,445 | 26 | \$8,445 |
| 02-024-1 | LA PRECIOSA | APOYO | 156 | \$274,235.59 | 85 | \$27,172 | 85 | \$27,172 | 85 | \$27,172 | 85 | \$27,172 |
| 02-026-1 | LAS SALINAS | APOYO | 104 | \$183,441.38 | 57 | \$18,176 | 57 | \$18,176 | 57 | \$18,176 | 57 | \$18,176 |
| 02-027-1 | LIBERACION | APOYO | 68 | \$120,441.31 | 37 | \$11,933 | 37 | \$11,933 | 37 | \$11,933 | 37 | \$11,933 |
| 02-028-1 | LIBERTAD | APOYO | 118 | \$207,529.64 | 64 | \$20,562 | 64 | \$20,562 | 64 | \$20,562 | 64 | \$20,562 |
| 02-034-1 | PASTEROS | APOYO | 210 | \$370,588.64 | 115 | \$36,718 | 115 | \$36,718 | 115 | \$36,718 | 115 | \$36,718 |
| 02-037-1 | PLENITUD | APOYO | 221 | \$389,118.07 | 120 | \$38,554 | 120 | \$38,554 | 120 | \$38,554 | 120 | \$38,554 |
| 02-038-1 | PORVENIR | APOYO | 133 | \$233,470.84 | 72 | \$23,133 | 72 | \$23,133 | 72 | \$23,133 | 72 | \$23,133 |
| 02-039-1 | POTRERO DEL LLANO | APOYO | 135 | \$237,176.73 | 73 | \$23,500 | 73 | \$23,500 | 73 | \$23,500 | 73 | \$23,500 |
| 02-041-1 | PRO HOGAR | APOYO | 256 | \$450,265.20 | 139 | \$44,613 | 139 | \$44,613 | 139 | \$44,613 | 139 | \$44,613 |
| 02-042-1 | PROVIDENCIA | APOYO | 232 | \$407,647.50 | 126 | \$40,390 | 126 | \$40,390 | 126 | \$40,390 | 126 | \$40,390 |
| 02-043-1 | REYNOSA TAMAULIPAS | APOYO | 227 | \$400,235.73 | 124 | \$39,656 | 124 | \$39,656 | 124 | \$39,656 | 124 | \$39,656 |
| 02-045-1 | SAN ANDRES BARRIO | APOYO | 104 | \$183,441.38 | 57 | \$18,176 | 57 | \$18,176 | 57 | \$18,176 | 57 | \$18,176 |
| 02-046-1 | SAN ANDRES PUEBLO | APOYO | 96 | \$168,617.83 | 52 | \$16,707 | 52 | \$16,707 | 52 | \$16,707 | 52 | \$16,707 |
| 02-049-1 | SAN FRANCISCO TETECALA | APOYO | 104 | \$183,441.38 | 57 | \$18,176 | 57 | \$18,176 | 57 | \$18,176 | 57 | \$18,176 |
| 02-050-1 | SAN FRANCISCO XOCOTITLA | APOYO | 105 | \$185,294.32 | 57 | \$18,359 | 57 | \$18,359 | 57 | \$18,359 | 57 | \$18,359 |
| 02-051-1 | SAN JUAN TLIHUACA | APOYO | 258 | \$453,971.08 | 141 | \$44,980 | 141 | \$44,980 | 141 | \$44,980 | 141 | \$44,980 |
| 02-053-1 | SAN MARTIN XOCHINAHUAC | APOYO | 220 | \$387,265.13 | 120 | \$38,371 | 120 | \$38,371 | 120 | \$38,371 | 120 | \$38,371 |
| 02-055-1 | SAN MIGUEL AMANTLA | APOYO | 310 | \$546,618.24 | 169 | \$54,159 | 169 | \$54,159 | 169 | \$54,159 | 169 | \$54,159 |
| 02-056-1 | SAN PEDRO XALPA | APOYO | 61 | \$107,470.71 | 33 | \$10,648 | 33 | \$10,648 | 33 | \$10,648 | 33 | \$10,648 |
| 02-059-1 | SAN SEBASTIAN | APOYO | 69 | \$122,294.25 | 38 | \$12,117 | 38 | \$12,117 | 38 | \$12,117 | 38 | \$12,117 |
| 02-060-1 | SANTA APOLONIA | APOYO | 116 | \$203,823.75 | 63 | \$20,195 | 63 | \$20,195 | 63 | \$20,195 | 63 | \$20,195 |
| 02-061-1 | SANTA BARBARA | APOYO | 210 | \$370,588.64 | 115 | \$36,718 | 115 | \$36,718 | 115 | \$36,718 | 115 | \$36,718 |
| 02-062-1 | SANTA CATARINA | APOYO | 68 | \$120,441.31 | 37 | \$11,933 | 37 | \$11,933 | 37 | \$11,933 | 37 | \$11,933 |
| 02-063-1 | SANTA CRUZ ACAYUCAN | APOYO | 108 | \$190,853.15 | 59 | \$18,910 | 59 | \$18,910 | 59 | \$18,910 | 59 | \$18,910 |
| 02-064-1 | SANTA CRUZ DE LAS SALINAS | APOYO | 89 | \$157,500.17 | 49 | \$15,605 | 49 | \$15,605 | 49 | \$15,605 | 49 | \$15,605 |
| 02-065-1 | SANTA INES | APOYO | 132 | \$231,617.90 | 72 | \$22,949 | 72 | \$22,949 | 72 | \$22,949 | 72 | \$22,949 |
| 02-066-1 | SANTA LUCIA | APOYO | 53 | \$92,647.16 | 29 | \$9,180 | 29 | \$9,180 | 29 | \$9,180 | 29 | \$9,180 |
| 02-067-1 | SANTA MARIA MANINALCO | APOYO | 189 | \$333,529.78 | 103 | \$33,046 | 103 | \$33,046 | 103 | \$33,046 | 103 | \$33,046 |
| 02-068-1 | SANTIAGO AHUIZOTLA (INCLUYE LA U.H. LA NARANJA Y LA ESCUADRA) | APOYO | 442 | \$778,236.14 | 241 | \$77,108 | 241 | \$77,108 | 241 | \$77,108 | 241 | \$77,108 |
| 02-073-1 | TEZOMOC | APOYO | 274 | \$481,765.23 | 149 | \$47,734 | 149 | \$47,734 | 149 | \$47,734 | 149 | \$47,734 |
| 02-075-1 | TLATILCO | APOYO | 100 | \$176,029.60 | 55 | \$17,441 | 55 | \$17,441 | 55 | \$17,441 | 55 | \$17,441 |
| 02-079-1 | U. H. EL ROSARIO SECTOR I | APOYO | 215 | \$378,000.41 | 117 | \$37,453 | 117 | \$37,453 | 117 | \$37,453 | 117 | \$37,453 |
| 02-079-2 | U. H. EL ROSARIO SECTOR II | APOYO | 310 | \$546,618.24 | 169 | \$54,159 | 169 | \$54,159 | 169 | \$54,159 | 169 | \$54,159 |
| 02-079-3 | U. H. EL ROSARIO-CTM | APOYO | 200 | \$352,059.21 | 109 | \$34,882 | 109 | \$34,882 | 109 | \$34,882 | 109 | \$34,882 |
| 02-081-1 | U. H. LAS TRANCAS | APOYO | 66 | \$116,735.42 | 36 | \$11,566 | 36 | \$11,566 | 36 | \$11,566 | 36 | \$11,566 |
| 02-082-1 | U. H. MIGUEL HIDALGO | APOYO | 89 | \$157,500.17 | 49 | \$15,605 | 49 | \$15,605 | 49 | \$15,605 | 49 | \$15,605 |
| | | | SUBTOTAL | \$12,918,720 | 4000 | \$1,280,000 | 4000 | \$1,280,000 | 4000 | \$1,280,000 | 4000 | \$1,280,000 |

Fuente: Programa Operativo Anual 2004, Coordinación Ejecutiva de Equidad Social.

Con la elaboración del Programa Integral Territorial Delegacional de Azcapotzalco, se llevó por primera vez (en la historia de la Delegación) un programa de Desarrollo Social sustentado plenamente en un diagnóstico, con un instrumento de planeación claro y presupuestado por unidad territorial, que tomó como base las características del territorio y la población para el destino de los recursos. Esto permitió garantizar que las Unidades Territoriales con mayor nivel de marginación recibieran el mayor número de apoyos. Además de los indicadores de marginación, se analizó en la Coordinación Ejecutiva la información estadística por Áreas de Geo-estadística Básica, a fin de conocer a detalle las características de la población, sobre todo de la objetivo o blanco, por Unidades Territoriales y la viabilidad de otorgar dichos apoyos y recursos del programa en cada una de las comunidades de Azcapotzalco.

Programa Integral Territorial Delegacional: Programa de Equidad Social, volante de difusión, 2004.

PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL DELEGACIONAL (PITD) PARA EL DESARROLLO SOCIAL PROGRAMAS Y ACCIONES 2004

UNIDAD TERRITORIAL

| SUBPROGRAMA | NÚMERO DE APOYOS | MONTO ASIGNADO POR PERSONA |
|--|---|---|
| ADULT@S MAYORES DE 60 A 69 AÑOS | | \$ 320.00 |
| PERSONAS CON CAPACIDADES DIFERENTES | | \$ 300.00 |
| MADRES SOLTERAS, JEFAS DE FAMILIA | | \$ 253.00 |
| APOYO DE ÚTILES ESCOLARES DE 1o DE 6to DE PRIMARIA | TODAS LAS ESCUELAS DE LA UNIDAD TERRITORIAL | ÚTILES ESCOLARES DE 1o DE 6to DE PRIMARIA |
| MATERIALES PARA EL MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE UNIDADES HABITACIONALES | UNIDAD HABITACIONAL | SEGÚN DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES |

Programa de Equidad Social

Es uno de los programas sociales prioritarios que Laura Velázquez Alzúa, Jefa Delegacional en Azcapotzalco, ha incluido en su Programa de Gobierno, cuyo objetivo es atender prioritariamente a toda persona que, por su condición de pobreza o su situación de vulnerabilidad así lo requiera, dando preferencia a las mujeres, mayores y las personas con capacidades diferentes.

¿EN QUÉ CONSISTE CADA PROGRAMA?

Adult@s Mayores de 60 a 69 años
Proporcionar apoyos económicos mensuales a adult@s mayores, en condiciones de vulnerabilidad, que les permitan elevar su calidad de vida.

Madres Solteras Jefas de Familia
Proporcionar apoyo económico mensual a madres solteras jefas de familia de escasos recursos que cuentan o no con un trabajo estable.

Personas con Diferentes Capacidades
Apoyo económico mensual a personas con capacidades diferentes que les propicien condiciones de equidad y que les permitan vivir con dignidad.

¿QUÉ REQUISITOS SE NECESITAN PARA SER CANDIDATO A OBTENER UNO DE ESTOS BENEFICIOS?

Adult@s Mayores de 60 a 69 años

- Tener una residencia mínima de 5 años en Azcapotzalco.
- Tener entre 60 y 69 años de edad cumplidos.
- Credencial de elector.
- Comprobante de domicilio.
- Acta de nacimiento y credencial del INSEN.

Madres Solteras Jefas de Familia

- Tener una residencia mínima de 5 años en Azcapotzalco.
- Credencial de elector.
- Comprobante de domicilio.
- Documento donde compruebe que es madre soltera y jefa de familia.

Personas con Capacidades Diferentes

- Tener una residencia mínima de 5 años en Azcapotzalco.
- Credencial de elector.
- Comprobante de domicilio.
- Constancia médica.
- Tutor o responsable (documentación soporte).

PROGRAMA DE EQUIDAD SOCIAL

Este análisis permitió la planeación y posterior aplicación del presupuesto destinado por cada subprograma, es decir, por cada población objetivo seleccionada, tomando en cuenta las características de cada una de las Unidades Territoriales, se distribuyeron los apoyos, privilegiando a las comunidades de nivel de marginación muy alto, alto y medio sobre las de mejor nivel. La situación demográfica y el número de población, así como las características territoriales de cada una de ellas, determinó la forma de asignación de apoyos y el número de personas beneficiadas en cada una de ellas. Logrando con esto transparentar los apoyos, equilibrar las demandas de los mismos y atender las necesidades socio-demográficas de las comunidades.

Con esta forma de planeación se dio seguimiento mensual al desempeño del programa, así como una evaluación puntual de los recursos físicos y financieros. Además fue un excelente medio de rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

La aplicación del Programa Integral Territorial Delegacional no sólo fue la única innovación del Programa de Equidad Social, también lo fue la elaboración de un instrumento de planeación, que se diseñó y puso en práctica: el Sistema de Gestión. Este sistema que fue elaborado por personal de la Subdirección de Informática y de la Coordinación Ejecutiva, posibilitó el manejo electrónico de grandes bases de datos de manera automática, eficaz, amigable y sobre todo con absoluta transparencia de los recursos y sin fallas de información, no sólo para la toma de decisiones, la atención ciudadana por parte de la administración Delegacional, sino para las auditorías que se tuvieron en el 2005 y 2006 con resultados muy satisfactorios.

Podemos decir, que el Programa de Equidad y su Programa Integral Territorial Delegacional, como lo mencionamos anteriormente, es un programa innovador para el gobierno en Azcapotzalco, que por su instrumentación y objetivos, tuvo un alto impacto entre la población. Fue sin lugar a dudas un programa sin precedente, al menos en Azcapotzalco, no sólo por los alcances de sus metas físicas y financieras; sino también por el cuidado de su presupuestación; la automatización de los procesos de asignación de cuentas; por sus controles y reglas de operación para la entrega de apoyos; el cuidado del destino de los recursos; la sistematización de los padrones y documentación de beneficiarios, así como los alcances y cobertura de los favorecidos.

Dato adicional es el primer lugar obtenido en eficiencia por la Delegación Azcapotzalco, que reportó la compañía “Si Vale”, contratada para el manejo de las cuentas del programa y que también opera en otras dos delegaciones, varios municipios, para el Gobierno del Distrito Federal y varios Estados del país.

Al término del año 2004, el Programa de Equidad Social benefició a 12,860 personas de manera directa, y a 51,255 personas de manera indirecta en las 91 Unidad Territorial de la demarcación. Aunque se avanzó e innovó en muchos aspectos de la Órgano Político Administrativo en Azcapotzalco, faltó mucho por hacer en los programas complementarios tanto en lo social como en lo administrativo; el análisis financiero y viabilidad del programa a nivel Delegacional; la evaluación y efectividad del programa en crear un verdadero piso social en los grupos vulnerables beneficiados.

3. Descripción y evaluación de los resultados por apoyos otorgados del Programa de Equidad Social, por Unidades Territoriales en Azcapotzalco.

Los objetivos generales del programa se cumplieron en la detección de los posibles beneficiarios mediante la visita a cerca de 90,000 viviendas en las 91 Unidades Territoriales de la demarcación y la aplicación de cerca de 21,000 estudios socioeconómicos a los posibles candidatos a recibir apoyos económicos. Para la aplicación de los recursos asignados al Programa de Equidad Social en sus diversos subprogramas durante el 2004, y garantizar su efectiva y equitativa distribución territorial, se diseñó el Programa Integrado Territorial Delegacional. Instrumento de planeación, que como mencionamos en el punto anterior, buscó garantizar la equidad programática en la distribución de recursos socio-espaciales del programa en todas las Unidades Territoriales en que se dividen la Delegación; especialmente las que presenta muy alta, alta y media marginación urbana. Además de que este método de planeación se permite una evaluación espacial exacta de dónde se entregaron los apoyos en el territorio, también es un instrumento de rendición de cuentas a la ciudadanía respecto al destino de los recursos encargados a la autoridad Delegacional durante su mandato.

Mediante este instrumento de planeación se logró garantizar, en los tres subprogramas propuestos, se dispersaran equitativamente los recursos del programa de manera transparente y alejada de toda subjetividad partidista. Además para efficientar el manejo de las cuentas de los beneficiarios del programa, se contrato a una empresa de vanguardia (Sí Vale), la cual se encargo de la elaboración de tarjetas, del manejo bancario, dispersión de recursos y servicios complementarios. El servicio prestado por medio de una tarjeta de débito, cumplió en todo momento en tiempo y forma con las entregas de recursos a cada beneficiario y permitió agregarle algunos servicios complementarios sin costo para el usuario y para la Delegación. Esto sin más burocracia, con transparencia y con el respaldo de bases de datos periódicas para su puntal seguimiento y evaluación.

Meta física y financiera de los Subprogramas del Programa de Equidad Social 2004

| Nombre del subprograma | Meta física | Meta Financiera |
|-------------------------------|---------------|-------------------|
| Adultos Mayores de 60-69 años | 10,000 | 15,264,000 |
| Madres Jefas de Familia | 3,000 | 4,250,400 |
| Personas con Discapacidad | 1,000 | 1,230,000 |
| MONTO TOTAL: | 14,000 | 20,744,400 |

Fuente: Programa Operativo Anual 2004, Coordinación Ejecutiva de Equidad Social.

Los recursos se asignaron según el nivel de marginación de las Unidades Territoriales, el tamaño, el número total de población⁵⁵ y la población objetivo. Bajo estos criterios de asignación (preliminares), se programaron en el Programa Operativo Anual 2004, por cada subprograma las metas físicas y financieras por cada una de ellas.

⁵⁵ La población por Unidades Territoriales se tomo de los resultados presentados por la Dirección General de Planeación Territorial, del Gobierno del Distrito del Federal 2003. En base a los resultados del XII de Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

SUBPROGRAMA: 17 - 11**COADYUVAR A LA DIGNIFICACIÓN DE PERSONAS DE LA TERCERA EDAD****Adultos Mayores de 60-69 años**

| DENOMINACIÓN DE PROGRAMA, PROGRAMA ESPECIAL Y ACTIVIDAD INSTITUCIONAL ESPECIAL Y ACTIVIDAD INSTITUCIONAL | DELEGACIÓN | | UNIDAD DE MEDIDA | META TOTAL | |
|---|------------|----------------------------|---------------------|------------|--------------|
| | CLAVE | DENOMINACIÓN | | FÍSICA | FINANCIERA |
| EQUIDAD SOCIAL | | | | | |
| Adultos mayores de 60 a 69 años | 02-006-1 | AMPLIACION SAN PEDRO XALPA | APOYO | 539 | \$948,706.92 |

SUBPROGRAMA: 17 - 01**PROMOVER EL BIENESTAR Y LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y FAMILIAR****Madres Jefas de Familia**

| DENOMINACIÓN DE PROGRAMA, PROGRAMA ESPECIAL Y ACTIVIDAD INSTITUCIONALESPECIAL Y ACTIVIDAD INSTITUCIONAL | DELEGACION | | UNIDAD DE MEDIDA | META TOTAL | |
|--|------------|----------------------------|---------------------|------------|--------------|
| | CLAVE | DENOMINACIÓN | | FÍSICA | FINANCIERA |
| EQUIDAD SOCIAL | | | | | |
| Madres solteras, jefas de familia | 02-006-1 | AMPLIACION SAN PEDRO XALPA | APOYO | 113 | \$239,286.63 |

SUBPROGRAMA: 17 - 19**IMPULSAR EL DESARROLLO FAMILIAR INTEGRAL****Personas con capacidades diferentes**

| DENOMINACIÓN DE PROGRAMA, PROGRAMA ESPECIAL Y ACTIVIDAD INSTITUCIONALESPECIAL Y ACTIVIDAD INSTITUCIONAL | DELEGACION | | UNIDAD DE MEDIDA | META TOTAL | |
|--|------------|----------------------------|---------------------|------------|------------|
| | CLAVE | DENOMINACIÓN | | FÍSICA | FINANCIERA |
| EQUIDAD SOCIAL | | | | | |
| Personas con capacidades diferentes | 02-006-1 | AMPLIACION SAN PEDRO XALPA | APOYO | 48 | \$77,223 |

Fuente: Programa Operativo Anual 2004, Coordinación Ejecutiva de Equidad Social.

Los resultados al final del año de cada subprograma se modificaron con respecto al diseño original (octubre-noviembre 2003), por los motivos que a continuación se enumeran: mayor número de población objetivo; inconsistencias o carencia de información demográfica de algunas Unidades Territoriales; menor de la población objetivo prevista, en algunas Unidades Territoriales: nula participación ciudadana, fallas institucionales en la estructuración y recolección de información de campo en algunas Unidades Territoriales, falta de capacitación y problemas laborales con el personal de campo: insuficiencia de equipo, bienes y apoyo de oficina que pusieron en riesgo no sólo el cumplimiento de las metas sino del programa en general.

Cabe hacer la aclaración que varias Unidades Territoriales, tal fue el nivel de participación y demanda de solicitantes de apoyos que se tomo la determinación de incrementar el número original de beneficiarios a fin de cubrir las necesidades de apoyos.

Metas alcanzada por subprograma del Programa de Equidad Social POA 2004

| Nombre del subprograma | Meta Original 2004 ⁵⁶ | Meta Modificada ⁵⁷ | Meta Alcanzada ⁵⁸ | %de avance ⁵⁹ | Universo ⁶⁰ | Cobertura de Atención ⁶¹ |
|-------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|------------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------------|
| Adultos Mayores de 60-69 años | 10,000 | 9,000 | 9,050 | 100.55 | 24,049 | 37.63 |
| Madres Jefas de Familia | 3,000 | 2,700 | 2,925 | 108.33 | 30,000* | 9.75 |
| Personas con capacidades diferentes | 1,000 | 1,000 | 966 | 96.6 | 8,992 | 10.74 |
| TOTAL: | 14,000 | 12,700 | 12,941 | | 63,041 | |

*Cálculo estimado por la CEES, de acuerdo al XI Censo General de Población y Vivienda 2000. NEGI.

Respecto a las metas alcanzadas en general por el Programa Equidad Social, al respecto podemos comentar que como se observa en el cuadro anterior, todas las metas se cumplieron casi al 100% en sus tres subprogramas, destacándose el hecho que según los datos finales de la Coordinación Ejecutiva, 9,344 beneficiarias fueron mujeres, es decir que el 72% de total de apoyos entregados durante el año 2004, y tan sólo el 26% fueron para hombres, en el 2% de los datos no se pudo determinar el sexo por deficiencias de captura encontrados en la base de datos del padrón.

El Programa Integrado Territorial Delegacional, fue el instrumento de planeación base para la formación del padrón general de beneficiarios durante el año 2004. El padrón general de beneficiarios es la base sistematizada de todas las personas que reciben algún tipo de apoyo económico, de algunos de los tres subprogramas en que se conforma Programa de Equidad Social en Azcapotzalco.

En el otorgamiento de apoyos se busco en todo momento distribuir equitativamente según la planeación original por Unidades Territoriales, sin embargo, como mencionamos anteriormente fueron varios hechos los que obligaron a modificar la programación inicial.

Para el análisis y evaluación de este proyecto agrupamos las metas obtenidas durante el primer año de aplicación del Programa de Equidad Social, en sus tres subprograma y por Unidades Territoriales, con la finalidad de conocer a nivel de detalle la distribución generales de los resultados por cada uno de su líneas de atención y en el territorio. Daremos cuenta de los resultados del programa de manera socio-espacial (población –territorio), a fin de conocer la ubicación en el territorio Delegacional de los resultados del programa y la situación socioeconómica de las Unidades Territoriales con mayor o menor número de metas alcanzadas durante el año 2004. De acuerdo a los resultados de la Coordinación Ejecutiva de Equidad Social⁶² las Unidades Territoriales que mayor número de personas recibieron algún tipo de apoyo de los tres subprogramas de Equidad Social fueron las Unidades Territoriales del Unidad Habitacionales del El Rosario (en sus tres sectores), seguido por la colonia Ampl. San Pedro Xalpa, el Pueblo de Santiago Ahuizotla, el Pueblo de San Miguel Amantla y Pueblo de San Juan Tlihuaca.

⁵⁶ Meta original contemplada en el “Programa Operativo Anual 2004”.

⁵⁷ Meta modificada a cubrir al final del año en el “Programa Operativo Anual 2004”.

⁵⁸ Meta alcanzada al final del año 2004.

⁵⁹ Porcentaje de avance respecto a la meta modificada a cubrir en el “Programa Operativo Anual 2004”.

⁶⁰ Población objetivo total que habita en Azcapotzalco.

⁶¹ Porcentaje de población cubierta por el subprograma del total de población objetivo que habita en Azcapotzalco.

⁶² Los datos aquí presentados fueron realizados especialmente para este trabajo por el autor, con datos de Coordinación Ejecutiva de Equidad Social

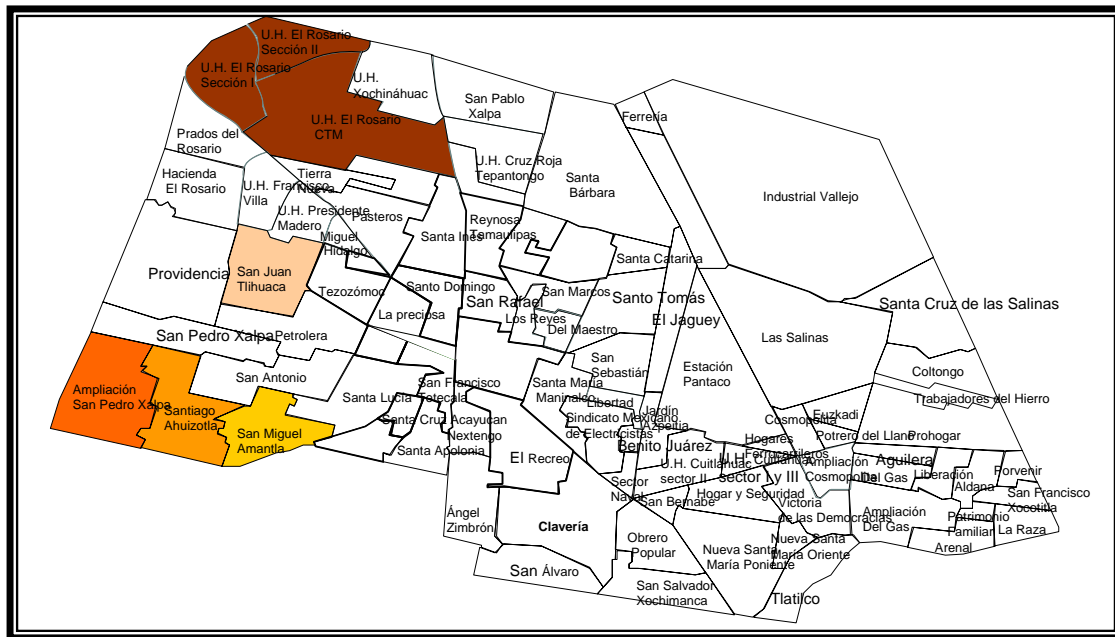
Unidades Territoriales con mayor número apoyos del Programa de Equidad Social

| Unidades Territoriales | Meta original ⁶³ | Modificado ⁶⁴ |
|--|-----------------------------|--------------------------|
| Unidad Habitacional El Rosario (tres sectores) | 940 | 1653 |
| Ampl. San Pedro Xalpa | 700 | 596 |
| Santiago Ahuizotla | 568 | 395 |
| San Miguel Amantla | 373 | 414 |
| San Juan Tlihuaca | 309 | 266 |

Fuente: Programa Operativo Anual 2004. Diciembre. Coordinación Ejecutiva de Equidad Social.

Las características socioeconómicas y demográficas de las Unidades Territoriales sirvieron de base para la asignación de recursos y metas programáticas en cada subprograma. Las características de las Unidades Territoriales, donde se benefició al mayor número de personas es la alta densidad poblacional como es el caso de la Unidad Habitacional del El Rosario con sus más 30,855 personas en sus tres grandes sectores, la Col. Ampliación San Pedro Xalpa con sus 96 manzanas y una población de 21,301 con muy altos niveles de marginación y los otros tres casos se incluyó a los pueblos originarios más grandes de Azcapotzalco, los cuales también presentan alta población y como niveles exclusión social.

Distribución socio-espacial de las Unidades Territoriales con mayor número de personas que recibió algún tipo de apoyos del Programa de Equidad Social 2004



| Unidades Territoriales con mayor número de beneficiarios del Programa de Equidad Social en 2004 | Total de apoyos recibidos |
|---|---------------------------|
| U. H. El Rosario | 1653 |
| Ampl. San Pedro Xalpa | 596 |
| Santiago Ahuizotla | 395 |
| San Miguel Amantla | 414 |
| San Juan Tlihuaca | 266 |

Elaborado con datos de la Coordinación Ejecutiva de Equidad Social 2005.

⁶³ Los datos corresponden a las metas totales de los tres subprogramas programadas en el "Programa Operativo Anual 2004".

⁶⁴ Número final de personas que recibió alguno de los tres tipos de apoyos del Programa de Equidad Social, a finales del año 2004.

Respecto a las Unidades Territoriales que al final del año 2004 recibieron menos apoyos de los programados originalmente en el Programa Operativo Anual 2004, en sus tres subprogramas se distinguen las colonias Hogar y Seguridad, Hogares Ferrocarrilero, Del Maestro, Sector Naval, Nueva Santa María Poniente y Ampl. Del Gas.

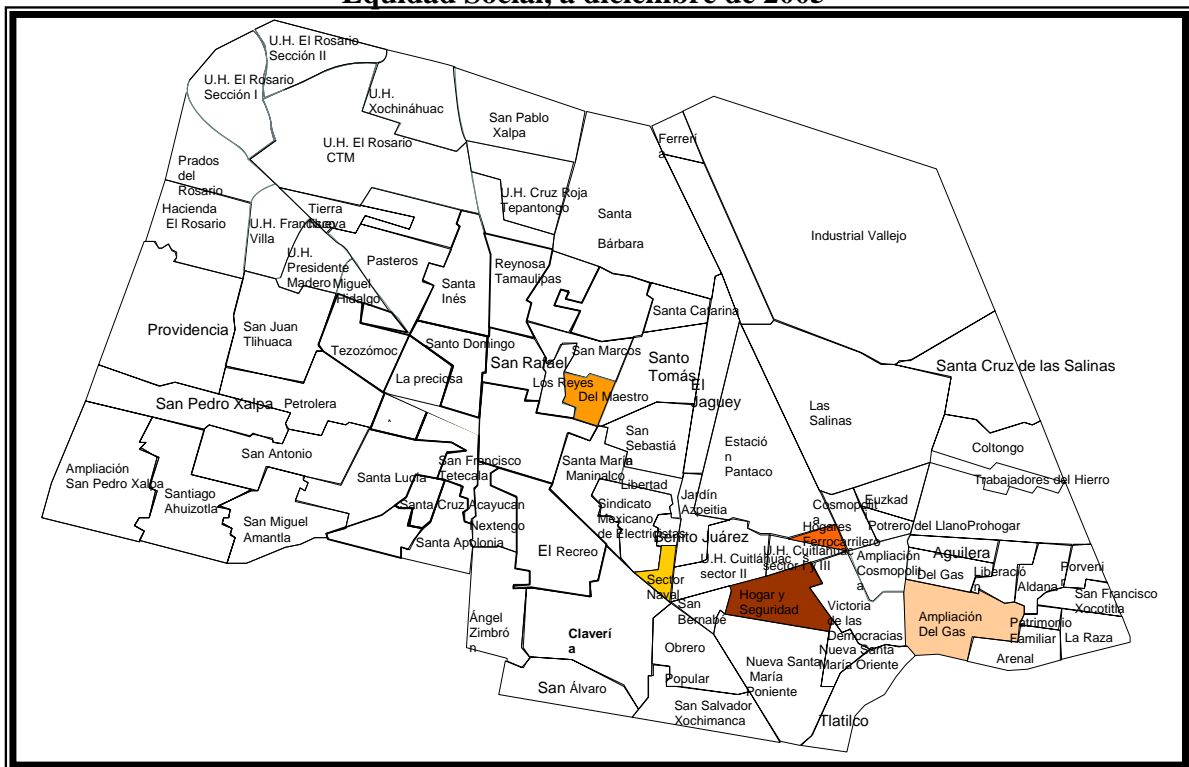
Unidades Territoriales con menor número de personas que recibió algún tipo de apoyos en uno de los tres subprogramas del Programa de Equidad Social

| Unidades Territoriales | Meta original | Modificado |
|-------------------------|---------------|------------|
| Hogar y Seguridad | 72 | 1 |
| Hogares Ferrocarrileros | 84 | 3 |
| Del Maestro | 58 | 16 |
| Sector Naval | 69 | 10 |
| Ampl. del Gas | 115 | 12 |

Elaborado con datos de la Coordinación Ejecutiva de Equidad Social 2005.

Destaca por el poco número de personas beneficiadas en los tres subprogramas del Programa de Equidad Social, la Unidad Habitacional Hogares Ferrocarrileros y Hogar y Seguridad. La primera Unidad Territorial se explica por la falta de trabajo de campo y de gabinete realizado por Coordinación Ejecutiva; la segunda se puede obedecer que por ser una colonia de alto nivel económico no les intereso inscribirse en alguna de las opciones. Las otras tres son pequeñas Unidades Territoriales, como es el caso de la colonia Sector Naval la cual abarca apenas cuatro cuadras o en el caso del Ampl. Del Gas que es una zona eminentemente industrial.

Distribución socio-espacial de las Unidad Territorial con menor número de personas que recibió algún tipo de apoyos en alguno de los tres subprogramas del Programa de Equidad Social, a diciembre de 2005



| Unidades Territoriales con menor número de beneficiarios del Programa de Equidad Social en 2004 | Total de apoyos recibidos |
|---|---------------------------|
| Hogar y Seguridad | 1 |
| Hogares Ferrocarrileros | 3 |
| Del Maestro | 16 |
| Sector Naval | 10 |
| Ampl. del Gas | 12 |

Elaborado con datos de la Coordinación Ejecutiva de Equidad Social 2005.

Podemos observar en la siguiente tabla la forma de distribución del total de apoyos económicos del Programa de Equidad Social, por subprograma entregado al cierre del año 2004:

| TOTAL DE APOYOS ECONOMICOS DEL PROGRAMA DE EQUIDAD SOCIALES POR SUBPROGRAMAS ENERO A DICIEMBRE AÑO 2004 | | | | | | | | | |
|---|---------------------------|-------------------------|------|-----------------|------|---------------|--------|-------|--|
| No. | UNIDAD TERRITORIAL | Madres Jefas de Familia | | Adultos Mayores | | Discapacitado | | TOTAL | |
| | | BENEFICIARIOS | % | BENEFICIARIOS | % | BENEFICIARIOS | % | | |
| 1 | AGUILERA | 20 | 0.68 | 66 | 0.73 | 8 | 0.80 | 94 | |
| 2 | ALDANA | 24 | 0.82 | 85 | 0.94 | 4 | 0.40 | 113 | |
| 3 | AMPL COSMOPOLITA | 7 | 0.24 | 28 | 0.31 | 2 | 0.20 | 37 | |
| 4 | AMPL DEL GAS | 3 | 0.10 | 9 | 0.10 | 0 | 0.00 | 12 | |
| 5 | AMPL PETROLERA | 30 | 1.03 | 102 | 1.13 | 6 | 0.60 | 138 | |
| 6 | AMPL SAN PEDRO XALPA | 105 | 3.59 | 434 | 4.79 | 57 | 5.72 | 596 | |
| 7 | ANGEL ZIMBRON | 13 | 0.44 | 36 | 0.40 | 3 | 0.30 | 52 | |
| 8 | ARENAL | 58 | 1.98 | 118 | 1.30 | 14 | 1.41 | 190 | |
| 9 | AZCAPOTZALCO CENTRO | 30 | 1.03 | 84 | 0.93 | 11 | 1.10 | 125 | |
| 10 | BARRIO COLTONGO | 56 | 1.91 | 102 | 1.13 | 7 | 0.70 | 165 | |
| 11 | BENITO JUAREZ | 4 | 0.14 | 15 | 0.17 | 4 | 0.40 | 23 | |
| 12 | CLAVERIA | 4 | 0.14 | 80 | 0.88 | 0 | 0.00 | 84 | |
| 13 | COSMOPOLITA | 24 | 0.82 | 103 | 1.14 | 10 | 1.00 | 137 | |
| 14 | CUITLAHUAC SECTORES I YII | 36 | 1.23 | 78 | 0.86 | 9 | 0.90 | 123 | |
| 15 | DEL GAS | 1 | 0.03 | 40 | 0.44 | 0 | 0.00 | 41 | |
| 16 | DEL MAESTRO | 2 | 0.07 | 13 | 0.14 | 1 | 0.10 | 16 | |
| 17 | EL JAGUEY | 49 | 1.68 | 42 | 0.46 | 8 | 0.80 | 99 | |
| 18 | EL RECREO | 57 | 1.95 | 132 | 1.46 | 10 | 1.00 | 199 | |
| 19 | EUZKADI | 23 | 0.79 | 98 | 1.08 | 5 | 0.50 | 126 | |
| 20 | EX HACIENDA EL ROSARIO | 5 | 0.17 | 42 | 0.46 | 1 | 0.10 | 48 | |
| 21 | FERRERIA | 10 | 0.34 | 52 | 0.57 | 2 | 0.20 | 64 | |
| 22 | HOGAR Y SEGURIDAD | 0 | 0.00 | 1 | 0.01 | 0 | 0.00 | 1 | |
| 23 | HOGARES FERROCARRILEROS | 1 | 0.03 | 2 | 0.02 | 0 | 0.00 | 3 | |
| 24 | IND. VALLEJO | 7 | 0.24 | 29 | 0.32 | 2 | 0.20 | 38 | |
| 25 | JARDIN AZPEITIA | 4 | 0.14 | 58 | 0.64 | 3 | 0.30 | 65 | |
| 26 | LA PRECIOSA | 41 | 1.40 | 135 | 1.49 | 20 | 2.01 | 196 | |
| 27 | LA RAZA | 5 | 0.17 | 42 | 0.46 | 1 | 0.10 | 48 | |
| 28 | LAS SALINAS | 24 | 0.82 | 31 | 0.34 | 5 | 125.00 | 60 | |

| | | | | | | | | |
|----|----------------------------|-----|------|-----|------|----|------|-----|
| 29 | LIBERACION | 33 | 1.13 | 49 | 0.54 | 5 | 0.50 | 87 |
| 30 | LIBERTAD | 6 | 0.21 | 49 | 0.54 | 1 | 0.10 | 56 |
| 31 | LOS REYES | 8 | 0.27 | 26 | 0.29 | 1 | 0.10 | 35 |
| 32 | NEXTENGO | 7 | 0.24 | 35 | 0.39 | 0 | 0.00 | 42 |
| 33 | NVA ESPAÑA | 27 | 0.92 | 52 | 0.57 | 13 | 1.31 | 92 |
| 34 | NVA. STA. MARIA ORIENTE | 15 | 0.51 | 89 | 0.98 | 10 | 1.00 | 114 |
| 35 | NVA. STA. MARIA PONIENTE | 1 | 0.03 | 52 | 0.57 | 0 | 0.00 | 53 |
| 36 | OBRERO POPULAR | 46 | 1.57 | 153 | 1.69 | 26 | 2.61 | 225 |
| 37 | PASTEROS | 42 | 1.44 | 117 | 1.29 | 5 | 0.50 | 164 |
| 38 | PATRIMONIO FAMILIAR | 19 | 0.65 | 46 | 0.51 | 4 | 0.40 | 69 |
| 39 | PETROLERA | 9 | 0.31 | 60 | 0.66 | 8 | 0.80 | 77 |
| 40 | PLENITUD | 41 | 1.40 | 90 | 0.99 | 8 | 0.80 | 139 |
| 41 | PORVENIR | 16 | 0.55 | 93 | 1.03 | 4 | 0.40 | 113 |
| 42 | POTRERO DEL LLANO | 17 | 0.58 | 40 | 0.44 | 5 | 0.50 | 62 |
| 43 | PRADOS DEL ROSARIO | 1 | 0.03 | 41 | 0.45 | 1 | 0.10 | 43 |
| 44 | PRO-HOGAR | 113 | 3.86 | 280 | 3.09 | 31 | 3.11 | 424 |
| 45 | PROVIDENCIA | 123 | 4.21 | 184 | 2.03 | 34 | 3.41 | 341 |
| 46 | REYNOSA TAMAULIPAS | 100 | 3.42 | 223 | 2.46 | 36 | 3.61 | 359 |
| 47 | SAN ALVARO | 58 | 1.98 | 149 | 1.65 | 23 | 2.31 | 230 |
| 48 | SAN ANDRES BARRIO | 52 | 1.78 | 93 | 1.03 | 4 | 0.40 | 149 |
| 49 | SAN ANDRES PUEBLO | 48 | 1.64 | 83 | 0.92 | 15 | 1.51 | 146 |
| 50 | SAN ANTONIO | 16 | 0.55 | 70 | 0.77 | 1 | 0.10 | 87 |
| 51 | SAN BERNABE | 15 | 0.51 | 27 | 0.30 | 6 | 0.60 | 48 |
| 52 | SAN FRANCISCO TETECALA | 25 | 0.85 | 60 | 0.66 | 10 | 1.00 | 95 |
| 53 | SAN FRANCISCO XOCOTITLA | 39 | 1.33 | 47 | 0.52 | 4 | 0.40 | 90 |
| 54 | SAN JUAN TLIHUACA | 56 | 1.91 | 171 | 1.89 | 39 | 3.92 | 266 |
| 55 | SAN MARCOS | 12 | 0.41 | 83 | 0.92 | 3 | 0.30 | 98 |
| 56 | SAN MARTIN XOCHINAHUAN | 32 | 1.09 | 84 | 0.93 | 18 | 1.81 | 134 |
| 57 | SAN MATEO | 9 | 0.31 | 24 | 0.27 | 2 | 0.20 | 35 |
| 58 | SAN MIGUEL AMANTLA | 98 | 3.35 | 288 | 3.18 | 28 | 2.81 | 414 |
| 59 | SAN PEDRO XALPA | 64 | 2.19 | 159 | 1.76 | 19 | 1.91 | 242 |
| 60 | SAN RAFAEL | 80 | 2.74 | 156 | 1.72 | 35 | 3.51 | 271 |
| 61 | SAN SALVADOR XOCHIMANCA | 3 | 0.10 | 13 | 0.14 | 1 | 0.10 | 17 |
| 62 | SAN SEBASTIAN | 53 | 1.81 | 80 | 0.88 | 2 | 0.20 | 135 |
| 63 | STA. APOLONIA | 61 | 2.09 | 107 | 1.18 | 8 | 0.80 | 176 |
| 64 | STA. BARBARA | 55 | 1.88 | 81 | 0.89 | 17 | 1.71 | 153 |
| 65 | STA. CATARINA | 37 | 1.26 | 78 | 0.86 | 10 | 1.00 | 125 |
| 66 | STA. CRUZ ACAYUCAN | 16 | 0.55 | 53 | 0.59 | 4 | 0.40 | 73 |
| 67 | STA. CRUZ DE LAS SALINAS | 12 | 0.41 | 11 | 0.12 | 1 | 0.10 | 24 |
| 68 | STA. INES | 25 | 0.85 | 58 | 0.64 | 11 | 1.10 | 94 |
| 69 | STA. LUCIA | 10 | 0.34 | 31 | 0.34 | 1 | 0.10 | 42 |
| 70 | STA. MA MANINALCO | 75 | 2.56 | 161 | 1.78 | 22 | 2.21 | 258 |
| 71 | SANTIAGO AHUIZOTLA | 126 | 4.31 | 226 | 2.50 | 43 | 4.32 | 395 |
| 72 | STO DOMINGO | 27 | 0.92 | 119 | 1.31 | 13 | 1.31 | 159 |
| 73 | STO TOMAS | 4 | 0.14 | 18 | 0.20 | 1 | 0.10 | 23 |
| 74 | SECTOR NAVAL | 4 | 0.14 | 5 | 0.06 | 1 | 0.10 | 10 |
| 75 | SINDICATO DE ELECTRICISTAS | 7 | 0.24 | 46 | 0.51 | 2 | 0.20 | 55 |
| 76 | TEZOZOMOC | 80 | 2.74 | 190 | 2.10 | 33 | 3.31 | 303 |
| 77 | TIERRA NUEVA | 28 | 0.96 | 93 | 1.03 | 19 | 1.91 | 140 |

| | | | | | | | | |
|----|-----------------------------|------|--------|------|--------|-----|--------|-------|
| 78 | TLATILCO | 53 | 1.81 | 161 | 1.78 | 14 | 1.41 | 228 |
| 79 | TRABAJADORES DEL HIERRO | 15 | 0.51 | 107 | 1.18 | 3 | 0.30 | 125 |
| 80 | U H CUITLAHUAC SECTOR III | 13 | 0.44 | 139 | 1.54 | 6 | 0.60 | 158 |
| 81 | U H EL ROSARIO SECTOR I | 62 | 2.12 | 371 | 4.10 | 13 | 1.31 | 446 |
| 82 | U H EL ROSARIO SECTOR II | 70 | 2.39 | 565 | 6.24 | 57 | 5.72 | 692 |
| 83 | U H EL ROSARIO CTM | 65 | 2.22 | 400 | 4.42 | 50 | 5.02 | 515 |
| 84 | U H FRANCISCO VILLA | 31 | 1.06 | 81 | 0.89 | 12 | 1.20 | 124 |
| 85 | U H LAS TRANCAS | 11 | 0.38 | 39 | 0.43 | 3 | 0.30 | 53 |
| 86 | U H MIGUEL HIDALGO | 32 | 1.09 | 108 | 1.19 | 7 | 0.70 | 147 |
| 87 | U H PRESIDENTE MADERO | 23 | 0.79 | 222 | 2.45 | 16 | 1.61 | 261 |
| 88 | U H SAN PEDRO XALPA | 3 | 0.10 | 57 | 0.63 | 3 | 0.30 | 63 |
| 89 | U H XOCHINAHUAC | 1 | 0.03 | 46 | 0.51 | 6 | 0.60 | 53 |
| 90 | U H CRUZ ROJA TEPANTONGO | 30 | 1.03 | 31 | 0.34 | 3 | 0.30 | 64 |
| 91 | VICTORIA DE LAS DEMOCRACIAS | 22 | 0.75 | 127 | 1.40 | 22 | 2.21 | 171 |
| | | 2925 | 100.00 | 9054 | 100.00 | 996 | 100.00 | 12975 |

Elaborado con datos de la CEES, 2005.

Es importante destacar que aunque no fue posible que se respetara al 100 por ciento la planeación del Programa Integrado Territorial Delegacional (por los motivos anteriormente mencionados), este instrumento sirvió de base técnica para distribuir de manera racional y equitativa, ordenada y transparente las metas programadas en el territorio y por Unidades Territoriales. Este ejercicio de planeación sirvió por primera vez en la programación y presupuestación a gran escala de metas, de manera exitosa, para un plan social en Azcapotzalco en toda su historia administrativa.

Cimentó a futuro la importancia de contar con instrumentos técnicos para la planeación de metas, el seguimiento de los recursos y la evaluación continua de los resultados a nivel Delegacional. Además permitió a la autoridad local conocer de manera precisa los resultados y avances logrados de la política pública emprendida por su gestión, el impacto y cobertura alcanzadas, así como las desviaciones que existieron, todo con la finalidad de contar con datos para la toma de decisiones no sólo en materia social y sino en otros rubros del gobierno en Azcapotzalco.

3.1 Adultos mayores de 60 a 69 años.

El plan de apoyo para adultos mayores fue el que entregó el mayor número de apoyos económicos y el que mayor presupuesto asignó 15,264,000 millones de pesos a partir de abril del año 2004. Estos recursos servirían para atender una meta programada de 10,000 ayudas económicas a igual número de personas, lo que representaría al final del año fiscal, 3,200.000 millones de pesos mensualmente.

Para el Programa Operativo Anual 2005, se destinaron 40'000,000 millones pesos para los tres subprogramas del Programa de Equidad Social, presupuesto que cubriría apenas las necesidades de operación anual para los apoyos a adultos mayores con un monto que ascendería a 38,400,000 millones de pesos, lo que hacia evidente que no se podrían cumplir las metas de ninguno de los otros dos subprogramas. En otras palabras, los 40 millones destinados para el Programa de Equidad Social, no alcanzarían a cubrir los 14,000 apoyos mensuales que se tenían previstos cubrir originalmente para el año 2005. Era necesario 51,114,000 millones de pesos, recurso que la administración Delegacional ya no quiso o no pudo otorgar. Tal vez de haberlos destinados, con el presupuesto que tenía asignados para ese año fiscal, hubiera impactado negativamente en otros programas institucionales.

| Programa | Meta física original programada 2004 ⁶⁵ | Meta financiera para 2004 ⁶⁶ | Meta financiera para el 2005 |
|-------------------------------------|--|---|------------------------------|
| Adultos mayores de 60 a 69 años | 10,000 | 15'264,000 | 38'400,000 |
| Madres jefas de familia | 3,000 | 5'400,000 | 9'144,000 |
| Personas con capacidades diferentes | 1,000 | 1'368,000 | 3'600,000 |

Elaborado con datos de la CEES, 2005.

Este contratiempo obligó a tomar la decisión de reducir las metas físicas de dos de los tres subprogramas del Programa de Equidad Social, particularmente el de adultos mayores, así como el monto otorgado por persona para el años 2005 el cual pasaría de 320 a 300 pesos mensualmente. La razón de disminuir el subprograma de adultos mayores se debió básicamente a que éste era el que mayor número de apoyos destinaba, el que otorgaba el monto mensual por personas más grande y el que había tenido el mayor comportamiento errático a finales del años (octubre-noviembre) respecto al bajo número de estudios socioeconómicos levantados en campo correspondiente a dicho grupo objetivo. Aunado a esto, se considero por parte de la Coordinación Ejecutiva, de manera responsable y razonada la implicación financiera del Programa de Equidad Social, que tendría en los futuros presupuesto de los siguientes ejercicios fiscales, no sólo para la presente gestión, si no para la posteriores Administraciones Delegacionales.

⁶⁵ Se toma la meta original programa, la cual se modifico en octubre del 2004.

⁶⁶ El presupuesto en el 2004, se asigna tomando como base el calendario de cada subprograma, es decir el programa de discapacitados comenzó con 300, apoyos en el mes de abril y se agregaron 700 mas en el mes de abril.

Es por esta razón que se tomó la decisión de modificar la meta original programada de adultos mayores de 10,000 a 9,000 beneficiarios por año. Por lo que al cierre del mes de diciembre del año 2004 se entregaron 9,050 apoyos a adultos mayores, alcanzándose el 90% de la meta original programada y el 110% para la meta modificada.

Meta del subprograma adultos mayores del Programa de Equidad Social 2004

| Programa | Meta original 2004 | | Meta modificada 2004 | |
|--|---------------------------|--------------------|-----------------------------|--------------------|
| | Física | Financiera x mes | Física | Financiera x mes |
| Adultos mayores de 60-69 años <small>(Coadyuvar a la dignificación de personas de la Tercera Edad)</small> | | | | |
| Mensual | 10,000 | \$3'200,000 | 9,000 | \$2'880,000 |

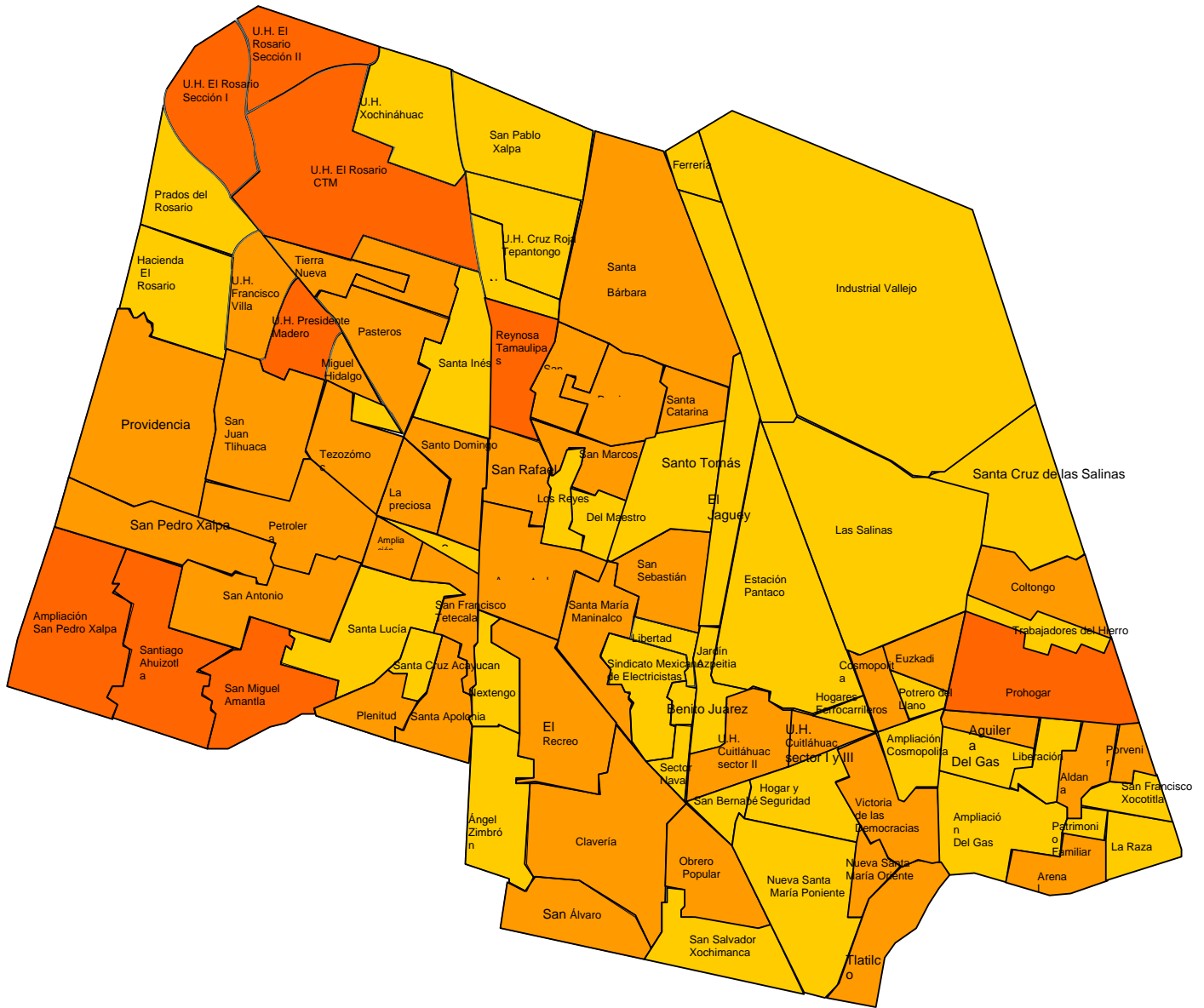
Elaborado con datos de la CEES, 2005.

La reducción del número de apoyos originalmente planeados para el año 2004, en este subprograma, permitió ahorrar al final 320,000 pesos mensuales, y para el año 2005 más de 3'840,000 millones de pesos anualmente. Esta reducción en metas sin lugar a dudas ayudó a las finanzas de la delegación en los siguientes años fiscales.

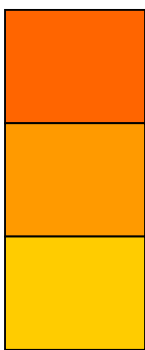
Vale la pena detenernos aquí para mencionar que estas modificaciones de metas evidentemente se deben a una mala planeación del programa desde el inicio del mismo. Los montos presupuestados originalmente en el año 2003 no correspondían con los calendarios previstos en el Programa Operativo Anual 2004, ni con el calendario de asignación de recursos destinados por el Gobierno del Distrito Federal, situación que se tuvo que enmendarse en febrero del 2004, momento en que se ajustaron las asignaciones por subprograma, así como los montos mensuales por beneficiario. Esta situación obligó a replantear todo el plan general que se tenía; las metas, los montos, el calendario y dinero asignado para cada beneficiario. Si bien es cierto que el diseño del Programa de Equidad Social, se tuvo en tiempo y forma para incluirlo en el Programa Operativo Anual 2004, también es cierto que no se discutió lo suficiente tanto en sus alcances como en sus objetivos, metas físicas y financieras, así como en el origen teórico (Igualdad de Oportunidades o focalizado), al que pertenecía el diseño. Tampoco se discutió lo suficiente el impacto que tendría en el presupuesto general Delegacional, pues destinar 40 millones para un programa que no existía un año antes, sin lugar a dudas repercutiría de alguna manera en las finanzas Delegacionales, y que prevalecen hasta el año 2007, pues continúa el programa en la gestión 2006-2009.

Los 9,050 apoyos entregados para adultos mayores, representaron el 37.63% del total de la población universo de adultos mayores entre 60-69, que era de 24,049 personas en Azcapotzalco. Con lo que podemos decir que este plan fue el más exitoso de los tres, en cuanto a porcentaje de cobertura de la población beneficiada. Así como, por el cumplimiento y selección de los candidatos a recibir los apoyos.

Este aspecto es muy importante destacar y se encuentra en general en los tres subprogramas, que también es propio de los planes focalizados, es su constante inconsistencia en la selección de los beneficiarios a recibir algún tipo de apoyo, es decir los requisitos que deberían de cumplir los candidatos a recibir las tarjetas de beneficiarios del Programa de Equidad Social.



Nivel



Alto

Medio

Bajo

**Distribución socio-espacial de
personas beneficiadas según
Nivel de Atención**

Elaborado con datos de la CEES, 2005.

Adultos Mayores de 60 a 69

La elaboración del padrón de beneficiarios del Programa de Equidad Social, significó el resultado final de cada etapa programada. Pero también reflejó las dificultades y limitaciones administrativas de un nuevo gobierno Delegacional, puso al descubierto la inexperiencia burocrática de muchos funcionarios públicos, no sólo de la Coordinación Ejecutiva, sino de otras áreas de la administración. También fue relevante la conformación del equipo de trabajo de la Coordinación Ejecutiva, pues en su mayoría se integró con personal que había trabajado en campaña o que tenían un trabajo político previo, con conocimiento en las colonias, pero sin experiencia en el servicio público y en muchos de los casos con nula escolaridad. El personal de campo responsable de la detección de beneficiarios carecía de la preparación necesaria, tanto de campo como de sensibilidad social para la detección oportuna, de la población objetivo necesitada; misión objetivo de Programa de Equidad Social.

Este factor, la limitación de recursos materiales y sobre todo el poco tiempo (el levantamiento de campo comenzó a mediados de enero y la primera entrega se realizó en mayo) que se tuvo para cumplir con las metas programadas, impidieron tener la precisión deseada para cumplir con los objetivos trazados, los cuales se resumen en la efectividad lograda para beneficiar a la población objetivo realmente necesitada y que menos tiene.

El resultado de estas inconsistencias fue que se incluyeran en el padrón general a personas de una misma familia, duplicados, beneficiarios que no cumplían las reglas de operación, otros que no vivían en la demarcación y/o personas que por su situación económicas no eran “candidatos” a recibir dicho apoyo.

Aunque la Coordinación Ejecutiva, realizó desde el primer padrón del Programa de Equidad Social diversas auditorias internas a fin de “limpiar” lo mayor posible estas inconsistencias, esto sin embargo no fue posible corregir los problemas encontrados, muchos de los cuales venían de origen, es decir de campo. Situación que tardaba mucho en completarse, pero además al ser revisados por el mismo personal que levantó las inconsistencias se “repetían” o no se corregían.

La distribución socio-espacial en el territorio de los apoyos programados para el año en cuestión, fueron (como se a mencionado anteriormente) de acuerdo al Programa Integrado Territorial Delegacional, el cual tomo en cuenta al igual que los demás subprogramas, la situación demográfica de las Unidades Territoriales por Áreas de Geo- estadística Básica, el nivel de marginación y las solicitudes ciudadanas recibidas.

Las Unidades Territoriales en que se programaron el mayor número de apoyos para adultos mayores, al igual que en los otros dos subprogramas, fueron la Unidad Habitacional El Rosario (los tres sectores) con 725, le siguió Ampl. San Pedro Xalpa con 539, Santiago Ahuizotla con 442, San Miguel Amantla 310, Tezozómoc con 274, San Juan Tlihuaca 258 y Pro-Hogar con 256 apoyos.

Unidades Territoriales con mayor número de personas beneficiadas para el subprograma de adultos mayores en el año 2004.

| Unidades Territoriales | Meta original 2004.⁶⁷ | Modificado 2004.⁶⁸ |
|----------------------------------|---|--------------------------------------|
| U. H. El Rosario (tres sectores) | 725 | 1336 |
| Ampl. San Pedro Xalpa | 539 | 434 |
| Santiago Ahuizotla | 442 | 226 |
| San Miguel Amantla | 310 | 288 |
| Tezozómoc | 274 | 190 |
| San Juan Tlihuaca | 258 | 171 |
| Pro-Hogar | 256 | 280 |

Las características generales de las Unidades Territoriales seleccionadas para recibir el mayor número de apoyos son las mismas señaladas anteriormente; además se agregaron dos colonias más de alto nivel demográfico dentro del territorio Delegacional: Pro-Hogar y Tezozómoc.

De los apoyos originalmente programados por Unidades Territoriales sólo dos de ellas fueron superiores a las metas planeadas: El Rosario y Pro-Hogar. Las otras cinco Unidades Territoriales no rebasaron la meta original programada.

Respecto a las Unidades Territoriales con menos de diez apoyos entregados se encuentran Ampl. del Gas, Sector Naval, Hogares Ferrocarrileros y Hogar y Seguridad. Las dos primeras colonias son de baja densidad; los dos restantes se explican, la primera a una mala atención en la cobertura de campo que recibió por parte de la Coordinación Ejecutiva y la otra por el alto nivel socio económico de la colonia, así como a fallas de planeación y ubicación territorial de esta Unidad Territorial.

Podemos concluir que se cumplió al 100% con las metas programadas para el año 2004 en lo que corresponde al plan de apoyos al adulto mayor. Aunque no así en el Programa Integrado Territorial Delegacional, mismo que tiene su sustento en el Programa Operativo Anual, el cual presentó algunas deficiencias en cuanto a la forma de presupuestar los recursos anualmente como se menciono anteriormente. Sin embargo, el Programa Integrado Territorial Delegacional, fue un excelente instrumento de planeación y seguimiento de metas que ayudó enormemente al cumplimiento y aterrizaje del Programa de Equidad Social. Introdujo por primera vez en la administración de Azcapotzalco un elemento racional de gran fuerza tanto para la evaluación como para la democratización del ejercicio del gobierno Delegacional y ayudo a concretar la idea de equidad social, el decir el enfoque que se buscaba.

Es importante señalar que también como instrumento de planeación para la Delegación, el Programa Operativo Anual es un rígido elemento de organización en cuanto al funcionamiento de la programación de metas tanto financieras como físicas, el cual no considera las diversas variaciones endógenas ni exógenas que se pudieran darse en el año.

⁶⁷ Los datos corresponden a las metas originales programadas en el "Programa Operativo Anual 2004".

⁶⁸ Metas alcanzadas al cierre de diciembre de 2004. COORDINACIÓN EJECUTIVA DE EQUIDAD SOCIAL.

Además la supeditación de recursos de la administración Delegacional al Gobierno del Distrito Federal, impiden un manejo más racional y acordes con las necesidades propias de la demarcación y de la ciudadanía.

3.2 Personas con capacidades diferentes.

En Azcapotzalco existen 8,992 personas con algún tipo de discapacidad siendo la gran mayoría de ellas de escasos recursos, este subprograma previo para la atención de ésta población vulnerable 1,000 apoyos económicos mensuales, lo que equivale al 11.12% del universo existente en este sector en Azcapotzalco. El monto original programado para el año 2004, fue de 1'230,000 millones de pesos.

Se entregaron en este subprograma 996 apoyos económicos al final del año fiscal, 4 menos de los programados originalmente en el Programa Operativo Anual 2004. Esto se debió al movimiento natural de este segmento de población, defunciones, cambios de domicilio y/o bajas por falta de documentación solicitada para ser beneficiarios. Además como el Programa de Equidad Social depende para sus altas y bajas de la empresa "Si Vale", no se pudo tener altas inmediatas si no es con un mes de anticipación. Por lo que se lleva un retraso técnico de un mes a partir de la asignación o baja de beneficiarios. Sin embargo este "incumplimiento" de metas no fue significativo.

El diagnóstico realizado por Área de Geo-estadística Básica en el año 2003 por Coordinación Ejecutiva, para determinar el número de personas con capacidades diferentes por Unidad Territorial en Azcapotzalco, señaló a la Unidad Habitacional El Rosario con el mayor número de personas 594, con algún tipo de capacidad diferente, le sigue la colonia más grande de la demarcación Ampliación San Pedro Xalpa con 463, las colonias Clavería 450, Pro-Hogar 325 y San Álvaro 298 discapacitados. El número de personas con algún tipo de discapacidad esta íntimamente ligado con el número de población que habita un espacio territorial, como se demuestra claramente en los casos de la Unidad Habitacional El Rosario, Ampl. San Pedro Xalpa, Pro-Hogar y Clavería. Caso especial es la colonia San Álvaro, la cual presentó un alto número de discapacitados y no es de las más pobladas en la Demarcación.

El porcentaje más alto de personas con algún tipo de discapacidad con relación a su población total dentro de su colonia es la Unidad Territorial de Clavería con 4.06% del total Delegacional. Destaca también la colonia San Álvaro con 3.79%, Unidades Territoriales por cierto con niveles muy bajos de marginación. Le siguen San Sebastián con el 3.60%, Unidad Habitacional Tlatilco con 3.48% y San Rafael con el 3.35%. Los porcentajes que destacamos son las Unidades Territoriales que tienen más 1,000 habitantes por cada una. Existen otras colonias, barrios y Unidades Habitacionales con porcentajes iguales o más altos que los mencionados, sin embargo no los incluimos por pertenecer a Unidades Territoriales muy pequeñas lo que sin duda dificulta la precisión de los datos obtenidos. Las mencionamos sólo como muestra del trabajo desarrollado.

Unidades Territoriales con menos de 1000 personas.

| Unidades Territoriales | Población | Personas con capacidades diferentes | % |
|----------------------------------|-----------|-------------------------------------|------|
| Pueblo San Andrés de las Salinas | 209 | 9 | 4.30 |
| U. H. Cobre de México | 294 | 12 | 4.08 |
| U. H. Lázaro Cárdenas | 628 | 25 | 3.98 |

La distribución socio espacial de los mismos se programaron al igual que los otros subprogramas por medio del Programa Integrado Territorial Delegacional y las Áreas de Geo-estadística Básica, con criterios demográficos de marginación y demanda social.

Al cierre del subprograma en Diciembre del 2004, las Unidades Territoriales que más población beneficiaria tuvo fue la Unidad Habitacional El Rosario con 120 tarjetas entregadas, le siguió Ampliación San Pedro Xalpa con 57, Santiago Ahuizotla con 43, San Juan Tlihuaca con 39, Reynosa Tamaulipas con 36 y San Rafael con 35.

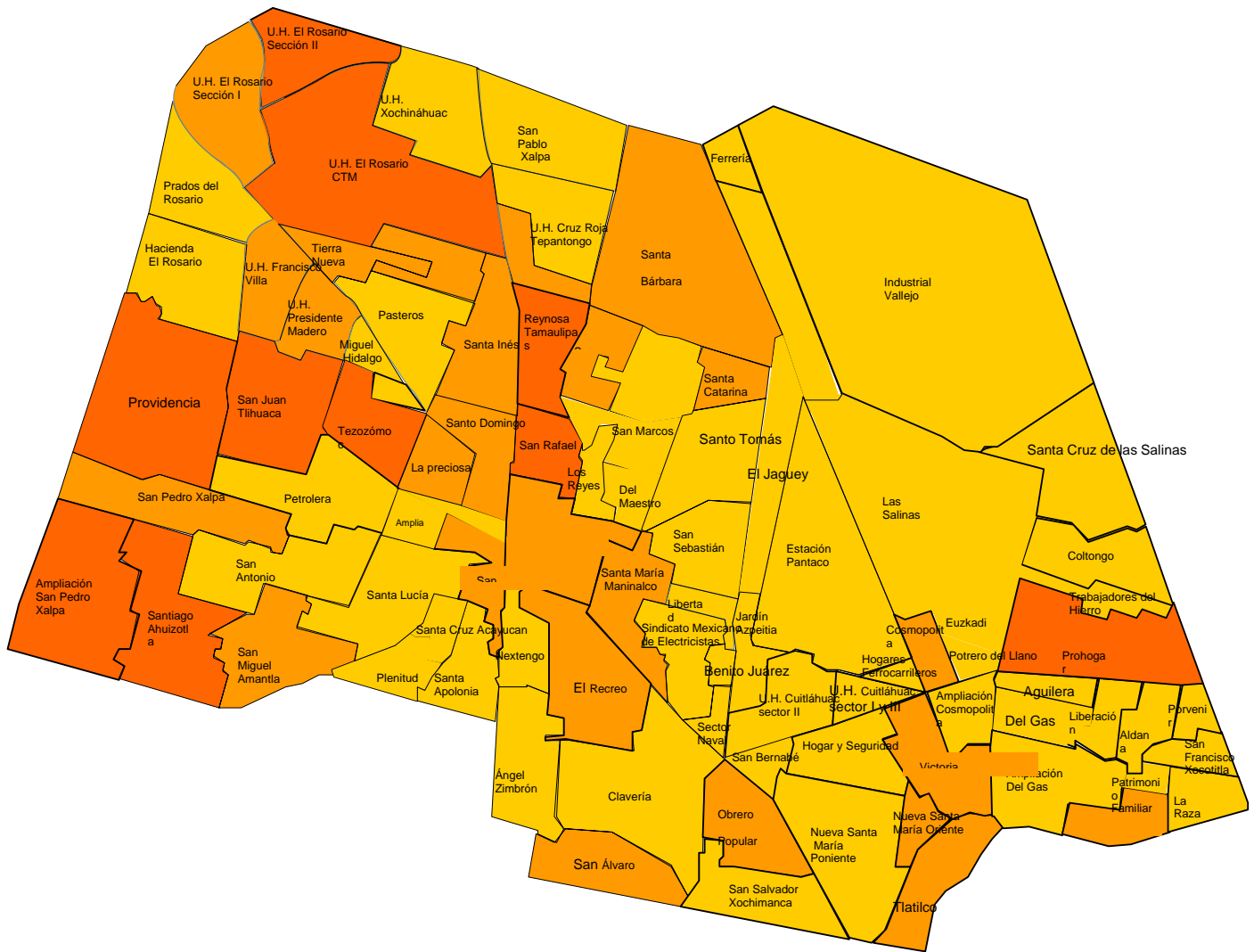
Unidades Territoriales con mayor número de apoyos para personas con capacidades diferentes entregados en el año 2004.

| Unidades Territoriales | Meta original ⁶⁹ | Modificado ⁷⁰ | % de avance respecto a la meta original programada en el Programa Operativo Anual 2004 |
|----------------------------------|-----------------------------|--------------------------|--|
| U. H. El Rosario (tres sectores) | 56 | 120 | 214 |
| Ampl. San Pedro Xalpa | 48 | 57 | 118.75 |
| Santiago Ahuizotla | 32 | 43 | 134.37 |
| San Juan Tlihuaca | 11 | 39 | 354.54 |
| Reynosa Tamaulipas | 17 | 36 | 211.76 |
| San Rafael | 23 | 35 | 152.17 |

Respecto a las Unidades Territoriales que presentan números muy altos de personas, con algún tipo de capacidad diferente como fue el caso de las colonias Clavería y San Álvaro, ambas presentan resultados variables. Mientras que Clavería no registró ningún apoyo entregado al cierre del año 2004 (se tenía programado entregar 7), en San Álvaro se entregaron 23 apoyos (4 más de la meta programada que se tenía para dicha colonia). Respecto a las razones por las que no se entregó ningún apoyo en la colonia Clavería, éstas pueden ser varias, una de ella es que dicha colonia se encontraba en la segunda fase de entrega del programa, es decir que no era considerada como prioritaria por el muy bajo nivel de marginación que presenta, otra razón es que por ser una zona territorial de muy alto nivel socioeconómico se podría considerar que no se tiene necesidad de acceder a programas sociales como fue el Programa de Equidad Social. Agregaría también que por característica socio-espaciales de la colonia (con casas de 250 y 300 mts²), el acceso a las mismas se dificulta (no tan fácil las personas abren su puerta menos a desconocidos aunque el personal de equidad iban perfectamente identificados), para llevar a cabo la aplicación de los estudios socioeconómicos respectivos. Se recibieron algunas demandas de dicha colonia, sin embargo, de acuerdo a las reglas de operación del programa emitidas por la Coordinación Ejecutiva de esos años, ningún candidato cumplió con los requisitos señalados para recibir el apoyo económico. Caso similar, son el de las colonias Nueva Santa María y Hogar y Seguridad.

⁶⁹ Los datos corresponden a las metas totales de los tres subprogramas.

⁷⁰ Apoyos otorgados al cierre del diciembre de 2004. COORDINACIÓN EJECUTIVA DE EQUIDAD SOCIAL.



Nivel



Alto

Medio

Bajo

Distribución socio-espacial de personas beneficiadas según Nivel de Atención

Elaborado con datos de la CEES, 2005.

Personas con capacidades diferentes

Comentario aparte merece el pueblo de San Sebastián que aunque en él habitan el 3.60% de personas con algún tipo de discapacidad, sólo se entregaron dos apoyos de los 6 programados originalmente. Esto sin lugar a duda, refleja una mala aplicación de los trabajos del Programa de Equidad Social, e indudablemente que la programación de esta Unidad Territorial se encuentra muy alejada de las necesidades reales de apoyos requeridos en dicho pueblo, el cual presenta muy alto nivel de marginación. Otra razón que pudo haber influido en la baja cantidad de posibles beneficiarios recolectados (como fue el caso de la colonia Clavería), debió ser el espacio urbano, aunque este fenómeno, en sentido totalmente contrario. Es decir que mientras en la colonia Clavería, el espacio influyó por ser una colonia con un trazo 100% planeado, casas totalmente construidas y excelentes materiales en lotes promedios de 300mts², con amplias cuadras, y personas de alto nivel económico. En San Sebastián la traza territorial es totalmente irregular, producto de su pasado histórico (tanto en su trazo como en la tenencia de la tierra), con callejones y calles mal urbanizadas; además de la creciente existencia de fenómenos de anti-socialidad que se presentan en dicha comunidad. Es muy sabido que dicho barrio es uno de los más inseguros por la venta de droga, existencia de bandas, robos a mano armada y a transeúntes etc. Lo que sin lugar a dudas dificultó en gran medida las visitas domiciliarias y la aplicación de los estudios a la población objetivo.

También influye el hecho de que en población con niveles de pobreza y pobreza extrema, se asocia la falta de información por la condición social que presentan, lo que les impide acceder a los distintos programas institucionales de la autoridad, sobre todo a los de nivel local, municipal o en este caso Delegacional, pues no cuentan con difusión masiva, ni mucho menos se tienen grandes recursos para campañas de difusión a gran escala.

Las metas del proyecto de discapacitados se cumplieron casi al 100%, sin embargo, en lo que respecta a la efectividad de cobertura, es decir, de llegar a los realmente necesitados no fue cien por ciento efectivo. Sólo al final del año 2004 se tuvo una lista real del tipo de discapacidad que presentaban cada uno de los beneficiarios del subprograma. Y aunque era obligatorio acreditar la condición de algún tipo de incapacidad para acceder al subprograma de personas con capacidades diferentes, se incluyó a personas con diversas enfermedades que no se consideraban para tal programa. Aquí fallo claramente el análisis cuantitativo que se hizo de los posibles beneficiarios. Este hecho nos remite a una problemática surgida durante toda la aplicación del Programa de Equidad Social, y es la relación que guardaban las distintas áreas que conformaban la Coordinación Ejecutiva. A pesar de la coordinación que existía entre esta y la Subdirección responsable de la elaborar el padrón de beneficiario, no fue posible concretar al 100%, las relaciones de trabajo requeridas. Las cuestiones políticas en que se encontraban inmersas la Delegación y la Subdirección (la subdirectora responsable era representante del jefe de gobierno ante una coordinación de seguridad pública del Distrito Federal entre otros “cargos”), contaminaron y entorpecieron constantemente la calidad del trabajo que salía de dicha área, aunque existía personal de campo y de oficina muy comprometido con el programa, el desempeño en general no fue muy satisfactorio.

El factor político en este caso, privilegiar el interés personal sobre las necesidades del trabajo en equipo requerido puso en peligro al proyecto mismo, perjudicó las relaciones laborales del equipo responsable y añadió un factor endógeno más, innecesario a la ya de por sí complicada labor que tenía que realizar la Coordinación Ejecutiva de descifrar la maraña burocrática, normativa y de relaciones administrativas para el cumplimiento de las metas y en general llevar a buen término el programa más importante de la administración.

Anteponer la cuestión política -la dominación de un grupo sobre el interés público-, influye significativamente a la hora de aplicar políticas públicas en el ámbito local, la lucha encarnizada por el mantenimiento del poder más allá de la ley, de la contienda democrática en condiciones de igualdad puede convertirse en el factor principal de fracaso de la acción pública de cualquier gobierno sin importar el signo de que se trate.

El ejercicio del poder público, debe responder siempre el interés general, utilizando a la gestión pública para atender las necesidades apremiantes de la población, con el objetivo primordial de disminuir la desigualdad social, si es que se quiere responder a las expectativas que tienen los ciudadanos sobre autoridades y de sus instituciones. Se debe aspirar a un verdadero cambio no solo en la forma de gobernar sino en un verdadero cambio social, que vaya a la raíz de los problemas no sólo estructurales de la sociedad, sino inclusive ir a la conciencia de los hombres, al alma misma. Evitando en todo momento cambiar solo de cara y no de espíritu, cambiar solo de personas, para que nada cambie, que mantengan los mismo privilegios, en perjuicio de la sociedad en su conjunto es decir: gobiernos gatopardistas.

3.3 Madres, jefas de familia.

El subprograma de apoyos económicos a madres solteras o jefas de familia, fue considerado como prioritario por la Jefatura Delegacional. Se consideró entregar 3,000 apoyos para este grupo vulnerable hacia finales de diciembre del año 2004. El monto originalmente asignado para este subprograma sufrió un cambio significativo que impacto directamente en el monto mensual entregado a los beneficiarios del mismo. Se consideró entregar 300 pesos por persona inscrita en el padrón, finalmente quedó en 253 pesos. Esto se debió a una mala planeación de los recursos que se hizo en el año 2003 y tuvo que ser corregido al inicio del año 2004, para ajustarla a la programación financiera mensual y anual que se utilizó en el gobierno central. Es decir, el presupuesto se programa mensualmente y se debe considerar la aplicación del 100% de los recursos en dos etapas: 40% en el primer semestre del año y 60% en el restante semestre. La inexperiencia de algunas autoridades de la gestión entrantes y la falta de discusión y análisis del Programa Operativo Anual 2004, (la autoridades de la gestión 2003-2006 recibieron la administración el 1ro de Octubre y entrega el proyecto del presupuesto para el año siguiente, al final de mes de Noviembre del mismo año), influyeron para que no se tuviera en cuenta estos factores, el cual impacto en el monto final de entrega dirigido a esta población objetivo.

El monto presupuestado para el 2004 en el apoyo mensual a Madres Jefas de Familia fue de 4'250,400 millones de pesos, en la partida 4105 ayudas sociales y culturales, el cual se comenzó a ejercer a partir del mes de abril de ese mismo año y comenzó con 600 mujeres en tal condición.

Calendario de presupuestación programada mensual para el subprograma de Madres jefas de familia en el año 2004.

| | ABRIL | MAYO | JUNIO | JULIO | AGOSTO | SEPTIEMBRE | OCTUBRE | NOVIEMBRE | DICIEMBRE |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| NÚMERO DE BENEFICIARIAS | 600 | 1,700 | 1,700 | 1,700 | 1,700 | 1,700 | 1,700 | 3,000 | 3,000 |
| PRESUPUESTO | \$151,800.00 | \$430,100.00 | \$430,100.00 | \$430,100.00 | \$430,100.00 | \$430,100.00 | \$430,100.00 | \$759,000.00 | \$759,000.00 |

**Total de presupuesto asignado
\$4'250,400.00**

Fuente: Coordinación Ejecutiva de Equidad Social, 2004.

La programación de los apoyos se distribuyó al igual que en los otros dos subprogramas espacialmente por Unidades Territoriales, Área de Geo-estadística Básica según el Programa Integrado Territorial Delegacional, y socialmente por nivel de marginación, datos demográficos y por demanda social.

Para la distribución socio espacial de los apoyos se consideró el indicador demográfico por Área de Geo-estadística Básica de hogares con jefatura femenina. Si bien el indicador no da cuenta real del número de madres jefas de familia y/o solteras, nos permite acercarnos a este problema social. En Azcapotzalco existen 113,057 hogares donde el 26.74% son liderados por jefatura femenina, es decir 30,239 hogares, donde habitan 99,794 personas que viven bajo esta situación social.

Subprograma de Madres, jefas de familia por Unidades Territoriales con mayor número de beneficiarios en el año 2004.

| Nombre de las Unidades Territoriales | META | |
|--|--------|--------------|
| | Física | Financiera |
| Unidad Habitacional El Rosario (Los tres sectores) | 159 | \$336,651.54 |
| Ampl. San Pedro Xalpa | 113 | \$239,286.63 |
| Pasteros | 94 | \$198,030.32 |
| Santiago Ahuizotla | 94 | \$198,030.32 |
| Pro-Hogar | 84 | \$176,577.03 |
| Santa María Maninalco | 78 | \$165,025.26 |
| Tezozómoc | 66 | \$140,271.47 |

La distribución socio espacial de este subprograma se dio en 90 de las 91 Unidades Territoriales de la demarcación. Al igual que en los otros subprogramas la única Unidad Territorial donde no se registro algún beneficiario fue en la colonia Hogar y Seguridad. La razón de esto, son las mismas que se señalaron para los otros subprogramas.

Al cierre del año 2004 el subprograma entregó 2,925 apoyos económicos, 75 apoyos menos de lo programado originalmente. Las Unidades Territoriales que recibieron el mayor número de apoyos fueron: Unidad Habitacional El Rosario con 197, Santiago Ahuizotla con 126, Providencia con 123, Pro-Hogar con 113, Ampl. San Pedro Xalpa con 105, Reynosa Tamaulipas con 100, San Miguel Amantla con 98, San Rafael con 80, Tezozómoc con 80 y Santa María Maninalco con 75 apoyos.

De la meta original programada para las 6 Unidades Territoriales prioritarias a recibir apoyos de este subprograma, sólo dos tuvieron menos de lo previsto que fueron Ampl. San Pedro Xalpa con 7 y Santa María Maninalco con 7, siendo el 3.8% respectivamente del 100% del original programado para dichas Unidades Territoriales.

Las Unidades Territoriales que más apoyos recibieron en este subprograma fueron: Unidad Habitacional El Rosario con 41 apoyos, Santiago Ahuizotla con 32, Pro-Hogar con 32 y Tezozómoc con 14. En el caso de las Unidades Territoriales de Providencia, Reynosa Tamaulipas y San Miguel Amantla tuvieron porcentajes altos con respecto a las metas originales previstas para cada una de ellas.

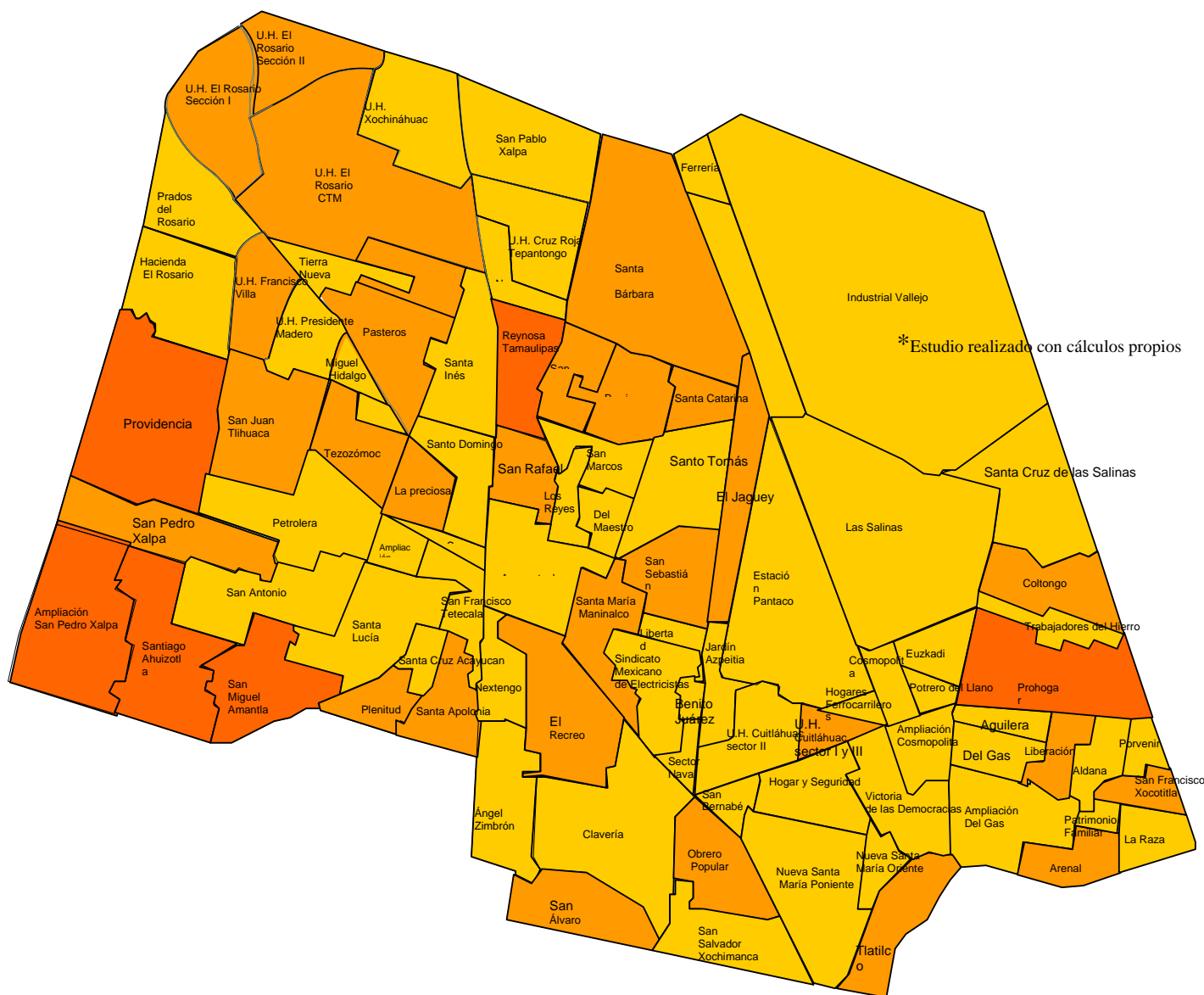
Unidades Territoriales con mayores porcentajes de apoyos del subprograma de Madres, jefas de familia en el 2004.

| Unidades Territoriales | Meta original. ⁷¹ | Modificado. ⁷² | % de avance respecto a la meta original programada en el Programa Operativo Anual 2004 |
|------------------------|------------------------------|---------------------------|--|
| Providencia | 123 | 45 | 273 |
| Reynosa Tamaulipas | 100 | 47 | 212 |
| San Miguel Amantla | 98 | 47 | 208 |

Elaborado con datos de la CEES, 2005.

⁷¹ Los datos corresponden a las metas totales programadas en los tres subprogramas.

⁷² Apoyos otorgados al cierre de Diciembre del 2004. COORDINACIÓN EJECUTIVA DE EQUIDAD SOCIAL.



*Estudio realizado con cálculos propios

Nivel



Alto

Medio

Bajo

Elaborado con datos de la CEES, 2005.

***Distribución socio-espacial de
personas beneficiadas según
Nivel de Atención**

Madres Jefas de Familia

Este subprograma también tuvo dificultades, además de representar el de mayor nivel de movimiento entre altas y bajas de beneficiarias en el padrón; esta situación se debe en gran medida a las dificultades que presentaron las mujeres para acreditar su situación social de madre jefa de familia, requisito indispensable para contar con el apoyo. Y aunque se les dio más tiempo del requerido, no se logró abatir esta situación. La cual se agravó por la corrupción que se dio en los juzgados civiles donde se solicitaba “acreditar” la condición de jefa de familia y/o soltera.

Con las dificultades que se dieron para cumplir con las condiciones requeridas, es decir, la documentación soporte solicitada en las Reglas de Operación en el Programa de Equidad Social en el año 2004 para cada subprograma, y que debía tener cada beneficiario, podemos decir que este requisito necesario se convirtió en prioritario para la Coordinación Ejecutiva al final del año 2004 y lo siguió siendo durante los años 2005 y 2006. La razón de tener la documentación completa soporte de cada uno de los beneficiarios, radica en que con esto se comprueba fehacientemente la existencia de los mismos. Dar seguridad y transparencia en la dotación exacta de los recursos, además de ser una exigencia para las revisiones futuras del programa por parte de la contraloría interna y de la Contaduría Mayor de Hacienda y las externas contratadas para tal fin. Las cuales por cierto se realizaron en 2005 y 2006 con resultados aprobatorios y mínimas observaciones.

Antes de finalizar, es pertinente comentar que la Delegación contrato a una compañía privada para la dispersión de recursos que llegarían a los beneficiarios del programa, mediante una tarjeta de debito, con la cual los beneficiarios podían acceder a los recursos que se les otorgaba mensuales. Este mecanismo de distribución económica, no siempre es muy benéfico para la demarcación, ni mucho menos para los mercados públicos y pequeño comercios que se ubica en Azcapotzalco. Si se toma en cuenta que después del primer año, se gastan 40 millones anuales en el programa, y solo se puede utilizar en los grandes centros comerciales y otro de los ejes de gobierno Delegacional, es el de incentivar el desarrollo económico de la Demarcación, entonces el gasto público social privilegia a un sector dominante sobre otro, es decir es poco equitativo. Por lo que sería conveniente que se buscara otra forma de dispersión de recursos –pueden ser vales o dinero en efectivo- que no privilegiara a las grandes cadenas sobre los mercados y pequeños comercios, y que fueran factor, aunque sea pequeño, de incentivo del mercado interno local.

4. Conclusiones Generales.

La aplicación del Programa de Equidad Social en Azcapotzalco, significó un hito en la historia administrativa de la Delegación Azcapotzalco, no sólo por los montos financieros asignados, materiales y personas destinadas; así como por las acciones tejidas alrededor de él, durante los años 2003-2006, sino también por la oportunidad que se brindó al oficio del sociólogo de aplicar teoría y praxis en un campo natural: el Gobierno. Pues es en él donde se fomentan y conservan los intereses de la sociedad moderna. Donde confluyen el espíritu, las aspiraciones y toma forma la concepción en que conviven y se reproducen las relaciones sociales, objeto de la ciencia sociológica.

La participación en un proyecto social, que significó tanto para el gobierno Delegacional y para muchos habitantes de Azcapotzalco, representó un excelente laboratorio social para los sociólogos (la mayoría egresados de la UNAM) que participamos en él. Representó una importante oportunidad para demostrar dentro del Órgano Político Administrativo, las técnicas y habilidades que son propias de nuestra ciencia social. Se concibieron y diseñaron planes en ámbitos diversos como la demografía, economía, administración, geografía, política, cultura y el derecho; buscando en todo momento integrar un conjunto de acciones de orden social que respondieran a las expectativas del órgano ejecutor y de los gobernadores.

El trabajo desarrollado para el Programa de Equidad Social, nos permitió ejercer un desempeño integral al interior de la administración, que como pocos profesionistas pueden lograr, como lo demuestra el amplio campo de acción que se cubrió. Lo mismo se planificó trabajo para visitar cerca de 110 mil viviendas, en tan sólo dos meses, que revisando la legislación local, pasando por la elaboración de presupuestos financieros, programación y diseño del sistema de captura de grandes bases de datos, así como la interpretación y evaluación de datos económicos, demográficos y sociales, todo en íntima relación y congruencia con las líneas generales del gobierno Delegacional y con profundo compromiso social. Es precisamente este principio el que debe guiar el trabajo del sociólogo, particularmente en el ámbito de gobierno que suele alinear su desempeño en beneficio de intereses de grupos en el poder o de políticos muy alejados de las aspiraciones ciudadanas. No se debe perder la observación crítica del producto de nuestro desempeño, ni mucho menos de quien hace uso de nuestro trabajo, so pena de pervertir el papel científico de nuestra ciencia en simple legitimadora del status quo, alejada del principio que le da valor y sustento: “la búsqueda de verdad”.

Los datos presentados y el análisis realizado tuvieron el propósito de comprender las formas que adopta el poder del Estado Mexicano actual en la capital del país y concretamente en las Delegaciones que la conforman. La configuración de la estructura del ejercicio del poder de las distintas autoridades que confluyen en el Distrito Federal; sus funciones y atribuciones; también el de abrir la discusión sobre el diseño y viabilidad de las políticas públicas que se aplican para la atención de las necesidades de la población sobre todo en los ámbitos locales y en materia social; resaltar el mínimo margen de actuación que tienen las Delegaciones, lo que reduce su eficiencia y eficacia de atención pública y de buen gobierno; así como el de mostrar la aplicación de un modelo de política social (a nivel

Delegacional), a detalle que permite la planeación de recursos públicos, la evaluación y el seguimiento de resultados para la disminución de la inequidad social y de su misma acción de gobierno; esto mientras crece su nivel de responsabilidad en perjuicio de la democracia y de los derechos de los ciudadanos en cada demarcación de que se conforma la Ciudad de México.

El gobierno Delegacional que encabezó la C. Laura Velásquez Alzúa, ancló su gestión en tres ejes estratégicos: Protección Social, Fomento Económico y Seguridad Pública. Es precisamente en estas líneas generales a las que se destinaron gran parte de los recursos institucionales de la acción pública en Azcapotzalco.

La política de desarrollo social seguida por dicho órgano político administrativo se ubicó en un contexto altamente politizado que permeó no sólo a la Ciudad de México, sino al país y se inscribió dentro de la aplicación general de la política de desarrollo social basada en el reconocimiento de los derechos sociales, de la pensión universal que aplicó el Gobierno del Distrito Federal durante el sexenio 2000-2006, a favor de los adultos mayores de 70 años de la capital.

En este contexto, la aplicación del Programa de Equidad Social permitió a la Jefa Delegacional basar su acción de gobierno, justificar su desempeño, rendirle cuentas a la ciudadanía y sobre todo definirse ideológica y políticamente, con respecto a otros gobiernos, como por ejemplo el federal, de orientación de extracción panista.

El programa aplicado durante su gestión, contiene no sólo acciones de protección social, también fue un programa eminentemente político que permitió al gobierno emanado del Partido de la Revolución Democrática, tejer un nivel de apoyo institucional en gran parte de las colonias, pueblos y barrios, con una base social de escasos recursos, reforzada por militantes con liderazgos en ellas, proclive a las acciones emprendidas no sólo en el ámbito Delegacional, sino también para las futuras contiendas políticas que se avecinaban en la capital del país.

Durante tres años se entrelazó alrededor del programa un discurso político que sirvió para justificar las acciones del gobierno. Sirvió para denostar opositores, diferenciarse respecto a otras filiaciones políticas, para buscar apoyos entre distintos actores sociales, para la rendición de cuentas y sobre todo como escaparate y lucimiento personal para el titular del programa. No por algo, es que precisamente el titular responsable del programa en ese año (2005), fue el candidato del Partido de la Revolución Democrática ganador para el siguiente trienio en Azcapotzalco.

La política pública en materia de desarrollo seguida por la administración pública Delegacional de Azcapotzalco da pie para realizar dos consideraciones que a mi juicio son de importancia en materia de administración pública y de democracia en el ámbito local en Distrito Federal.

1. El status que tienen las delegaciones y la relación de dependencia que guarda con el Gobierno del Distrito Federal, los que les impide un pleno desarrollo democrático y socio-económico en perjuicio de la ciudadanía.

2. La aplicación de políticas públicas acordes a las necesidades socio-espacial de la población que se trate, que posibilite la aplicación integral y racional de los escasos recursos públicos con que se cuenta a nivel local, que antepongan las necesidades reales de la población, sobre los intereses de la clase política cualquiera de que se trate.

1. Gobierno del Distrito Federal y Delegaciones.

La naturaleza jurídica en que se encuentra actualmente el Distrito Federal impide que se tenga un verdadero estado libre y soberano, como los 31 estados que conforman la federación. Esta indefinición política sin lugar a dudas afecta las funciones del Gobierno del Distrito Federal, como la prestación de los servicios públicos, procuración de justicia, protección ciudadana y obra pública. Muy aparte está la cuestión política, ya que al ser el territorio de los poderes de la unión, se tiene la idea, en algunos sectores políticos, que no es posible en un mismo sitio tener asiento de dos poderes. Esta discusión ha mantenido sin derechos plenos a los ciudadanos de la capital y así continuará hasta que se realice una verdadera reforma política de la ciudad de México.

Al igual que la dependencia que guarda el Gobierno del Distrito Federal respecto de las autoridades federales como el presidente, la cámara de diputados y la de senadores, las delegaciones guardan una relación de dependencia aún más grande, que impide el pleno desarrollo económico y democrático de la unidad territorial, pues aunque hoy en día tiene una autonomía en la administración de sus recursos financieros no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, están sujetas a toda clase de reglas, normas y políticas seguidas por el Gobierno Central, que muchas veces no toman en cuenta las carencias sociales y las necesidades ciudadanas propias de cada demarcación.

Indudablemente que es un gran avance que los Órganos Político-Administrativos, muchos de los cuales tienen mayor población que varias capitales de los estados, cuenten con un Jefe Delegacional electo por el voto universal; sin embargo sus atribuciones y funciones limitan su actuación de gobierno en detrimento de su demarcación, de la ciudad en su conjunto y en perjuicio de la ciudadanía que les dio el mandato. La persistencia de ese status proveniente del viejo régimen, no corresponde con los tiempos actuales de avances democráticos que vive nuestro país.

Por lo que la tan larga y definitiva reforma política del Distrito Federal debe pasar necesariamente por las delegaciones, que las dote por lo menos de la misma situación jurídica que tienen los municipios, conforme a lo dictado en la Constitución.

Dotarlas de autonomía para el manejo de su hacienda pública, recibir contribuciones, así como dictar leyes y reglamentos en su jurisdicción, celebrar convenios, la prestación de servicios públicos, particularmente el de seguridad pública tan indispensable para lograr una efectiva lucha contra la criminalidad. La autonomía administrativa de sus recursos conforme a la Ley, y tal vez lo más importante la conformación de un órgano de gobierno en la demarcación, con representación ciudadana, que sin lugar a dudas mejoraría la prestación de los servicios públicos, la procuración de justicia, la rendición de cuentas, la

vigilancia y transparencia de los recursos y sobre todo impulsaría su desarrollo económico y la vida democrática de las distintas demarcaciones.

Democratización necesaria, que contribuiría a romper las antiguas prácticas, que persisten y encarnan la figura del Jefe Delegacional en el ámbito local, la de los antiguos Tlatoanis, y más cercano a nosotros los característicos caciques locales en que se erigen muchos Delegadas y Delegados durante sus tres años de gestión y mucho más allá de su tiempo. Sin ningún contrapeso a su gestión administrativa, que cuestione su actuación, ni obligación real de informar, de rendición de cuentas a un órgano ciudadano legalmente constituido, sin esto persistirán las viejas prácticas que gran daño hizo y siguen haciendo a la democracia en México.

2. Política Pública Delegacional.

En contraste a la política de igualdad de oportunidades seguido por los subsecuentes gobiernos neoliberales en México, el gobierno de la capital encabezado por el entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, Lic. Andrés Manuel López Obrador aplicó una visión diferente que tuvo como objetivo atender a todo un segmento social, es decir con carácter universal. Producto de esta visión es la Ley de Adultos Mayores. Con este derecho de universalidad de la política social de Gobierno del Distrito Federal, se buscó disminuir las desigualdades y establecer las bases de igualdad entre todos los ciudadanos y habitantes de la ciudad.

La política del desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal se diferenció de su contraparte federal en la forma de concebir la atención de la desigualdad social, mientras que en la Ciudad de México se atendió a todo un grupo social, el gobierno de Lic. Vicente Fox privilegió la atención focalizada a grupos pequeños de escasos recursos y en zonas marginadas, buscando alentar el desarrollo de capacidades de los grupos objetivo. Pero sin una política clara de creación de empleos.

Mientras que la política social Federal es temporal y dura mientras el gobierno quiera, la seguida por el Distrito Federal está sustentada como un derecho exigible por Ley, como una obligación del Estado. Son pues dos proyectos con concepciones y objetivos diferentes.

En este contexto nacional de divergencias de gobierno en la forma de atención a la desigualdad social, es que en la Delegación Azcapotzalco se diseñó y aplicó una política social con líneas de acción focalizada y universal al mismo tiempo. Aunque esta última acción no se concretizará.

Por lo que prevaleció la visión de atención focalizada para la disminución de la desigualdad social, similar a la aplicada en el ámbito federal. Una política que atiende a un número determinado de personas, de distintos grupos vulnerables mediante un padrón de beneficiarios.

Si el gobierno Delegacional es de la misma filiación (y comparte el proyecto de gobierno) al que gobernó en la Ciudad de México durante el mismo periodo, la pregunta que surge es

¿porqué motivo se aplicó una política de desarrollo social diferente y más cercana a la del Gobierno Federal?.

¿Fue mejor la opción focalizada para Azcapotzalco, que la de atención universal? ¿No es posible realizar una política social para todos en una Delegación, por la gran carga financiera que representa llevarla a cabo?

Las razones que explican esta situación se encuentran más en el ámbito político, que en el económico o derivado de la situación de dependencia que guarda del gobierno central.

La inconsistencia de este diseño de política social aplicado en la Delegación Azcapotzalco, obedeció más a la falta de discusión y análisis que permitiera elaborar una propuesta más congruente con la seguida por su contraparte central. Y a motivos políticos más que a situación de orden económico.

La ausencia de un programa de desarrollo que delineé las estrategias y los objetivos en las distintas materias del gobierno Delegacional, limitó el proyecto social (por lo menos) a puntos muy específicos desarticulados y alejados del proyecto del Gobierno del Distrito Federal, del cual forma parte tanto orgánica como política e ideológicamente.

La formulación de los objetivos y metas del Programa Equidad Social en Azcapotzalco es muy similar al Programa de Justicia Social aplicado en la Delegación Cuauhtémoc durante 2000-2003. Mismo que siguió un enfoque focalizado, pero también universal, como el aplicado por el Gobierno Distrito Federal. Esta inconsistencia de política pública y la poca documentación existente del programa de Justicia Social en Cuauhtémoc, que explique la razón que justifique la aplicación de dicha políticas social, nos hace reflexionar sobre la forma en que los gobierno locales enfocan los programas sociales, muchas veces más con tintes partidista (formación de un importante sector clientelar que apoye en lo sucesivo a las distintas acciones que necesite el gobierno Delegacional en turno). Es también un hecho que prevaleció un desconocimiento (o por lo menos poca discusión) de las distintas políticas públicas que se aplican en el ámbito local como a nivel Federal.

Una razón de peso para no aplicar un programa universal en las Delegaciones podría radicar en que por ser un ente desconcentrado del Gobierno del Distrito Federal, no se les permite tener atribuciones legales para convertir en ley un programa social dentro de su territorio, como es el caso de los promulgados por el gobierno central en la capital. Por lo que cualquier programa de protección social aplicado tendría una vigencia, que durará tan sólo el trienio donde se aplique. Sin embargo, es en la misma Delegación Cuauhtémoc, donde se aplicó con mucho éxito el programa de útiles escolares para todo el sector escolar de primarias públicas en la demarcación. Mismo que trascendió más allá de la gestión que originalmente lo presupuestó e inclusive fue elevado a rango de Ley para todo el Distrito Federal, por la Asamblea Legislativa en el 2004.

Respecto al factor económico, los Órganos Político Administrativos según la Ley Orgánica de la Administración Publica del Distrito Federal, tienen “autonomía” para el manejo de su presupuesto, por lo que el Jefe Delegacional, puede destinar los recursos que considere necesarios para la aplicación oportuna de los programas prioritarios de su administración.

Es cierto que aplicar un programa de transferencia de recursos con un monto digno es extremadamente caro para una Delegación, por su dependencia de recursos del Gobierno del Distrito Federal, pero es también cierto que se pueden proporcionar apoyos económicos mínimos (por ejemplo de 100 pesos), a todo un grupo prioritario seleccionado como es el caso del aplicado en Azcapotzalco para los adultos mayores de 60-69 años, los cuales suman cerca de 25,000 lo que al año representaría 30 millones de pesos, dos millones menos que los destinados a atender a tan sólo 9,000 de ellos en el 2004. Aún con esta consideración se decidió en Azcapotzalco proseguir con una visión eminentemente focalizada de atención, dirigido principalmente a tres sectores objetivos, a los cuales se destinaron 40 millones de pesos y una cobertura máxima 12,700 beneficiarios.

Decimos que el Programa de Equidad Social esta sustentado en cuestiones de interés político y práctico más que en fundamentos de una política pública coherente. Porque aplicar las dos grandes líneas de desarrollo social a su conveniencia y al mismo tiempo, sin considerar su congruencia con los planes y programas desarrollados por su contraparte central, evidencia y limita las acciones de los dos gobiernos, cuestionan la visión aplicada en ambos casos, disminuye la efectividad de los mismos y evidencia la falta de coordinación institucional entre la Delegación y Gobierno del Distrito Federal.

La combinación de políticas no siempre es afortunada, ni mucho menos efectiva pues como lo prueban los resultados obtenidos durante el periodo examinado, estos no sólo revelan las inconsistencias de seguir dos modelos de desarrollo social con visiones diferentes, sino que también evidencian la incapacidad de los gobiernos para llevar a cabo evaluaciones periódicas exhaustivas de los objetivos y metas cumplidas, que permitan conocer la viabilidad y conveniencia para la sociedad o la necesidad de modificarlos, independientemente de su origen teórico o del gobierno de quien provengan.

Cuando se analizan los datos obtenidos en los tres programas focalizados del Programa de Equidad Social aplicados durante 2004, y los que se tendrían del único programa con carácter universal diseñados en el mismo año, los resultados que arrojan comprueban la efectividad de cobertura alcanzados al menos en número, de la conveniencia de uno sobre otro.

Como se mencionó en el capítulo 2, el Programa de Equidad Social, constó de cinco subprogramas, tres focalizados, uno de carácter universal y otro de corresponsabilidad social.

El único subprograma con característica de atención general al sector social, fue el denominado de útiles escolares (conforme a la lista oficial de la SEP), para todos los niños de primaria pública en Azcapotzalco, para ello se presupuestaron cerca de 8 millones de pesos para el año 2004. Las acciones de entrega de útiles no se llevaron a cabo porque la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promulgó la Ley del Útiles Escolares en la capital, que tenía los mismos objetivos del plan de Azcapotzalco. Con lo que el único proyecto con carácter universal, no pudo llevarse a cabo. Este mismo programa tenía ya dos años de aplicación en el Órgano Político Administrativo de Cuauhtémoc con buenos resultados.

Otro subprograma social desarrollado en Azcapotzalco, con más características de ser universal, aunque no lo era, fue el de corresponsabilidad el cual siguió una estrategia diferente para atender el desarrollo social de las Unidades Habitacionales, el cual tiene como objetivo apoyar el mantenimiento y conservación de las mismas que presentan algún deterioro (en el edificio). Este subprograma atendió prácticamente en tres años a más del 80% de todas las Unidades Habitacionales en la Demarcación. La continuación de este programa en el nuevo gobierno Delegacional pudiera pensarse que se completará al 100% aunque sea en más de tres años. Con una población beneficiada mayor a los 100 mil habitantes.

Paradójicamente estos subprogramas, uno universal y el otro de corresponsabilidad social, su costo de operación (de haberse realizado el de útiles escolares), hubieran sido mucho menor a los que se aplicaron focalizadamente. Para estos dos se necesitarían cerca de 10 millones de pesos, sin embargo la cobertura de atención sería cercana a las 80 mil personas. Ya que sólo para el programa de útiles escolares se necesitarían cerca de 8 millones de pesos para atender al 100% de escolares y beneficiando a más 40 mil alumnos en los seis niveles de primaria.

Aunque estos datos pudieran ser muy reveladores respecto a la conveniencia de aplicar programas universales, esto es también parcialmente cierto, como lo podemos observar en el siguiente ejemplo:

Si se destinaran recursos para cubrir el 100% de los discapacitados, los cuales tienen un universo en Azcapotzalco de 8,992 personas, se necesitaría (con el actual monto de 300 pesos mensuales por persona), 32 millones de pesos, es decir el 80% de todo el presupuesto que se destinó para el Programa de Equidad Social en 2005. Como podemos observar los resultados, costos, efectividad y cobertura varían inclusive en un mismo modelo de desarrollo social.

Respeto a la efectividad en la cobertura de atención de las acciones focalizadas para adultos mayores, madres jefas de familia y discapacitados pertenecientes al Programa de Equidad Social, tomamos como ejemplo el ejercicio fiscal del 2005 (año en que por cierto se aplicaron de enero a diciembre mensualmente los recursos a cada grupo objetivo, contrario al año 2004 donde el programa comenzó a partir del mes abril), en ese año la Delegación Azcapotzalco destinó para esos tres subprogramas 40 millones de pesos, con una meta de atención cercana a los 12,000 beneficiarios por mes. Es importante resaltar el hecho que estos beneficiarios son constantes y varían muy poco en los 12 meses, por lo que se consideran efectivos durante el año.

En contraposición a estos tres proyectos se encuentra el subprograma de atención a fomentar la corresponsabilidad entre la autoridad y la ciudadanía. La Delegación proporciona el material para la conservación y mantenimiento de las Unidades Habitacionales y la comunidad la mano de obra, lo que permite el mejoramiento de su entorno, cuida su patrimonio, disminuye la tensión social, fomenta la integración comunitaria y en general mejora su calidad de vida. Para este esquema de acción se destinaron para ese mismo año, dos millones de pesos con una meta de atención de 7,500

viviendas, con una cobertura de atención cercana a las 33,750 personas de manera directa. Lo que representó una atención de 21,050 personas diferentes más que el conjunto de subprogramas focalizados aplicados en el mismo año. Esto nos dice que con tan sólo el 5% de todos los recursos del Programa de Equidad Social, se tuvo una cobertura dos veces mayor que los tres focalizados.

Entonces podríamos contestar que ¡no importa la cobertura de atención, sino la oportunidad que se tiene de contribuir a restituir a grupos vulnerables, condiciones que les permitan ejercer a plenitud sus derechos para vivir con dignidad y ser reconocidos por los demás, frenando así su empobrecimiento! Sin importar el número, la cobertura ni mucho menos las metas de atención. Lo que es cierto es que las políticas focalizadas están desvinculadas de políticas de fomento económico y desarrollo regional pues el mejoramiento en el nivel de vida que puede alcanzar con esta visión se traduce, en ausencia de oportunidades de empleo mejor remunerado, frustración social y deterioro precoz. Desde esta perspectiva, se puede insistir en que está frente a una seria necesidad de replantear los programas sociales, particularmente en el ámbito local.

Si consideramos que los recursos públicos destinados para delegaciones y municipios son escasos frente a las crecientes demandas sociales, es indispensable realizar un exhaustivo análisis y evaluación de los posibles proyectos a realizar o realizados por anteriores administraciones no importando la filiación política, sino la efectividad y eficacia de las acciones realizadas, el costo de operación, la viabilidad en el tiempo (corto, mediano y largo plazo) y, lo más importante, la cobertura, el impacto social y el beneficio que traería a la ciudadanía. Por lo que detenerse un mínimo tiempo para definir la estrategia de política pública a seguir por cualquier gobierno, sobre todo en la cuestión social, seguramente tendrá al final de la administración mayores beneficios no sólo en la rendición de cuentas, racionalidad financiera, consenso político, efectividad política, realce de gobierno y, lo más importante consenso ciudadano.

Es necesario explorar una verdadera Ley Federal de Desarrollo Social, unificada y concensada entre los distintos actores sociales de nuestro país, que permita una avanzar hacia un principio de subsidiaridad clásica de una estructura general del Federalismo, es decir que la Federación legisle y los gobiernos locales ejecuten, permitiendo disminuir la descoordinación entre autoridades y aprovechar de mejor manera los recursos públicos, con verdadera participación ciudadana que permitan resolver de mejor manera las verdaderas necesidades sociales.

Ante este panorama, el profesionalismo de los pensadores de la ciencia social es indispensable para los gobiernos que quieran influir en el flagelo que aqueja vorazmente a nuestra sociedad: la desigualdad social y sus inclementes fenómenos de marginación, exclusión, pobreza y pobreza extrema. De igual manera, aportaríamos nuestros conocimientos dirigidos a objetivos políticos, a fin de consolidar la legitimidad, gobernabilidad y sobre todo ¡buenos gobiernos!

5. Fuentes Consultadas.

- **INFORME SOBRE DESARROLLO URBANO MÉXICO 2004**
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
ED. MUNDI-PRENSA,
MÉXICO, 2005.
221 P.
- +
- **LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**
PROBLEMÁTICA ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEMOGRÁFICAS Y URBANAS
CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN,
MÉXICO, 1992.
280 PÁG.
- **LA CIUDAD DE MÉXICO HOY. BASES PARA UN DIAGNÓSTICO**
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. OFICIALIA MAYOR.
MÉXICO, 2006.
417 PÁG.
- **BREVIARIO 2000. DISTRITO FEDERAL**
CARMONA JIMÉNEZ, MA. LETICIA. (Coordinadora)
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. DIRECCIÓN DE POLÍTICA POBLACIONAL.
MÉXICO, 2000.
121 PÁG.
- **GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL**
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, ED. CORPORACIÓN MEXICANA DE IMPRESIÓN
MÉXICO, 1997.
- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**
MÉXICO, 2006.
- **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.**
ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.
- **ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**
ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.
- **PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL**
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 2001
- **PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.**
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL 2003.
- **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, el 10 de agosto de 1987.

- **DISTRITO FEDERAL UNA REFORMA INCONCLUSA**
MARGARITA GONZÁLEZ GAMIO. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
III LEGISLATURA
- **INDUCCIÓN AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**
CEPROSEPP, 2000
- **XII CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2000**
INEGI, AGUASCALIENTES, MEXICO2001.
- **INDICE DE MARGINACIONAL MUNICIPAL 2000**
CONAPO, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. 2001
- **ÍNDICE DE MARGINACIÓN URBANA, 2002**
CONAPO, SECRETARIA DE GOBERNACIÓN
- **DESARROLLO SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL**
ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.
125 PÁG.
MÉXICO, 1997.
- **DESARROLLO SOCIAL MODELOS, TENDENCIAS Y MARCO
NORMATIVO**
COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL
CAMARA DE DIPUTADOS LVII LEGISLATURA.
170 PÁG.
MÉXICO, 2000.

PROGRAMA OPERATIVO ANUAL 2004

DELEGACIÓN AZCAPOTZALCO 2004
MÉXICO, 2004

INFORME DE GESTION DEL PROGRAMA DE EQUIDAD SOCIAL

COORDINACIÓN EJECUTIVA DE EQUIDAD SOCIAL, 2004
DELEGACION AZCAPOTZALCO, México, 2004

LA CIUDAD DE MÉXICO

EN EL FIN DE SEGUNDO MILENIO, GUSTAVO GARZA
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EL COLEGIO DE MÉXICO AÑO 2000

ESTATUTO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

COMENTADO UNAM
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 1996, México,1996

LA METROPOLIZACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO A TRAVÉZ DE INDUSTRIALIZACIÓN

EDIFICIO DE LA CASA DE LA CULTURA CIESAS, México, D. F.

EL DESARROLLO URBANO DE MÉXICO

CAMBIOS DE PROTAGONISMO EN COMERCIO EXTERIOR DESARROLLO URBANO
NVO.VOL. 43. AGOSTO 8. México D, F

**PROCESO DE URBANIZACIÓN, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS
DEL DESARROLLO URBANO**

PUCCIARILLI ALFREDO, UNAM 1994, MÉXICO, 1994

LA POLÍTICA SOCIAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
MÉXICO, D.F.

**ENSAYO SOBRE GENERO Y POLÍTICAS PUBLICAS EN LA ULTIMA
DECADA ALCANCES**

ALEJANDRO ESCOBAR LOBO , SOCIOLOGÍA DE LA MODERNIZACIÓN
UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE, DICIEMBRE DEL 2003

**MANUAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACION PARA LA
FORMACION DEL PROYECTO DE EGRESOS 2004**

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, MÉXICO, D.F.

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO MÉXICO 2004

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, ED. MUNDI-PRENSA,
MÉXICO, 1992, 280 PÁG.

II CONTEO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2005

INEGI, AGUASCALIENTES 2006.

LA CUESTION URBANA

MANUEL CASTELLS, SIGLO XXI, MÉXICO D.F., 1976

PROGRAMA DE DESARROLLO DELEGACIONAL 2006-2009

DELEGACIÓN AZCAPOTZALCO, MÉXICO D. F. 2007.

LOS USOS DE GRAMSCI

PORTANTIERO, J. C. CUADERNOS PASADO Y PRESENTE N° 53, MÉXICO, 1977, pp. 1-84.

**EL ESTADO MODERNO. BREVE RECORRIDO POR SU DESARROLLO
TEÓRICO**

GARABEDIAN, MARCELO, "EL ESTADO MODERNO. BREVE RECORRIDO POR SU
DESARROLLO TEÓRICO". CENTRO FRANCO-ARGENTINO DE ALTOS ESTUDIOS.
DOCUMENTO DE TRABAJO, 2007

**LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LAS RELACIONES ENTRE MERCADO Y
ESTADO CAPITALISTA**

VÁZQUEZ , SAMUEL A. 2007. CEITEN/2

APUNTES PARA UNA TEORÍA DEL ESTADO

O'DONNELL, GUILLERMO. 1977P. 11 KELLOGG INSTITUTE FOR INTERNACIONAL
STUDIES UNIVERSITY OF NOTRE DAME.

GOBERNABILIDAD, CRISIS Y CAMBIO

ALCÁNTARA, MANUEL.1994. CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, MADRID.

REFLEXIONES SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR

GÓMEZ BAHILLO, C Y MARCUELLO SERVOS. SOCIEDAD, INDIVIDUO Y ORGANIZACIÓN. ZARAGOZA. ED. EGIDO. PP.120-138

REFLEXIONES EN TORNO QUE ENFRENTAN ACTUALMENTE LOS ESTADOS DE BIENESTAR EN EL MUNDO

CONTRERAS SUÁREZ. 2000. ACTA SOCIOLOGICA, NUMERO 28-29, ENERO-AGOSTO. UNAM.

Correo electrónico: romel_zorro@yahoo.mx

PLUS  ULTRA