

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

**LA CONSTRUCCIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL  
DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN ATENCIÓN A GRUPOS  
VULNERABLES (2001-2006)**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**P R E S E N T A:  
MIGUEL ÁNGEL ZAMARRÓN SERRATOS**

**ASESOR: DR. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F., MARZO DE 2009**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **A g r a d e c i m i e n t o s**

**A mis padres, a quienes amo inmensamente, gracias por el cariño, apoyo, ejemplo y comprensión brindados en todo momento.**

**A mis hermanos (as) por su respaldo y por ser mis mejores amigos.**

**A Claudia Barrera Núñez por ser cómplice de principio a fin en esta investigación.**

**A mi asesor Dr. Miguel Ángel Márquez Zárate por su excelente tutoría.**

**A mis revisores de tesis: Dr. Roberto Rives Sánchez, Dr. Raúl Cisneros Guzmán, Dra. Mónica Diana Vicher García y Lic. Leopoldo Ruíz Gómez por todas las valiosas aportaciones, observaciones y comentarios que emitieron a fin de mejorar el contenido de este trabajo.**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por brindarme la oportunidad de formarme en sus aulas.**

***Estudiante: Nunca consideres el estudio como un deber, sino como una oportunidad para penetrar en el bello y maravilloso mundo del saber.***

**Albert Einstein**

***(...) entre el liberalismo moralista de los clásicos y el liberalismo estricto de la libertad de elección puede haberse perdido mucho calor humano.***

**Richard M. Titmuss**

# Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
---------------------------	----------

## CAPÍTULO I

<b>I. Sustento teórico</b> .....	<b>7</b>
1.1 Gobierno y desarrollo social .....	7
1.2 Política social, evolución y perspectivas.....	19
1.3 Del Estado interventor al Estado rector .....	27
1.4 Neoliberalismo, Globalización y Vulnerabilidad Social.....	35

## CAPÍTULO II

<b>II. Evolución y reconocimiento del status político-jurídico de la Ciudad de México en el siglo XIX y XX</b> .....	<b>49</b>
2.1 Orígenes de la Ciudad de México .....	49
2.2 Definición político-jurídica del Distrito Federal .....	53
2.3 Reforma política del Distrito Federal, 1977-1997 .....	62

## CAPÍTULO III

<b>III. Distrito Federal, evolución y tratamiento de las desigualdades sociales</b> .....	<b>74</b>
3.1 Acción social del Gobierno Federal e impacto sobre la Ciudad de México.....	74
3.2 Asistencialismo y focalización, tendencia nacional en el trato de las desigualdades sociales .....	86
3.3 Diagnóstico y perspectivas sociales de las condiciones de vulnerabilidad en la población capitalina .....	90

## CAPÍTULO IV

<b>IV. Análisis de la acción social del Gobierno del Distrito Federal (2001-2006) en atención a grupos vulnerables</b> .....	<b>100</b>
4.1 Construcción jurídica del desarrollo social en atención a grupos vulnerables .....	100
4.2 Planeación e instrumentación social del Gobierno del Distrito Federal contra las consecuencias de la pobreza urbana.....	109
4.3 Impacto de la política social en la Ciudad: Análisis del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS).....	124

<b>Conclusiones y propuestas</b> .....	<b>135</b>
--	------------

<b>Anexos</b> .....	<b>142</b>
---------------------	------------

<b>Bibliografía</b> .....	<b>158</b>
---------------------------	------------

## **Introducción**

Desde la ruptura estatista y populista del régimen político mexicano, a partir de la década de los años ochenta, el Gobierno tuvo que ceder a las constantes presiones de implementación de políticas macroeconómicas dictadas por los organismos económicos multilaterales (BM y FMI); las economías en desarrollo tendieron a abrir sus fronteras con la visión de adoptar soluciones que beneficiarían y disminuirían las desigualdades sociales a través del fenómeno de globalización, el cual fue utilizado como vehículo de apertura comercial entre las naciones, condicionando a los países a no quedarse en el atraso e impulsando la implantación y consolidación de un régimen económico neoliberal.

La estructura gubernamental de nuestro país dio muestras de crisis a finales de la década de los años setenta, la centralización del poder dejó de funcionar como mecanismo de organización estatal, ahora la privatización y la desregulación serían los nuevos objetivos a implementar para salir del atraso.

Las condiciones sociales de la población se encontraban ante profundas desigualdades; la satisfacción de necesidades sociales se vieron desbordadas por la incapacidad del Gobierno a atenderlas, la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) y los organismos económicos multilaterales, por medio de las Cumbres Mundiales en Desarrollo Social, diseñaron el marco de actuación internacional en contra de las desigualdades sociales, poniendo al Desarrollo Social como la principal acción a garantizar por parte del Estado.

Bajo este contexto, el Gobierno Federal instrumentó su política social para contener los constantes reclamos de la población en todo el país; el Gobierno del Distrito Federal en consecuencia, durante muchos años por su condición de indefinición política y jurídica fue responsable del presidente de la República; esta condición le permitió al Gobierno Federal asignar e instrumentar unilateralmente los mecanismos de política social que demandaba la población capitalina sin tener el diagnóstico exacto de la realidad local, en consecuencia la definición política que permeó durante estos años le impidió a

la población defienda ejercer un diseño y una planeación propia en respuesta a las necesidades sociales, por la incapacidad de elección de sus autoridades locales.

Posteriormente, el cambio democrático suscitado en 1997 le otorgó facultades al Gobierno del Distrito Federal para que las autoridades locales planearan y diseñaran por primera vez acciones de impacto en materia social, además de elaborar un diagnóstico fehaciente de las condiciones de deterioro de las relaciones humanas y de la infraestructura de los servicios públicos en la Ciudad.

En este contexto, la presente investigación surge de la necesidad de saber por qué en los últimos años, desde la llegada del primer Gobierno democrático para la Ciudad, se da una proliferación de programas sociales de índole asistencialista dirigidos a sectores de la población bien identificados. El saber si el impacto de dichos programas elevó la calidad de vida de sus destinatarios o solamente se han limitado a contener el deterioro social y a crear una base clientelar con fines políticos.

El trabajo también propone abrir el debate al interior del Distrito Federal, sobre qué tipos de mecanismos deben implementar las autoridades locales en materia de política social para elevar la calidad de vida de los defensores.

La delimitación del tema está centrada en analizar las perspectivas de política social implementadas a nivel Distrito Federal del año 2001 al 2006, por medio de lo que la administración consideró como el principal mecanismo de política social, el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS), basado y sustentado en el diseño de una metodología propia, para medir los índices de marginación en la Ciudad de México a nivel territorial, retomando para este efecto, los principios metodológicos de la Comisión Nacional de Población (Conapo), utilizados para medir el índice de necesidades no satisfechas en el país. El periodo analizado de esta investigación es donde se presenta un mayor número de programas de impacto social y donde las cifras nos demuestran un mayor gasto en materia social.



En este contexto, la presente investigación analiza las perspectivas de aplicación e impacto de la política social local y pone énfasis en diagnosticar y abrir el debate de que tipo de intervención gubernamental y que medidas han implementado las administraciones que han gobernado a la Ciudad, para evaluar el grado de impacto sobre las causas generadoras de la pobreza urbana.

La hipótesis de esta investigación plantea que los mecanismos de política social implementados en el Distrito Federal (2001-2006) corresponden a acciones asistencialistas y focalizadas que no muestran una solución de política integral, que permita resolver los problemas de una manera estructural en la Ciudad, contrastando que el modelo de política social perseguido por las autoridades de la Ciudad no se aparta del modelo nacional en el trato de la pobreza, al atacar sólo a las carencias que tiene el individuo en su desarrollo a nivel territorial.

Se comprueba que los mecanismos de política social que el Gobierno del D.F. ha implementado carecen de una metodología propia que les permitan insertarse como soluciones integrales a problemas complejos de la realidad local, ya que carecen de una visión consolidada correspondiente a un proyecto de Ciudad situado en el largo plazo.

Para fines de presentación, el contenido de esta investigación esta dividido en cuatro capítulos:

En el primer capítulo se presenta el sustento teórico, definiendo los conceptos propios de identificación de la carrera en Administración Pública dentro de las Ciencias Sociales: Estado, Gobierno, Régimen Político, Formas de Gobierno y Administración Pública, vinculados con el tema general de Desarrollo Social, que es el marco general de esta investigación; se identifican los modelos de política social desarrollados por las economías europeas occidentales y retomados por los países en vías de desarrollo de América Latina, donde se plantea que dependiendo la intervención del Estado será el grado y la definición de impacto en la política social; además se describe el

reconocimiento de los derechos sociales en los Estado-nación y se analiza el contexto histórico que da pie al surgimiento de la política social como mecanismo de asignación de mínimos de bienestar y servicios que la población necesita para sobrevivir en un sistema democrático dentro de la transición de un Estado interventor a uno que sólo regula las relaciones entre particulares y donde la participación del mercado es activa en la generación de equilibrios económicos; y finalmente se analiza como la adopción de un sistema económico de libre mercado, no ha sido la solución para contener el crecimiento de pobres en las economías en desarrollo, sino más bien esta condición ha implicado para los Estados en desarrollo el tener que atacar las desigualdades sociales por medio de políticas asistencialistas de una manera focalizada hacia los grupos que se encuentran en condición de vulnerabilidad.

En el segundo capítulo se analiza el contexto histórico de la Ciudad de México, siendo ésta la delimitación territorial en esta investigación, donde observaremos los orígenes de la Ciudad en la época prehispánica, resaltando que siempre fue el centro político, económico y social del país; después se hace un recuento histórico de las promulgaciones constitucionales del México independiente, para ubicar la definición y surgimiento del Distrito Federal como sede oficial de los poderes de la Federación, lo cual pone de manifiesto la gran tradición política de los ciudadanos defeños en la conducción de los asuntos públicos del país; y finalmente se analiza la reforma política del Distrito Federal, iniciando con la reforma de 1928 donde se suprimen los municipios en la Ciudad y se centraliza la formación política en un Departamento perteneciente a Presidencia de la República, pasando después por las reformas de los años 1977 y 1987 cuando se crean las figuras de participación ciudadana y de representación política para los ciudadanos locales, hasta la reforma de 1996 donde el Ejecutivo Federal pierde facultades de control en relación con el Gobierno del Distrito Federal, aquí ya no tiene la facultad constitucional de nombrar al Jefe de Gobierno de nuestra Ciudad.

Esta condición le otorga a las autoridades del Distrito Federal la atribución de poder planear y decidir sobre las acciones sociales que crea conveniente para resolver las necesidades de su población, pero a la vez deja abierto un debate sobre la transición del Distrito Federal hacia la integración como un estado más de la República mexicana.

En el tercer capítulo se describe el contexto de la acción social del Gobierno Federal sobre la Ciudad de México, cómo a partir de la década de los años ochenta se diseñan programas sociales de aplicación nacional tendientes a impactar a los estados de la República y al Distrito Federal, por ser la sede oficial de los poderes de la Federación, pero sin éxito, ya que el diagnóstico realizado es diferente al de la realidad local; se analiza como el asistencialismo producto de la dinámica nacional en el trato de las desigualdades sociales, marcó la pauta para la política social del Gobierno del Distrito Federal después de la reforma política de 1997; y finalmente en este apartado se describen las condiciones sociales a la llegada de las autoridades electas democráticamente para la Ciudad de México, donde la acción pública del Gobierno Federal mientras controló la administración local dio prioridad al mantenimiento de los servicios públicos que los capitalinos demandaban, descuidando drásticamente las condiciones sociales, lo que generó que a la llegada del nuevo Gobierno electo, se efectuara un diagnóstico donde se ubicó a amplios sectores de la población en situación de marginación social.

En el cuarto capítulo se analiza cómo el nuevo *status jurídico* para la Ciudad de México, después de 1997, va consolidando la construcción jurídica de la política social, analizando las perspectivas e instrumentación del principal mecanismo de política social en el periodo 2001-2006, el denominado Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS) que dio atención a los grupos en situación de vulnerabilidad, e identificando cual fue la metodología diseñada e instrumentada por las autoridades locales para diagnosticar los índices de marginación social, comparándola con la estrategia nacional en el trato de las desigualdades sociales, lo anterior, para comprender cómo la focalización tiene un origen nacional en el trato de las desigualdades sociales; y finalmente se analiza como impacta el (PITDS) sobre las

necesidades sociales demandadas en las Unidades Territoriales y como se incorporan los principios de Exigibilidad y Universalidad que marca la Ley de Desarrollo Social local, sobre una política social asistencialista y focalizada llevada a cabo por las autoridades capitalinas en este periodo.

Por último, se presentan las conclusiones y propuestas de esta investigación.

## Capítulo I.- Sustento teórico

En este capítulo se presenta el sustento teórico de la presente investigación, ubicando al desarrollo social dentro del ámbito de estudio de las ciencias sociales. Se describe la evolución de los modelos de política social insertándolos en el transcurso del reconocimiento de los derechos sociales del Estado interventor al Estado rector que implica la adopción del sistema económico neoliberal, por medio del fenómeno de globalización que es utilizado como el vehículo integrador de esta lógica, contrastando que este modelo provoca un aumento de las condiciones de desigualdad en la geografía nacional y local.

### 1.1 Gobierno y desarrollo social

La relación entre Estado y sociedad históricamente se ha desarrollado bajo formas, normas y procedimientos llevados a cabo por la administración pública, en respuesta a las necesidades de la población. Este intercambio de relaciones de poder se enmarcan bajo la figura del Estado, mismo que se conceptualiza gracias a que la misma sociedad decide ceder parte de su voluntad política para crear un ente superior que garantice el orden en las relaciones sociales.

De tal manera:

*El Estado es la instancia que nace de las entrañas de la sociedad para asegurar su reproducción. Es la organización política de la sociedad que se sitúa por encima de la misma para paliar el conflicto de las clases sociales que por ser de carácter irreconciliable requiere de él como fuerza consistente y concentrada.<sup>1</sup>*

Nicolás Maquiavelo, considerado como el primer autor que define al Estado moderno, identifica claramente la transición política de toda Europa, al pasar de una organización política feudal a la creación de estados libres, siendo el que

---

<sup>1</sup> Ricardo Uvalle Berrones, *El gobierno en acción, la formación del régimen presidencial de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 83.

identificara la decadencia de las instituciones que regulaban la vida en la época feudal describe, *“Todos los estados, todas las dominaciones que ejercieron y ejercen imperio sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados”*.<sup>2</sup>

De esta forma Maquiavelo identifica que la organización política de las sociedades responden a la denominación de Estados, inaugurando así el concepto en la época moderna. Al respecto Bobbio comenta que:

*(...) ciertamente, con el autor del príncipe el término “Estado” sustituyó paulatinamente, si bien a través de un largo camino, los términos tradicionales con los que había sido designada hasta entonces la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando.*<sup>3</sup>

En este sentido, la concepción de Estado nos refiere a un orden superior que está por encima de lo privado y de lo público, contempla la organización máxima de un grupo de individuos sobre un territorio, representantes de las diferentes fuerzas de poder, constituyentes de un régimen político; que determina la forma de organización política, económica y social.

Ricardo Uvalle al respecto nos comenta que: *“El régimen político es condición imprescindible para ubicar y explicar al Gobierno, mediante la acción de la administración pública al resaltar su papel como actividad organizadora del estado en la sociedad”*.<sup>4</sup>

De tal forma, que el régimen político es entendido como: *“El conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones”*.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, México, Porrúa, 1982, p. 13.

<sup>3</sup> Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 86.

<sup>4</sup> Ricardo Uvalle Berrones, *op. cit.*, p. 15.

<sup>5</sup> Norberto Bobbio, Incola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, México, Editorial Siglo Veintiuno Editores, Duodécima edición en español, 2000, p. 1362.

En este contexto, las instituciones son diseñadoras de la estructura organizativa del poder político, al ser concebidas como normas y procedimientos de una sociedad que hace posible la lucha ordenada por el poder y el ejercicio del mismo, además de ser reguladoras de las actividades sociales, ya que son referente inmediato englobadoras de valores de la sociedad.

Al prevalecer el concepto de Estado y ser entendido como ente abstracto global, regulador de las relaciones de poder en sociedad, nos encausamos a la descripción y definición del Gobierno, mismo, que materializa la presencia del Estado y se convierte en receptor del poder político emanado de la misma sociedad, que para su acción se integra de órganos políticos-administrativos que dan respuesta, a través de diferentes mecanismos a las necesidades planteadas por la población.

De manera tal, el Gobierno es definido como:

*El poder capaz de tomar decisiones y emitir mandatos obligatorios para todos los que habitan en ese territorio, y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios, en la mayor parte de los casos en los que se requiere obediencia, lo que no quiere decir que el poder estatal no tenga límites.<sup>6</sup>*

También es conceptualizado como:

*El conjunto de órganos que establecen y aseguran el orden normativo que orienta la conducta recíprocamente condicionada de quienes se organizan con un fin político. Órganos que aparecen como Gobierno, como autoridad en cuanto se les considera como el centro unitario de la voluntad que decide sobre la conducta humana que se norma por la organización.<sup>7</sup>*

---

<sup>6</sup> Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 86.

<sup>7</sup> José López Portillo Pacheco, *Génesis y teoría general del Estado moderno*, México, IEPES-PRI, 1976, p. 183.

En este sentido, el Gobierno es un poder emanado del pueblo para el pueblo, que tiene la responsabilidad de satisfacer las necesidades que demanda la población en un territorio determinado, por medio de acciones llevadas por la Administración Pública, ya que en ésta radica la interrelación del Estado con la sociedad, al ser la ejecutora de las acciones del Gobierno.

Para Juan Carlos Bonnin la Administración Pública, *“Es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”*.<sup>8</sup>

Ricardo Uvalle la define como:

*El ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados, Comisiones y Fideicomisos, le dan un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad. (...) la Administración Pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de la lucha de clases, tanto en el consenso como en la represión.*<sup>9</sup>

Y para Dwight Waldo, *“Es la organización y dirección de los hombres, materiales y fines del Gobierno. Es el arte y la ciencia de la dirección aplicada y orientada a los asuntos del Estado”*.<sup>10</sup>

De esta manera, la Administración Pública en su sentido amplio la podemos conceptualizar como el conjunto de acciones llevadas a cabo por el Gobierno mediante órganos que tienen por objetivo el bien común entre los individuos.

---

<sup>8</sup> En Omar Guerrero, *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla, 1985, p. 92.

<sup>9</sup> Ricardo Uvalle Berrones, *op. cit.*, p. 108.

<sup>10</sup> Dwight Waldo, *El estudio de la Administración Pública*, Madrid, Aguilar, 1964, p. 6.



La diversidad de formas de Gobierno descritas y definidas desde la época clásica, han sido parte fundamental para la definición del poder político imperante en las diversas etapas del Estado.

Desde los griegos hasta la actualidad, no se ha perdido vigencia en la clasificación de las formas de Gobierno, por su importancia al definir la organización del poder.

Las formas de Gobierno de acuerdo a la clasificación aristotélica son “Las formas puras” que practican la justicia, en donde el Gobierno es administrado por interés general, estas son: monarquía, aristocracia y democracia.

*(...) a las formas de Gobierno unipersonales solemos llamar monarquía ó realeza a la que tiene en mira el bien público; y al Gobierno de más de uno, pero pocos, aristocracia bien sea por el Gobierno de los mejores, o porque este régimen persigue lo mejor para la ciudad y sus miembros y cuando en cambio es la multitud la que gobierna en vista del interés público, recibe el nombre de democracia.<sup>11</sup>*

A su vez, estas formas al caer en estado degenerativo, son clasificadas en impuras por generar la corrupción, allí el Gobierno es administrado en interés de quien detenta el poder, contraponiéndose al principio de justicia que abandera a las formas puras. En tal sentido, la monarquía degenera en tiranía; la aristocracia en oligarquía; y la democracia en demagogia.

Para el siglo XVIII Montesquieu, hace una distinción entre: Republicano, Monárquico y Despótico en su Libro “*Espíritu de las Leyes*” en el capítulo primero del libro segundo, describe que la naturaleza de los gobiernos depende del número de detentadores en el poder:

---

<sup>11</sup> Aristóteles, *La política*, México, ESPASA-CALPE, 1998, p. 219.

*El gobierno republicano es aquel en el que el pueblo o una parte del pueblo, tienen poder soberano: otro, que el gobierno monárquico, es aquel que uno sólo gobierna, pero con sujeción a las leyes fijas y por último, que en el gobierno despótico, el poder también está en uno sólo, pero sin ley ni regla ya que gobierna el soberano según su voluntad y sus caprichos.*<sup>12</sup>

Además destaca, que el principio del Gobierno es la actitud que anima al pueblo en su existencia concreta, así la República se funda en la virtud; la Monarquía en el honor; y el Despotismo en el miedo.

En la actualidad, la forma de Gobierno más aceptada es la República, su definición etimológica “*res pública*” significa cosa pública siendo éste el conjunto de intereses que la República debe de perseguir y promover en todo momento para el pueblo.

Enmarcado bajo este sustento, el Estado mexicano define su forma de Gobierno en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al mencionar lo siguiente:

*Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*<sup>13</sup>

En tal sentido, se entiende por representativa, la voluntad del pueblo en elegir por medio del sufragio a ciudadanos para fines de representación política, es democrática por la forma de Gobierno adoptada en donde la soberanía recae en el pueblo por medio de una participación abierta para la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, es federal por un pacto que divide al territorio

---

<sup>12</sup> Montequieu, *El espíritu de las Leyes*, México, Porrúa, 1998, p. 8.

<sup>13</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Publicada en el D.O.F. el 12/02/2007).

nacional en estados libres y soberanos que responden a la figura de una Constitución que está por encima de los estados miembros de la Federación.

De esta forma, el Estado mexicano constituye su organización política ejerciendo el poder mediante la división de éste en Legislativo, Ejecutivo y Judicial en tres diferentes órdenes de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, e integrado por 31 estados y un Distrito Federal bajo un ordenamiento supremo, que organiza, regula y dirime controversias en su interior.

Bajo esta organización política el Estado mexicano responde a las necesidades de su población, en donde los diferentes actores de poder responden a dinámicas propias de acuerdo a los intereses que persiguen, y donde la actividad estatal en beneficio de la sociedad ha sido insuficiente en últimos años por parte de la estructura del Gobierno.

De tal forma, las demandas de la población en la realidad mexicana en últimos años se han caracterizado por el reclamo de la justicia social y de mejores oportunidades que permitan un desarrollo que palie las desigualdades presentes entre la sociedad mexicana.

El Gobierno, teniendo la responsabilidad de crear mejores condiciones que mejoren la calidad de vida de todas las personas, debe de promover y generar un desarrollo social que se centre en los individuos de manera sistemática e integral sobre el diseño de políticas en pro del bienestar de los individuos.

De esta forma, el desarrollo debe presuponer la necesidad de superar el atraso social y la posibilidad de impulsar las transformaciones que permitan mejores escenarios que busquen disminuir la pobreza y las desigualdades sociales.

La idea de desarrollo puede aclararse desde dos puntos de vista, uno como producto y el otro como acción social; el primero se define como, "*La ruptura de equilibrios consolidados y su progresiva sustitución por equilibrios de distinta naturaleza*" esto es entendido, como el afán de conformar un estado de cosas que de como resultado un bienestar y el segundo es considerado como, "*El*

*proceso por medio del cual la dirección de la sociedad es asumida por grupos sociales interesados en modificar las estructuras y prácticas productivas tradicionales.*<sup>14</sup>

En tal sentido, el primer punto de vista se relaciona con el concepto de progreso ya que consiste en basarse en los niveles de bienestar que una sociedad determina como estándares para si misma y su constante actualización.

Mientras la otra perspectiva, nos remite a la idea de desarrollo por medio del cual, la sociedad puede transformar su entorno para mejorar los niveles de bienestar basándose en acciones planificadas en pro de ellos mismos.

En este contexto, el desarrollo debe ser preconcebido y autogenerado por los Estado- nación en el interior de sus sistemas políticos, liberándose de aquellas preconcepciones importadas que lo conciben como una reproducción de los modelos dictados, o como una sumisión a los sistemas de los países industrializados.

En la actualidad los gobiernos deben de sortear las restricciones impuestas por los procesos globales al interior de las dinámicas locales, debido a la incapacidad de competir con economías desarrolladas, ejemplo de ello, son las dos ultimas décadas del siglo XX, en donde los países en desarrollo responden a estímulos macroeconómicos dictados e impuestos por los organismos económicos multilaterales (BM y FMI), bajo diferentes figuras de aplicación sobre las economías locales.

Lo anterior, implica que a nivel local la problemática social se halla manifestado a lo largo de la consolidación del Estado mexicano en grandes desafíos, pasando en su historia por revoluciones, intervenciones, movimientos sociales, tales como (sindicales, estudiantiles, terremotos y crisis económicas.), durante

---

<sup>14</sup> Ugo Pipitone, *La salida del atraso: un estudio histórico comparativo*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica/FCE, 1995, pp. 20-21.

este tiempo la principal característica es una demanda constante de parte de la población por mejorar su calidad de vida.

De esta manera, las crisis, los ajustes y los programas de estabilización económica en México han sido constantes, desde la década de los setenta, la acción de la política social en materia de desarrollo social, ha sido dirigida como un instrumento para corregir y paliar las consecuencias sociales de la política económica adoptada desde los últimos veinticinco ó treinta años en el país.

La pobreza en estos años se ha vuelto uno de los temas esenciales que deben ser superados en la vida pública de México, debiendo ser tratada desde una forma sensible e integral, con el compromiso de llevar por delante la voluntad política colectiva por encima de los intereses de facto, en las dos últimas décadas del siglo XX, ésta se ha vuelto el problema más enraizado y complejo que enfrentamos, debido a la adopción del sistema económico de mercado conocido como neoliberalismo.

Los actores que promueven este sistema, han decidido sistematizar la pobreza para su identificación, los países en vías de desarrollo, en consecuencia han adoptado las tendencias para su combate, caracterizándose por la focalización mediante la transferencia de recursos para una mejor eficiencia en el gasto hacia los pobres y poder controlar el reclamo social.

Alfonso Iracheta dice que: *“La pobreza como todo concepto social es valorativa, es decir, es el producto de comparaciones con estándares reconocidos de bienestar social e individual, los que varían en el tiempo y en el territorio de acuerdo con las condiciones de desarrollo de cada país”*.<sup>15</sup>

De esta manera, la pobreza debe ser entendida bajo un proceso histórico en el cual intervienen los factores económicos, sociales y políticos, los cuales la

---

<sup>15</sup> Nelson Ortega, et al., *Pobreza Urbana, Perspectivas globales, nacionales y locales*, México, Gobierno del Estado México/Miguel Ángel Porrúa/Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza, 2003. p. 72.

hacen un fenómeno multifactorial que repercute directamente en el desarrollo de la población.

En este contexto, la pobreza es un concepto asociado principalmente con la economía, ya que está mutuamente relacionado con la carencia de patrimonio, y de bienes y servicios materiales tanto a nivel de consumo cotidiano como colectivo, en este sentido, no hay que olvidar que el problema de consumo social es consecuencia del modelo de desarrollo económico adoptado.

Bernardo Kliksberg, también nos comenta que: *“La pobreza no es sólo la carencia de recursos económicos, sino que ésta también se entiende como la incapacidad de un Gobierno por no satisfacer las demandas primordiales de su población”*.<sup>16</sup>

De esta manera, la pobreza al ser descrita como la insatisfacción de necesidades básicas, estamos ante la constante de aceptar el término de “carencia” como común denominador a todas las personas que se encuentran bajo la falta de bienes y servicios considerados indispensables para cubrir sus necesidades mínimas.<sup>17</sup>

También habrá que mencionar que las personas tienen necesidades que se han acuñado al ser humano durante su desarrollo en sociedad; dentro de las cuales podemos conceptualizar los servicios que presta el Estado como agua, drenaje, transporte, alumbrado público y las relativas al mejoramiento del medio ambiente, mismas hoy en día son conceptualizadas dentro de la política social que promueven los gobiernos. Sin olvidar las necesidades de carácter emocional y cultural.

Continuando con el tema de investigación, habrá que identificar y apuntar que desde la década de los cuarenta, el fenómeno de desarrollo social fue tomado con seriedad, ejemplo de ello, es el pueblo Británico con el informe Beveridge,

---

<sup>16</sup> Bernardo Kliksberg, *La pobreza un tema impostergable*, México, FCE, 1999, p. 185.

<sup>17</sup> De las que podemos mencionar salud, alimentación, seguridad pública, empleo, vivienda, y educación, además debiendo considerar que el orden depende de las prioridades y del contexto de cada espacio dónde son llevadas a cabo.

con éste se sientan las bases de la seguridad social al hacerse el planteamiento de una planeación para solucionar los males que traerán consigo la guerra, como son:

*1.- Combate a la indigencia, significa que cada ciudadano a cambio de los servicios que presta tenga suficientes ingresos para su subsistencia y la de sus dependientes, tanto cuando este trabajando como cuando no lo esté. 2.- Combate a las enfermedades en el cual se pide ampliar la base de atención del servicio sanitario en sus modalidades de preventivo, curativo y paliativo. 3.- El ataque a la ignorancia es un asunto de educación que significa tener más alumnos y mejores escuelas. 4.- El gigante de la suciedad significa, todos aquellos males que provienen del crecimiento no planeado, desordenado de las ciudades. 5.- El combate de la ociosidad significa asegurar a cada ciudadano una oportunidad razonable de realizar un servicio productivo, es decir, mantener la ocupación de mano de obra.<sup>18</sup>*

Naturalmente, al retroceder en el tiempo se contrasta que el concepto de desarrollo no nace como algo acabado, sino como algo confuso y esencialmente perfectible, ya que es la característica que suele tener toda formulación humana.

En consecuencia, el desarrollo social siempre ha estado relacionado con mejores practicas en la mejora de calidad de vida de las personas, es por eso que conceptos similares como seguridad social, trabajo social y política social, complementan el objetivo que tiene esta conceptualización humana de mejora en la calidad de vida de las personas que sólo por su condición de serlas tienen el derecho.

A mitad del siglo XX durante las décadas de los años cincuenta y sesenta organismos mundiales ante la necesidad de desarrollar mecanismos de

---

<sup>18</sup> William H. Beveridge, *Las bases de la seguridad social*, México, Biblioteca de la Salud- Instituto Nacional de Salud Pública- Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 52-53.

impacto global logran un consenso tendiente a resolver los problemas de desigualdad en los países pobres llamados “tercer mundistas o en vías de desarrollo“, presentándose al desarrollo como una exigencia moral y una tarea primordial en la época contemporánea, siendo la promotora principal de lo anterior, la Asamblea General de las Naciones Unidas (O.N.U.); llegando a convertirse en un mecanismo impulsor de sistemas y recomendaciones a los países en vías de desarrollo con el objetivo de superar el atraso que propicia la pobreza y mejorar los estándares de vida en la población, en este contexto la O.N.U reconoce:

*Que nos encontramos bajo una mundialización de los procesos económicos y de constantes y rápidos avances tecnológicos que ofrecen oportunidades sin precedentes de progreso económico y social, pero que al mismo tiempo acentúan las marcadas desigualdades que sufren los países.*<sup>19</sup>

Con lo anterior, el organismo acepta que el sistema económico si ha beneficiado tecnológicamente las telecomunicaciones, pero por el contrario también ha aumentado la pobreza en naciones que se encuentran en vías de desarrollo.

Las naciones que conforman la Organización, (países desarrollados y en desarrollo) pactan que deben estar comprometidos por un desarrollo equitativo que mejore los niveles de bienestar propiciando un equilibrio global en la economía.

Así en últimos años, con la declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en marzo de 1995, se establecieron conceptualizaciones para “*Situar al ser humano en el centro de las preocupaciones en relación al desarrollo sostenible,*

---

<sup>19</sup> O.N.U, *Nuevas iniciativas en pro del desarrollo social*. Ginebra, Resolución. A/RES/S-24/2, Vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones, Décima sesión plenaria, 15 de Diciembre de 2000, p. 2.



*erradicar la pobreza, promover el pleno empleo y productivo, además, fomentar la integración social para lograr condiciones de igualdad entre la población”.*<sup>20</sup>

Asumiendo la O.N.U. la tarea por establecer y recomendar consensos a las naciones integrantes de la organización:

*Los países en su interior deben crear un entorno favorable que propicie el desarrollo social, sustentándose en la democracia, el respeto al estado de derecho, la promoción y protección de todos los derechos humanos, el derecho al desarrollo, la igualdad entre los géneros, la observancia plena de los principios fundamentales, derechos en el trabajo y los derechos de los trabajadores emigrantes.*<sup>21</sup>

Paralelo a esto, los organismos económicos internacionales recomiendan integrar la eficiencia, la eficacia, la competencia, la calidad, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los asuntos públicos.

De esta manera, se va construyendo el diseño del marco general de actuación, sobre el desarrollo social para afrontar los desafíos complejos y estructurales de la pobreza en los gobiernos locales.

## **1.2 Política social, evolución y perspectivas**

El desarrollo social es el punto de partida para el bienestar de los individuos en sociedad, en donde la política social del Gobierno, debe ser activa y propositiva, capaz de diseñar estrategias y políticas concretas teniendo como obligación el promover el acceso de la población a los mínimos de bienestar, proveyendo, mediante la administración pública las acciones necesarias para hacer cumplir, lo que los gobiernos incorporaron a sus constituciones en materia de derechos sociales, mediante los diferentes artículos a los que se obligan a satisfacer ciertos derechos sociales.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 2.

Desde sus inicios la asistencia social correspondía a mecanismos de beneficencia que diferentes grupos de la sociedad hacían en ayuda de los más necesitados, ejemplo de ello es; en la antigüedad los Romanos repartían comida a los pobres, las iglesias y las ordenes monásticas llevaban a cabo una primitiva asistencia social. En el caso de México hay antecedentes de que en el año de 1533, el sacerdote Vasco de Quiroga construye dos hospitales a los que llama Santa Fé, con el propósito de asistir a los más necesitados.

*El primero se crea cerca de la Ciudad de México y el otro en la cabecera de Michoacán, posteriormente Quiroga continuó con su obra hasta llegar a 105 hospitales. Quiroga estableció mediante sus hospitales de Santa Fé una asistencia social en la que se fomento, la comunidad de los bienes, la integración de las familias por grupos de varios casados, los turnos entre la población urbana y rural; el trabajo de las mujeres: la jornada de seis horas; la distribución liberal de los frutos del esfuerzo común conforme a las necesidades de los vecinos; y el abandono de lujo y de los oficios que no fueran útiles.<sup>22</sup>*

De manera tal, vemos que las primeras conceptualizaciones que se dan sobre política social, corresponden a mecanismos altruistas, los cuales son promovidos por diferentes grupos sociales.

El desarrollo de la política social, se da paulatinamente con el reconocimiento de ciertos valores y derechos que son natos a la población, tal reconocimiento es gracias a diferentes movimientos sociales de los que podemos mencionar; la Revolución Francesa que es el punto de partida para el reconocimiento de libertades inherentes al hombre, dentro de las que podemos destacar el reconocimiento a la libertad de imprenta, el derecho a la propiedad, el derecho al libre tránsito y libertad de expresión.

---

<sup>22</sup> Silvio Zavala, *Idiario de Vasco de Quiroga*, México, El Colegio de México, 2da. edición, 1995, pp. 65-70. Retomado de Juan Gutiérrez Muñoz, *La Política social como deber de la Administración Pública*, México, Tesis de Maestría, FCPyS- UNAM, Ciudad Universitaria, 2000, p. VI.

Al transcurrir el tiempo y con el surgimiento de las primeras constituciones modernas de los Estados-nación, podemos ubicar la consolidación de ciertos derechos sociales, asentados en las mismas. Lo que da pie a la conceptualización de estructuras gubernamentales orientadas a satisfacer los derechos de las personas.

Tal es el caso de la legislación Bismarck, con la Constitución Alemana en 1871.

*Se establece una monarquía constitucional sin poder de control sobre el Gobierno, allí empiezan a dictar las primeras medidas desarrolladas en la década de los ochenta del siglo XIX en materia social, para 1883 se aprueba la Ley sobre el seguro de enfermedad, que se hace obligatorio para los obreros de la industria, en 1884 se promulga la Ley sobre accidentes de trabajo lo que obliga a los patronos a cotizar en cajas corporativas para cubrir situaciones de invalidez como resultado de accidentes de trabajo, y finalmente en 1889 se aprueba la Ley que establece el primer sistema de pensiones y jubilaciones.<sup>23</sup>*

Para la década de los cuarenta del siglo XX, con los Británicos se da un reconocimiento más hacia los derechos sociales, con el informe Beveridge, el cual plantea un sistema de seguridad social que permita mantener ocupado al pueblo Británico después de la época de guerra, es decir, pensar en la paz en tiempos de guerra para dar certidumbre al pueblo y por medio de la planeación diseñar los beneficios, que de salir victoriosos serán aplicados propiciando mejores oportunidades de desarrollo en la población.

Tales postulados se vuelven las bases para el surgimiento del régimen de bienestar en la mayoría de los países que llevaron a cabo un Estado interventor, como mecanismo de llevar beneficios hacia su población.

---

<sup>23</sup> Teresa Montagut, *Política social. Una introducción*, Barcelona, Ariel, 2000, p.54.

Después de acercarnos al reconocimiento de los derechos sociales y para poder acercarnos a un mejor entendimiento sobre la política social escudriñaremos cada concepto que la conforma; en primer lugar “política”, en su sentido estricto se define como cualquier estrategia que gobierna una determinada actuación dirigida hacia fines dados, *“El concepto expresa una acción sobre unos medios para la consecución de unos determinados fines, por lo que implica un cambio en las prácticas de conducta”*.<sup>24</sup>

Sin embargo, para la doctrina aristotélica el sentido de “política” es entendido como hacer el bien por el bien mismo del hombre.

Mientras tanto el termino “social” tiene muchas connotaciones, disponemos de varios términos semejantes, tal es el caso de desarrollo social, asistencia social, trabajo social, servicios sociales, lo cual nos refleja que el término tiene un común denominador a todas estas disciplinas y conceptualizaciones. Así lo “social” subraya que el hombre es un ser social por naturaleza, para lo cual todas las políticas y acciones que se lleven a cabo por el Gobierno deben ser dirigidas al bienestar del mismo.

Para tal efecto, la política social siempre debe ser dirigida a mejorar las condiciones del ser humano en sociedad. Diversos autores la definen de la siguiente manera:

Teresa Montagut, dice que:

*(...) consensualmente se denomina “política social” a aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales.*<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 19-20.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 20.

Para esta autora, la formulación de política social no debe de estar alejada de la conceptualización moral, ya que las primeras políticas sociales tienen un alto contenido moral al considerar la igualdad entre los hombres, los derechos humanos o los de ciudadanía, provocando la acción del Gobierno con el intento de conseguir la deseada igualdad social.

Mientras tanto, Claus Offe plantea al decir que no sabemos todavía qué es el Estado, o la política social, en su sentido funcional debido a que en las ciencias sociales liberales el estudio de éstos, está guiado por conceptos formales que generalmente se refieren a las formas, procedimientos, reglas e instrumentos, y no a las funciones, consecuencias e intereses que luchan dentro del Estado.

Sin embargo nos propone la siguiente definición: *“La política social es la manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados, ‘La definición parte de la idea de que en toda sociedad capitalista el principio organizativo dominante de los procesos sociales es el intercambio’ ”.*<sup>26</sup>

Considerando que el intercambio es el principio dominante, plantea que la política social tiene como meta suministrar un máximo de oportunidades de intercambio para el trabajo y el capital de manera que los individuos de ambas clases puedan entrar en relaciones capitalistas de producción.

En 1920, el alemán Ludwig Heyde define de la siguiente manera a la política social: *“Es el conjunto de tendencias y medidas sistemáticas, cuyo objeto primordial es regular las relaciones de las clases y estamentos entre si y con respecto a los poderes públicos, según ciertas ideas estimativas (especialmente la de equidad)”.*<sup>27</sup>

Él distingue de la política social, *la beneficencia y la caridad*, porque su objeto no es regular la relación de las clases y estamentos entre si con respecto al Estado, así que cualquier acción que esté fuera de éste no se puede considerar

---

<sup>26</sup> Claus Offe, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza, 1991, pp. 45, 72-75.

<sup>27</sup> Ludwig Heyde, *Compendio de política social*, Barcelona- Buenos Aires, Editorial Labor, 1931, p. 13.

como política social, además, hace ver que la política social como ciencia expone y sistematiza los fenómenos sociales y políticos, facilitando su comprensión refiriéndolos a determinados valores de equidad.

Una vez que ya nos hemos acercado a conceptualizar la política social, trataremos de encuadrar el concepto mediante los diferentes modelos propuestos por Harold L. Wilensky y Charles N. Lebaux en 1965:

*Quienes estudiando los distintos Estados Americanos, hablaban de una evolución gradual desde un modelo de política social “residual” a otro de política social “institucional”, ello se debía a que con el incremento de la industrialización, se reemplazaría el papel del Estado en el campo asistencial por un sistema más comprensivo de servicios universales.<sup>28</sup>*

Para 1980, Richard Titmuss retoma los mismos principios:

*Al estudiar a los países europeos, en los cuales sostiene la defensa de un modelo de política social redistributivo, que parte de una crítica de todos los elementos de preferencia por clase social que pueden esconderse bajo los slogans y los criterios de la libertad de elección, los cuales hacen de la política social un elemento residual, haciéndonos ver que entre el liberalismo moralista de los clásicos y el liberalismo estricto de la libertad de elección puede haberse perdido mucho calor humano.<sup>29</sup>*

Es decir, entre estos dos tipos de liberalismo, uno responsable por los efectos que produce en los individuos y el otro más preocupado por la eficiencia de los procesos económicos productivos, pasa el ser humano a segundo término al no importar su condición de desigualdad generada por los procesos de mercado.

---

<sup>28</sup> Teresa Montagut, *op. cit.*, p. 25.

<sup>29</sup> Richard M. Titmuss, *Política social*, Barcelona- Caracas- México, Editorial Ariel, 1981, p. 6.

En tal sentido, Titmuss hace la conceptualización de la política social en tres diferentes modelos:

*Modelo A. El modelo residual de la política social del bienestar*

*Esta formulación se basa en la premisa de que existen dos caminos “naturales” (o socialmente dados) a través de los cuales se satisfacen adecuadamente las necesidades de un individuo: el mercado privado y la familia. Las instituciones de bienestar social deberían intervenir únicamente en el caso de que hubieran desaparecido ambas vías, o, incluso entonces, de forma temporal. Las bases teóricas de este modelo se remontan a los primeros momentos de la Ley inglesa de pobres, y encuentran su apoyo en visiones de la sociedad orgánico-mecánico-biológicas.<sup>30</sup>*

*Modelo B. El modelo de política social basado en el logro personal-resultado laboral*

*Este modelo asigna una función importante a las instituciones de bienestar como auxiliares de la economía. Sostiene que las necesidades sociales deberían satisfacerse sobre la base del merito, los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad. Deriva de varias teorías económicas y psicológicas relacionadas con los incentivos, el esfuerzo y la recompensa, y con la formación de lealtades de clase y de grupo. Ha sido descrito como el “Modelo al servicio de la casa”.<sup>31</sup>*

*Modelo C. El modelo de política social institucional redistributivo*

*Este modelo considera al bienestar social como una institución muy importante integrada en la sociedad, que proporciona servicios generales fuera del mercado basándose en el principio de*

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 39.

*necesidad. Se apoya en parte en teorías sobre los efectos múltiples del cambio social y el sistema económico, y, en parte, en el principio de la igualdad social. Fundamentalmente es un modelo que incorpora sistemas de redistribución de la disponibilidad de recursos a lo largo del tiempo.*<sup>32</sup>

De forma tal, el modelo residual se basa en la premisa de dos figuras generadoras de bienestar para el individuo en sociedad, por un lado tenemos al mercado privado y por el otro a la familia, este modelo plantea que la intervención estatal debe efectuarse cuando estas dos fallen, siendo el mercado el responsable de acomodar las fuerzas productivas para la generación y distribución de la riqueza.

En el segundo modelo planteado tenemos que el logro personal es la figura principal, aquí la intervención estatal sólo es auxiliadora de la economía, interviniendo y proponiendo políticas sociales de acuerdo al reacomodo de las fuerzas productivas en el régimen económico permeante.

Finalmente, el tercer modelo planteado sostiene que la actividad estatal debe ser la promotora en la búsqueda de la igualdad social, de manera que ésta debe ser la que promueva, planeé y ejecute las acciones que satisfagan las necesidades planteadas por la ciudadanía, mediante una administración pública fuerte y eficiente, distribuidora de la generación de riqueza y de los mecanismos asistenciales hacia los grupos que se encuentren en marginación social.

Posteriormente, Gosta Esping Andersen en el prólogo del libro de Teresa Montagut, plantea que el mundo está compuesto por distintos modelos, cada uno con sus propias prioridades, principios de justicia y de igualdad; y que cada uno de ellos ostenta su propio sello nacional.

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 39.



El adopta una visión holística en el diseño de los diferentes tipos de políticas sociales “(...) *al igual que Titmuss cree que el mundo está constituido por tres tipos dominantes: un modelo liberal, de carácter residual; un modelo conservador, típicamente bastante corporativista, y un modelo socialdemócrata, caracterizado por su carácter integral y universal*”.<sup>33</sup>

Así después de analizar las diferentes posturas y modelos propuestos por diferentes autores al transcurrir del tiempo, definiremos a la política social como la actividad que debe promover, diseñar y ejecutar el Gobierno en correlación con la sociedad, para satisfacer los mínimos de bienestar y servicios sociales que la sociedad necesita para desarrollarse en un sistema democrático, bajo valores de equidad y transparencia.

En este contexto, podemos mencionar que la intervención del Estado mediante la acción de la política social es variada, por la complejidad de espacios en los cuales interviene, su acción está determinada por el grado de intervención estatal en la economía, punto que veremos a continuación.

### **1.3 Del Estado interventor al Estado rector**

El surgimiento del Estado benefactor se remonta a principios del siglo XX, como lo comenta Gosta Esping: “*Sus orígenes fueron ideológicos: inicialmente, el Estado de bienestar (welfare estate) fue un esfuerzo del Gobierno Británico, durante la segunda guerra mundial, para movilizar a sus ciudadanos en la lucha contra el “Estado de guerra” (warfare estate) nazi*”.<sup>34</sup>

La idea central es que los derechos sociales y los objetivos de redistribución se mezclan con un paquete político de mayor amplitud, consistente en señalar que el Estado hoy se halla primordialmente comprometido con el bienestar de los pueblos antes que con otros nobles objetivos como la guerra y la conquista, lo cual constituyó un cambio revolucionario, ya que antes de la década de 1930

---

<sup>33</sup> Teresa Montagut, *op. cit.*, p. 10.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 10-11.

ningún Estado europeo se había comprometido ante todo con el bienestar de sus ciudadanos.

Los antecedentes son un Estado liberal o burgués, únicamente con la tarea de mantener el orden y el control con el fin de garantizar el buen funcionamiento de las sociedades, teniendo como objetivo principal sólo una aparente neutralidad enfocada al mantenimiento de un orden jurídico que regulaba la propiedad y las prácticas comerciales, y también sobre las condiciones laborales de los trabajadores.

Con el desarrollo del tiempo, se vio una constante multiplicación de los esfuerzos de los gobiernos por legislar varias actividades comunes al bienestar de los individuos, preferentemente sobre los aspectos a legislar encontramos, las horas de trabajo y las condiciones laborales, lo cual no significaba que los gobiernos se enfocaran hacia la mejora de las condiciones de su población, sino, sólo eran los primeros destellos en el reconocimiento de ciertos derechos en los trabajadores.

Podemos ver que después de la segunda guerra mundial se da una genealogía particular que hace que el Estado oriente todos sus esfuerzos hacia buscar la equidad, y disminuir la desigualdad entre la población, provocando una intervención de parte de los poderes públicos para afrontar el problema social.

De tal forma, empieza un reconocimiento gradual de los derechos de la población en mejora de sus condiciones de vida, en consecuencia, la estructura de Gobierno se ensancha, haciendo posible crear instituciones que den respuesta a los reclamos planteados por la población.

Para conceptualizar al Estado de bienestar, es necesario ubicarlo dentro del Régimen de bienestar que se da a principios del siglo XX, en la mayoría de los países occidentales, y como al inicio apunta un régimen se define por la conformación de instituciones que dan respuesta a los valores que existen en la sociedad; en este sentido, como lo explica Teresa Montagut: *“En todas las sociedades modernas existen tres instituciones esenciales que producen*

*bienestar social; la familia (basándose en la reciprocidad), el mercado (basándose en el intercambio), y el Estado (basándose en la redistribución)*".<sup>35</sup>

Como bien se ha identificado el mercado, la familia y el Estado son vistos y tomados en cuenta por todos los autores que han propuesto modelos para describir la política social, tratando de enmarcar la acción del Gobierno en lo social (Harold L. Wilensky y Charles N. Lebaux, Titmuss y Gosta Esping). Por tal circunstancia el régimen de bienestar se conforma por la confluencia de estas tres instituciones en pro del bienestar social.<sup>36</sup>

Como lo hemos planteado el Estado de bienestar debe corresponder como elemento esencial del régimen de bienestar, así como la política social lo es del Estado de bienestar o de los Estados estatistas populistas que se conformaron en América Latina, es decir, una preeminente acción en materia social, la cual recibe el nombre de política social, que es referente nata en los regimenes de bienestar en pro de los ciudadanos que buscan mejores condiciones que eleven su calidad de vida.

De tal manera, podemos identificar tres diferentes formas de visualizar el papel de los Estados que buscan el bienestar social de acuerdo a los modelos propuestos anteriormente por los principales teóricos de política social; hay países que se orientan más hacia el ámbito familiarista, es decir, cargan la responsabilidad de otorgar el bienestar a esta institución dentro de la misma; por ejemplo, aquí la familia debe actuar como la principal institución dotadora de bienestar a los integrantes propios, la acción del Estado respalda a dicha institución con la asignación de transferencias directas hacia estos núcleos, pero por el otro lado adopta una posición neutra en la satisfacción de servicios entorno al desarrollo de las familias.

Otra forma diferente de ver al Estado, consiste en la adopción de una posición marginal, cediendo la iniciativa al mercado privado como generador del

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>36</sup> Sin embargo, hay que dejar claro que el régimen de bienestar que ubicamos en cierta latitud va diferir a otro de diferente latitud, por la diferencia en tradiciones y costumbres, además del orden que se le asigna a los valores que conforman su identidad como nación.

bienestar social, este tipo de Estado lo podemos ubicar en los países con una tradición liberal. (Ejemplo los países anglosajones).

Y por último, situamos al tipo de Estado de bienestar o interventor, en el que la principal tarea y responsabilidad de garantizar el bienestar a la población corresponde a la figura del Gobierno por medio del aparato político administrativo, engendrado para tales fines, aquí la acción es planificadora, promotora e interventora de todas las acciones sociales y económicas, la función del mismo debe garantizar la dotación de los derechos sociales que la población necesita, así como regular todas las acciones que confluyan hacia el bienestar general.

En tal sentido, podemos contemplar que “*El Estado de bienestar corresponde a una forma de organizar la vida social, política y económica en las democracias capitalistas*”,<sup>37</sup> es decir, su surgimiento se define con la necesidad de paliar las desigualdades que no pueden ser resueltas por el mercado y la libre elección, necesitando así la intervención del Estado para mediar y garantizar la reproducción del mismo.

A inicios del siglo XX con la crisis del año 29 en los Estados Unidos se empieza a dar el inicio del reconocimiento teórico de la intervención del Estado en los procesos económicos, ya que la economía se encontraba ante una fuerte recesión, lo que provoca el reclamo hacia el Gobierno para la intervención en la economía, reclamando una serie de medidas asistenciales que la estructura gubernamental debía implementar para recobrar la estabilidad económica.

La idea generalizada era que el Estado debe contribuir a la regulación y participación de las actividades económicas, por tal motivo, para el año de 1936, como consecuencia del fenómeno de crisis económica aparece la justificación teórica para la intervención directa del Gobierno en la economía propuesta por John Maynard Keynes con la publicación de su libro “*Teoría general del interés, la ocupación y el dinero*” en el que sostiene que el equilibrio

---

<sup>37</sup> Teresa Montagut, *op. cit.*, p. 44.

general del sistema es compatible con las altas tasas de paro y su persistencia implica una disminución de la demanda efectiva que provoca una generalizada recesión de la actividad económica, es decir la crisis económica es debida a una situación de escasez de demanda efectiva, de demanda con capacidad de compra.

En tal sentido, propone que el Gobierno tenga una posición interventora en la economía, de manera tal, que pueda intervenir por medio del gasto público para equilibrar los procesos económicos y así poder equilibrar la relación oferta – demanda.

Otra forma de intervención planteada, es incidir directamente en el consumo privado, es decir, la gente con un mayor potencial de consumo “no satisfecho” debe recibir políticas sociales para liberar cargas económicas y de tal forma, fomentar el consumo privado.

Los derechos sociales deben ser cubiertos por el Gobierno mediante la acción de la política social que debe ser dirigida a cubrir los (mínimos de bienestar), es decir, los derechos indispensables para que la población pueda sobrevivir en una sociedad democrática, de forma tal, lo que se pretende es dinamizar la economía y a su vez satisfacer el reclamo social de la población, mediante el incremento del bienestar en la población y la intervención directa del Gobierno en la satisfacción de derechos y servicios demandados por la población.

La intervención en la economía da pie para el surgimiento de los Estados interventores a principios del siglo XX en América Latina, que tienen el objetivo de generar un constante crecimiento económico, mediante el impulso de incrementar el consumo y por el otro lado garantizar los mínimos de protección social que reclama la población, este enfoque de Estado, generará una política social centrada en la distribución de la riqueza y en generar un incremento en la calidad de vida de las personas.

De esta manera, el Estado interventor tiene su surgimiento y desarrollo en la mayoría de los países que se guían por la tradición liberal y que han adoptado una forma de Gobierno democrática; la principal responsabilidad de los gobiernos durante las décadas de crecimiento económico se guiaba por la generación de mejores condiciones de bienestar para la población, sin dejar de lado la generación de un crecimiento económico que permitiera mantener la reproducción del sistema capitalista, de forma tal, la legitimación del Gobierno estaba garantizada.

Influenciado por este modelo, México conforma una estrategia estatista que confluye con políticas populistas para contener el reclamo de la población e insertarse al mismo tiempo en una tradición liberal que permite la reproducción del sistema capitalista.

Karl Polanyi, también expresa esta idea al decir, *“Proteger al hombre, a la naturaleza y la organización de la producción era intervenir en los mercados de trabajo y de la tierra, así como en el modo de intercambio, el dinero y, por tanto, comprometer ipso facto la autorregulación del sistema”*.<sup>38</sup>

Es decir, la intervención del Gobierno en las actividades económicas pasa a formar parte importante en los procesos de diseño de políticas en beneficio de la población.

En América, el Estado interventor confraguo varios cambios positivos en el bienestar de la gente durante más de treinta años, que es el rango en el cual se experimenta un mayor desarrollo, al establecer como términos prácticos un mínimo de protección común para la población, así como administrar la seguridad social directamente en relación a los términos de la identificación de riesgo en la población y asumir las necesidades más apremiantes de la población, no como un acto caritativo o altruista, sino como el reconocimiento de un derecho del hombre.

---

<sup>38</sup> Karl Polanyi, *La gran transformación*, México, J. Pablos, 1992.

Por tal circunstancia, en la mayoría de los países que implementaron las tendencias del sistema de bienestar como principal instrumento de generación de una mejor calidad de vida para las personas, se vio un constante crecimiento de la estructura gubernamental en respuesta a las crecientes demandas de parte de la población, el fomento hacia el pleno empleo, un aumento en el gasto social para propiciar la justicia social y la igualdad, además de legislar en los marcos normativos propios el reconocimiento de los derechos sociales hasta entonces reconocidos como salud, educación y seguridad social.

En consecuencia, se da el reconocimiento de la política social de manera institucionalizada al interior de los regimenes políticos latinoamericanos, debido a la negociación de los actores de poder al interior del Estado. El Gobierno lo hace para incrementar su legitimidad, y por el otro lado, el sistema económico lo hace con fines de auto-reproducción de las condiciones que garantizan la permanencia del sistema capitalista, al otorgarle capacidad de consumo al individuo por medio de políticas sociales de parte del Gobierno.

El proceso evolutivo de bienestar presentado hasta la década de los setenta, se rompe con la recesión económica que desencadenó la crisis del petróleo de 1973; con la subida de los precios del petróleo a consecuencia de la presión de los países integrantes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) frente al mundo industrializado de occidente, haciendo entrar a la dinámica capitalista en una nueva crisis que perjudica la interrelación de los procesos económicos.

Como lo comenta Jon Shefner: *“Las causas de esa crisis se han hallado en la recesión europea de mediados de la década de 1960, que duró hasta ya entrada la de 1970 y que fue acompañada por el aumento de los precios del petróleo y de la acumulación de fondos de la OPEP en bancos occidentales”*.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Jon Shefner, *“La redefinición de la política del Estado en el campo social, con énfasis en el caso de México”*, en Menno Vellinga (Coordinador), *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1997, p. 254.

Los síntomas de la crisis, se reflejaron en la estructura política administrativa que presentó deficiencias en los mecanismos de respuesta a las necesidades de la población, las economías presentaban problemas fiscales, los precios en lugar de bajar seguían aumentando, iniciando un periodo de inflación y paro generalizado, la falta de trabajo y la disminución de los beneficios que el Gobierno efectuaba bajo la figura de transferencia de recursos originó que el comportamiento de la recaudación se estancara, provocando grandes deficiencias en el manejo de los recursos, obligando al Gobierno a financiarse de maneras diversas ante las crisis constantes que se presentaban al interior de las economías locales.

El rápido avance de la presión ciudadana efectuó en los gobiernos una falta de legitimidad, lo que les imposibilitaba poder corregir los males presupuestarios que se acrecentaban al insertarse en una dinámica económica dependiente, es decir, el éxito de la economía dependía de factores externos que no podían ser controlados por ellos, refugiándose así, en el surgimiento de los organismos económicos internacionales (BM y FMI) que valiéndose de la crisis generalizada en los países en vías de desarrollo se dedicaban a financiar con dinero liquido a dichas economías *“A finales de 1984 el endeudamiento total del tercer mundo se estimaba en 895 mil millones de dólares, y para 1992 había ascendido a 1.4 billones”*,<sup>40</sup> también financiaban las cargas impositivas financieras con la condición de la firma de Cartas de Intención, en la que los gobiernos se comprometen a adoptar medidas macroeconómicas que son fundamentales para la reproducción del sistema capitalista, bajo la figura de modelos exitosos para salir del atraso.

Por tales circunstancias, las economías en vías de desarrollo experimentan reformas al interior de sus sistemas políticos, sociales y económicos que van situando al papel del Estado en una situación marginal, donde su actividad interventora se reduce, pasando a una posición rectora en donde debe proporcionar las condiciones necesarias para el desarrollo del sistema capitalista, dejando el manejo de las actividades económicas al ámbito privado.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 255.



Lo cual provoca una mayor movilidad para la liberalización comercial y financiera, es decir, para el movimiento de flujos de capital a través de las economías que están interconectadas, promoviéndose así la integración de los mercados a escala mundial y coadyuvando a un proceso de globalización de la economía mundial.

#### **1.4 Neoliberalismo, Globalización y Vulnerabilidad Social**

A consecuencia de las críticas al Estado interventor surgió el desarrollo de las políticas de ajuste, las cuales desarrollaron el enfoque del neoliberalismo que asumió a la globalización como el vehículo de los cambios en el papel del Estado y la apertura comercial.

Teniendo como principal característica la privatización de los servicios del Estado, argumentando que su funcionamiento es mejor bajo los principios de calidad, competencia, eficacia y eficiencia, en tal sentido, durante la década de los años ochenta y noventa se da una paulatina reforma económica en Latinoamérica, lo que muestra las debilidades del funcionamiento de las economías paternalistas, al ser cubiertas con la aplicación de políticas poco respetuosas de la ortodoxia fiscal, lo que condujo a grandes desequilibrios macroeconómicos, fenómenos de hiperinflación con altísimos costos sociales, provocando que se diera un excesivo endeudamiento externo facilitado por la abundancia de petrodólares en el sistema financiero mundial, lo cual conduciría más tarde a la crisis de la deuda que tendría su ruptura con la cesación de pagos en el año de 1982 por parte de México.

Como lo afirma Rebeca Grynspan:

*(...) la década de los ochenta fue identificada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como la década perdida, las economías latinoamericanas se centraron en resolver los desequilibrios macroeconómicos, restablecer el crecimiento, abrir el mercado y reducir las atribuciones del Estado en*

*materia económica, además aumentar las exportaciones para dinamizar la economía a través del mercado internacional.*<sup>41</sup>

En general los países aplicaron políticas de estabilización y ajuste que tuvieron sin lugar a duda costos sociales importantes, al no atender y descuidar las crecientes demandas de la población en materia social, permitiendo con esto, el crecimiento de las desigualdades sociales en detrimento de la calidad de vida de las personas.

Sin embargo, antes del ajuste estructural como lo menciona Jon Shefner, *“El modelo de desarrollo económico mexicano producía una distribución de la riqueza, cada vez más desigual, pero todavía provocaba un aumento general del nivel de vida entre las clases trabajadoras y medias urbanas”*.<sup>42</sup>

Ante esta dinámica en los espacios locales, los diversos escenarios de desigualdad entre la población se tuvieron que contraer a la dinámica de los sistemas económicos internacionales, las posibles soluciones aparecían de todos lados, al respecto Bertha Lerner comenta:

*De acuerdo con los representantes de la estrategia global neoliberal, es necesario optar por políticas sociales selectivas, dirigidas más bien a los sectores más pobres, el neoliberalismo también recomienda dejar a un lado las políticas sociales que pretenden una cobertura universal, es decir, la atención a todos los ciudadanos.*<sup>43</sup>

La estrategia neoliberal de esta forma busca una legitimación, al asumir que la transición de los Estados de una economía nacionalista y centralista debe cambiar a una que globaliza y flexibiliza los procesos económicos, haciéndolos más eficientes y procurando compensar con políticas selectivas el

---

<sup>41</sup> Isabel Licha, *Gerencia Social en América Latina, enfoques y experiencias innovadoras*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2002, p. 7.

<sup>42</sup> Jon Shefner, *“La redefinición de la política del Estado en el campo social, con énfasis en el caso de México”*, en Menno Vellinga, *op. cit.*, p. 259.

<sup>43</sup> Bertha Lerner, *“Globalización, neoliberalismo y política social”*, en Rosalba Casas, *et al; Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Plaza y Valdes, 1998, p. 31.

empobrecimiento que precedió pero a la vez acompaña a la transición económica contemporánea.

Para comprender los cambios que experimentaron las economías locales, es necesario describir las políticas de ajuste en los procesos económicos, para lo cual Oscar Oszlak nos dice, *“Este fenómeno consistió en la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir las diversas maneras de extensión y la naturaleza del Estado en los asuntos sociales”*.<sup>44</sup>

Mientras tanto, Aguilar Villanueva comenta, *“(…) era redefinir los linderos del ámbito público y del ámbito privado: cuales asuntos alcanzaban el rango del interés público y de agenda de gobierno, y cuales asuntos eran de naturaleza privada a desahogar del perímetro de las interacciones libres particulares”*.<sup>45</sup>

Además las políticas de ajuste también fueron conceptualizadas como, *“Una estrategia para acordar nuevas reglas del juego, innovar a las instituciones y cambiar políticas e instrumentos que habían articulado el intercambio económico y político en los grupos sociales”*.<sup>46</sup>

De esta manera, al tener el panorama de las diferentes definiciones y al comprender las características semejantes en la conceptualización de las *“políticas de ajuste”*, tenemos la característica que están orientadas a definir y marcar las líneas de acción entre el ámbito público y privado, además de enlistar y despejar las acciones correspondientes a la influencia del Gobierno en los aspectos económicos, volviéndose necesario para este fin, comprender el nuevo papel del Estado dentro de la hermenéutica de los procesos económicos.

---

<sup>44</sup> Oscar Oszlak, *“La reforma del Estado: el día después”*, en Bodemer Klaus (Compilador), *la reforma del Estado, mas allá de la privatización*, Paraguay, FESUR, 1993, p. 92.

<sup>45</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 19.

<sup>46</sup> José Luis Ayala Espino, *Límites del mercado, límites del Estado*, México, INAP, 1992, p. 144.

Por tal circunstancia, es necesario ubicar cuantitativamente la desaceleración económica mundial que provocó la ruptura del orden económico del Estado interventor y abrió las condiciones económicas para la justificación del cambio por medio de las políticas de ajuste orientadas a la nueva lógica neoliberal.

El siguiente cuadro muestra como decreció la tasa de crecimiento promedio mundial del PIB real.

**Cuadro I.**  
**PIB real mundial.**  
**Tasa de crecimiento promedio mundial**  
**(1951-1999)**

1951-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999
4.4	5.5	4.2	3.0	2.1

Fuente: *Estadística de la OMC*, Retomado de Enrique Hernández Laos, *Globalización, desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia Mexicana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, (Unidad Iztapalapa), Plaza y Valdés, 2003, p. 26

En donde han habido cambios y probablemente uno de los rangos más revelantes desde finales de la segunda guerra mundial, ha sido en el acelerado ritmo de crecimiento en la economía mundial, el Producto Interno Bruto (PIB) real mundial creció más de 520% desde principios de los años cincuenta hasta 1999, sin embargo, como puede verse en el cuadro, este crecimiento alcanzó su apogeo en la década de los sesenta, con un crecimiento anual promedio de 5.5%, para después disminuir en las décadas subsiguientes hasta alcanzar su ritmo más bajo (2.1%) en la década de los noventa.

Esta desaceleración de la economía durante los años de mayor integración mundial ha puesto en tela de juicio la capacidad del nuevo orden económico promovido por la globalización, para generar un mayor crecimiento en las economías subdesarrolladas, generando tal polémica que parecería que sólo un pequeño grupo de países se ha visto beneficiado por este proceso.

En este sentido, las conceptualizaciones de los diferentes procesos de cambio económico que experimentaron los gobiernos en la década de los años ochenta, al pasar de un Estado interventor a un Estado rector que persigue y se justifica bajo la ideología neoclásica de la economía, deben cambiar de naturaleza para pasar de una dinámica local delimitada por las fronteras y la autonomía de los asuntos internos, a una dinámica internacional donde el intercambio de flujos es codependiente de las políticas macroeconómicas dictadas y diseñadas por las economías desarrolladas, buscando en todo momento la autoreproducción del sistema económico que liderea la ideología neoliberal.<sup>47</sup>

Así la globalización dentro de la nueva visión económica surge y se vuelve el vehículo integrador a la lógica capitalista, por medio de la integración mundial de los procesos económicos.

En este contexto, habrá que definir a la globalización para comprender mejor la lógica de la apertura comercial que consolida la lógica del neoliberalismo y permite mejor comprender sus efectos sobre las economías locales.

Por consiguiente, es necesario centrarnos en la naturaleza multidisciplinaria de los diferentes ámbitos que se encuentran dentro del Estado y que responden a implicaciones de carácter económico, cultural, ambiental, sociológico y político. Desde esta óptica es complejo tratar de definir a la globalización desde una perspectiva integral; pero por el otro lado tenemos que la dimensión económica, es la más visible de los ámbitos antes mencionados y es sobre el cual giran los intereses más debatidos y controvertidos del fenómeno de la globalización.

---

<sup>47</sup> El cambio no debe pasar por alto ni dejar de lado la tradición y la autodeterminación de los pueblos originarios, es decir, el respeto a sus formas de organización política, económica y cultural. Siendo ésta la mejor de las formas para aplicar los nuevos mecanismos de índole económica en las realidades de las economías subdesarrolladas, lo cual, evitaría dividir a los países en dos formas diferentes de concebir la realidad, por un lado, una visión tradicional en donde la desigualdad es generada por el tránsito de generaciones que se van acumulando por la falta de accesos a oportunidades generadoras de desarrollo y la otra, una visión desde un proyecto modernizador sustentado en el libre mercado generador de oportunidades de progreso y desarrollo, pero con la misiva de no preocuparse por atacar los problemas de una forma estructural.

Por consecuencia, en este aspecto nos centraremos para desarrollar la explicación del fenómeno, el cual se vuelve común denominador de todas las economías que están interrelacionadas entre sí, por los vínculos económicos existentes; como lo comenta Hernández Laos, *“La globalización comprende un proceso de integración internacional del comercio, de la inversión, y de las finanzas (flujos de capital) correspondientes a diferentes etapas de la integración económica mundial”*.<sup>48</sup>

Para entender lo anterior, el autor también nos comenta que es necesario saber que el proceso de liberalización comercial se ha llevado a cabo desde 1947, a través de la reducción de las tarifas y aranceles aduaneros con la creación del Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas (por sus siglas en inglés GATT), donde se incluyeron temas como subsidios y medidas compensatorias, compras del sector público, y medidas antidoping que se constituyen el antecedente inmediato de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la cual puso en pie un sistema unificado de reglas de comercio internacional, cuyo objeto es la eliminación de todas las barreras al comercio de bienes y servicios.<sup>49</sup>

Esta configuración provoca en los años noventa del siglo XX, que se sienten las bases de los procesos de libre mercado al firmarse acuerdos de diferente naturaleza que comparten el mismo objetivo “en común”, el reducir las barreras comerciales entre los países miembros, constituyendo y siendo el impulsor del proceso de ajuste de la década de los años ochenta y noventa.

Al respecto, en el siguiente cuadro elaborado por el Banco Mundial se explica el papel que debe tener el Estado en la economía, producto de la dinámica globalizadora de la economía mundial.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Enrique Hernández Laos. *Globalización, desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia Mexicana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, (Unidad Iztapalapa), Plaza y Valdés, 2003, pp. 19-20.

<sup>49</sup> Hay que tener en cuenta que aun hoy existen medidas protectoras de los procesos productivos al interior de las economías en especial de los países desarrollados, lo cual provoca una desventaja para los países en vías de desarrollo.

<sup>50</sup> Retomado de Juan Gutiérrez Muñoz, *op. cit.*, p. 17.

**Cuadro II.  
Funciones del Estado**

	<b>Corregir las disfunciones del mercado</b>			<b>Aumentar la equidad</b>
Intervención mínima	Suministros de bienes públicos puros: Defensa- Orden público- Derechos de propiedad- Gestión macroeconómica- Salud Pública			Protección de los pobres Programas de lucha contra la pobreza Socorro en casos de catástrofe
Intervención moderada	Abordar las externalidades: Educación básica Protección del ambiente	Regular los monopolios: Regularización de los servicios públicos Políticas antimonopolio	Corregir la información imperfecta: Seguros (salud, vida, pensiones) Reglamentación financiera Protección al consumidor	Ofrecer seguros sociales: Pensiones con efectos redistributivos Subsidios familiares seguros de desempleo
Intervención dinámica	Coordinación de la actividad privada: Fomento de los mercados Iniciativas relativas a todo un sector			Redistribución de activos

Fuente: Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Washington D.C. USA, Banco Mundial, 1997, p. 30.

La mayoría de los países del continente Americano han redefinido el papel del Estado en materia de intervención económica, dando paso a la nueva dinámica de los procesos de integración mundial en los asuntos económicos y redefiniendo sus límites de intervención.

Entre las acciones desarrolladas en este cambio se destacan: la privatización de empresas propiedad del Gobierno, la desburocratización de los recursos humanos, el impulso al mejoramiento de la gestión, la implementación del servicio civil de carrera, la transparencia de la gestión pública, y la desregulación de las actividades económicas del Estado; todos ellos enfocados a buscar la eficiencia y la racionalidad administrativa que son principios de actuación dictados por los organismos económicos internacionales.

Producto de esta nueva lógica económica, se da el auge teórico sobre el manejo de lo público, llamado “Gerencia Pública” que viene a sustituir al paradigma teórico de la intervención directa del Estado en los procesos económicos, abriendo así la participación de la sociedad civil en los asuntos de interés público, es decir, el manejo de la economía desde un modelo gerencial que incluye la participación privada con acciones de innovación sobre la cuestión social, en donde la participación del mercado es activa en los procesos generadores de equilibrios dentro de las economías locales.

Los resultados percibidos de las economías locales, demuestran una dinámica cambiante de los procesos generadores de riqueza dentro del Estado, la desregularización, la simplificación, la descentralización y el control del gasto son las banderas positivas de los nuevos procesos de reforma económica presentados a la fecha por los diversos promotores del sistema neoliberal.

Por el contrario, las desigualdades sociales tienden a aumentar, diversos estudios han puesto en evidencia la efectividad del nuevo orden económico, la desigualdad en la distribución del ingreso, la marginalidad en los beneficios del desarrollo, la concentración y la dispersión de la población originada por los procesos cambiantes en la concentración del ingreso, hacen que la población esté vulnerable ante la falta de instrumentos generadores de una mejor calidad de vida.



En consecuencia, las clases trabajadoras y los grupos en situación de vulnerabilidad durante el periodo de ajuste neoliberal cargaron con el mayor peso de la reestructuración al encontrarse en una situación de marginalidad, en este sentido Gino Germani comenta que:

*“En América latina el término empezó a usarse principalmente con referencia a características ecológicas urbanas, es decir, a los sectores de población segregados en áreas no incorporadas al sistema de servicios urbanos en viviendas improvisadas y sobre terrenos ocupados ilegalmente. De aquí el término se extendió a las condiciones de trabajo y al nivel de vida en este sector de la población. Se percibió entonces su marginalidad tanto en relación con el sistema económico- social de la producción, como con el sistema regulador del consumo, en bienes y servicios”.*<sup>51</sup>

Es decir, la marginalidad se refiere exclusivamente a cierta población que se encuentra al margen de la participación de aquellas esferas que se consideran deberían hallarse incluidas dentro del radio de acción y de acceso de los individuos.

Pablo González Casanova también la define como: *“La forma de estar al margen del desarrollo del país, el no participar del desarrollo económico, social y cultural, el pertenecer al sector de los que no tienen nada es característico de las sociedades subdesarrolladas”.*<sup>52</sup>

En este sentido, podemos conceptualizar a los grupos vulnerables como los que se encuentran al margen de no participar de alguna actividad garantizada por las Leyes de un país.

Volviendo a la problemática del sistema económico imperante, tenemos que éste no ha sido capaz de poder regular equitativamente el ingreso de las

---

<sup>51</sup> Gino Germani, *El concepto de marginalidad. Significado, raíces históricas y cuestiones teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1980, p. 12.

<sup>52</sup> Dalmasio Hernández Jiménez, et al., *La Marginalidad. El comportamiento adaptativo de las familias marginadas en la colonia Santa Anita, Delegación Iztacalco, México, D.F.*, México, UNAM, 1984, p. 36.

familias, agudizándose este problema a nivel nacional al grado que diversos indicadores reflejan que los ingresos de la clase trabajadora sufrieron retrocesos reales.

En un estudio de la Comisión Nacional de Población (Conapo) se enuncia que:

*El poder adquisitivo del salario mínimo nacional del año 1993, con relación al de 1982- año en que inicio la presente crisis del país- perdió del orden del 60% y, si se tomara como referencia el año de 1976 en que se perdió el equilibrio en el tipo de cambio y en el que la inflación comenzó a despuntar, la pérdida sería de 64%.<sup>53</sup>*

Otros factores paralelos, como la población que en últimos años ha ido en ascenso ininterrumpido han contribuido a que en México se asienten mayores desigualdades manifestadas en el grado de marginación sobre el cual se divide la geografía de la pobreza nacional, siendo los sectores más vulnerables los núcleos poblacionales más alejados de los centros de actividad económica en el país.

Siendo así, las constantes crisis de años recientes las responsables que la pobreza se haya asentado sobre la estructura de la mayoría de la población en el país, y se halla vuelto necesario para tal fin que la estrategia neoliberal cambie y se reajuste dictando por medio de las políticas macroeconómicas generadas por los organismos económicos internacionales al servicio de las economías desarrolladas, la atención sobre los problemas más severos y relevantes que aquejan a los grupos en situación de vulnerabilidad de una manera focalizada.

---

<sup>53</sup> Conapo, *Propuesta para una política de distribución espacial de la población en México*, (documento preliminar), México, D.F., Conapo, 1994, pp. 23-25. Retomado de Nelson Ortega, *et al.*, *Pobreza Urbana, Perspectivas globales, nacionales y locales*, México, Gobierno del Estado México/Miguel Ángel Porrúa/Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza, 2003, p. 72.

Sin embargo, como lo comenta Rebeca Grynspan, *“Las políticas para el alivio de la pobreza deben ocurrir en el marco de una relación complementaria entre políticas sociales universales y selectivas”*.<sup>54</sup>

De esta manera, recientemente las políticas sociales se orientan a la focalización y son promotoras de la nueva dinámica económica, al volverse un instrumento de doble moral, por un lado son un instrumento generador de condiciones de equidad en la época moderna y por el otro, son las generadoras de condiciones de igualdad para que las clases desiguales sigan permitiendo la constante auto reproducción del sistema económico.

Las mismas, han sido orientadas y centradas en atacar el combate a la exclusión y vulnerabilidad social, teniendo como centro de atención el consumo individual (pensiones, subsidios a la alimentación y al transporte) especialmente dirigidas a las masas y no a las causas estructurales de la economía como fomentar el empleo y elevar la cobertura en la educación y la salud.

La focalización entonces está orientada a la atención de los grupos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y a las zonas marginadas de la geografía nacional. En este sentido la noción de desigualdad ha sido remplazada por la de equidad; así la marginación y la exclusión social se vinculan a la línea conceptual que entiende a la pobreza como carencia, es decir, en las dos últimas décadas del siglo XX la pobreza es entendida como carencia, refiriéndose a un estado de deterioro y a una situación de ausencia de elementos esenciales para la subsistencia y no como un proceso histórico en el cual intervienen factores económicos, sociales y políticos que la hacen un fenómeno multifactorial que repercute directamente en el desarrollo de la población.

---

<sup>54</sup> Isabel Licha, *op. cit.*, p. 15.

Esta forma de ver la pobreza explica y describe a la vulnerabilidad social como grupos sociales, hogares e individuos que por su menor disponibilidad de activos materiales y no materiales quedan expuestos a sufrir alteraciones bruscas y significativas en sus niveles de vida, entendiendo por condiciones de vida *“Al equipamiento y provisión de bienes del hogar en relación a la cantidad de miembros, a las características de la inserción ocupacional de los miembros, a los niveles de educación alcanzados por los mismos, al acceso a los beneficios sociales y a la posibilidad de expresión y participación en la vida pública”*.<sup>55</sup>

En este contexto, se explica el porque los gobiernos instrumentan políticas sociales dirigidas a atender a los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

Para fines de esta investigación habrá que precisar que la pobreza de las ciudades es diferente a la pobreza percibida en la mayoría de la geografía del país, la primera se caracteriza por ser generada en los centros de intercambio y de aglomeración poblacional, mientras la segunda como lo mencione anteriormente es valorativa, es decir, es el producto de comparaciones con estándares reconocidos de bienestar social.

En este sentido Nelson Ortega comenta:

*Las ciudades articuladas con el movimiento de expansión capitalista no sólo crecieron en dimensión, sino también fueron la sede de nuevos procesos tecnológicos, sociales, políticos y materiales, en una primera fase de expansión de la urbanización, se vivió una fuerte presión de la migración campesina hacia las ciudades industriales, generando un hacinamiento creciente y condiciones de vida deplorables en las ciudades, (...) así la miseria o pobreza urbana no es entonces un proceso nuevo, sino que está*

---

<sup>55</sup> *Vulnerabilidad y Exclusión Social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida en los hogares*, [en línea], <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p15.4.htm>, [consulta: 25 de mayo de 2008].

*perfectamente identificada desde los orígenes mismos del capitalismo industrial.*<sup>56</sup>

En este sentido, en la época de industrialización las ciudades eran los centros “imán” del progreso económico, las masas más desprotegidas seguían la inercia de esta dinámica, esperando obtener un beneficio sobre su calidad de vida, las políticas nacionales se sobreponían a las locales, la preocupación por lo local pasó claramente a segundo plano, teniendo un orden para la aplicación de políticas sociales de la siguiente manera (*nacional/regional*).

La idea contraria se instrumentó desde la década de los años ochenta y noventa con la implementación de la descentralización y desconcentración de la actividad económica, es decir, el manejo de los procesos económicos deben ser delegados a diferentes ámbitos de Gobierno y de la sociedad civil con la participación del capital privado para el mejor manejo de los mismos, la idea es acercarse a los ciudadanos y responder a sus demandas particulares, pero no por la vía de políticas homogéneas, sino por la de heterogéneas, es decir, “*Focalizar las demandas que formulan los diversos grupos que componen a la sociedad en los espacios locales*”.<sup>57</sup>

La argumentación de las nuevas políticas en pro de la cuestión social, es el trabajar en unidades territoriales más pequeñas y atendiendo un número manejable de grupos vulnerables,<sup>58</sup> para de esta manera facilitar la medición de los costos y beneficios, así como la experimentación de formas de gestión novedosas que luego pueden transferirse a otras zonas; cabe señalar que según la forma de efectuar la descentralización o desconcentración de las actividades económicas, será el resultado de más participación democrática o más clientelismo menos participativo, lo que se traduce en superar o estancar los indicadores sobre la calidad de vida de la población.

---

<sup>56</sup> Nelson Ortega, *et al.*, *op. cit.*, p. 60.

<sup>57</sup> Isabel Licha, *op. cit.*, p. 13.

<sup>58</sup> Concepto manejado por la nueva lógica gerencialista de los procesos económicos manejados por el Estado en respuesta a la ciudadanía.

De esta manera, la discusión sobre la vulnerabilidad social dentro de los espacios locales y sobre las ciudades en particular, toma importancia en el diseño de las estrategias que implementan los gobiernos locales en su política social para aumentar la calidad de vida en sus habitantes. Por tal circunstancia esta investigación se inserta en este contexto y recobra el estudio social a nivel local, en la Ciudad de México.

## **Capítulo II.- Evolución y reconocimiento del status político-jurídico de la Ciudad de México en el siglo XIX y XX**

En este segundo capítulo se analiza el surgimiento de la Ciudad de México como el centro de poder político, económico y social desde la época prehispánica, se explica el surgimiento del Distrito Federal como sede de los poderes de la Federación en sus diferentes conceptualizaciones a través de las diferentes promulgaciones constitucionales del México independiente, para finalmente analizar las perspectivas de la reforma política del Distrito Federal, desde la supresión de los municipios en 1928 hasta la conceptualización de elección de autoridades electas democráticamente para la Ciudad en 1996, que le otorga por primera vez a las autoridades la posibilidad de planear y diseñar su política social.

### **2.1 Orígenes de la Ciudad de México**

La Ciudad de México fue fundada a principios del siglo XIV en el año de 1325, a consecuencia de un largo peregrinaje que inicia en Aztlan en un lugar denominado Chicomostoc ó de las Siete Cuevas, por las tribus Nahuatlacas denominadas Xochimilcas, Chalcas, Tepanecas, Alcolhuas, Tlahuicas, Tlaxcaltecas y Mexicas.

Iniciando el peregrinaje desde Aztlan los Xochimilcas, siguiéndole los Chalcas, luego los Tepanecas, después los Tlahuicas, posteriormente los Tlaxcaltecas y al final salieron los Aztecas que siguiendo el mandato de sus profecías, atribuidas al Dios Huitzilopochtli, quien les prometió que les haría príncipes y señores de todas las provincias de las otras seis naciones si llegaban al lugar prometido.

Con la llegada de los aztecas al valle del Anáhuac, después de un peregrinar de más de dos siglos los elegidos de Huitzilopochtli guiados por Tenoch se establecieron al ver la marca en el lugar prometido por su Dios, “Un águila parada sobre un nopal emergiendo de las aguas y devorando una serpiente”.

De esta manera, los aztecas hacen su aparición en el Valle del Anáhuac, con el tiempo ensanchan su hegemonía, haciéndose diestros en el arte de la guerra, dominando a los pueblos circunvecinos de Xochimilco, Mizquic, Cuitlahuac, Cuauhnahuac y Tlatelolco para así formar el centro de poder político del gran imperio azteca mesoamericano, que a la fecha no se sabe con exactitud cuales fueron sus limites territoriales.

La gran Tenochtitlan perduró casi dos siglos de esplendor de 1325 a 1521, teniendo como Tlatoani ó Gobernante supremo a doce guerreros que fueron testigos de su florecimiento como potencia y de su caída a la conquista por los españoles, Tenoch, Acamapichtli, Huitzilihuitl, Chimalpopoca, Moctecuhzoma Ilhuicamina, Itzcóatl, Axayácatl, Tizoc, Ahuizotl, Moctecuhzomac Xocoyotzin, Cuitláhuac y Cuauhtémoc.

Hernán Cortés quien llegó a tierras americanas en 1519, desembarcó en el puerto de Veracruz, allí diseñó la estrategia para apoderarse de la gran Tenochtitlan, al consumir las alianzas con pueblos que estaban en contra del imperio azteca cumple su prometido, al apoderarse por completo de la capital del imperio azteca en 1521. Lo anterior, no sin antes tener duras batallas en contra de los indios de las tierras Americanas en las que se recuerda un hecho que ha trascendido la historia de la conquista española "*La noche triste*".

La cual consistió en una confrontación con los guerreros aztecas en Tacuba; fue la estampa que más causó daño a los hombres de Hernán Cortés, los indios defendían sus tierras americanas y el tesoro de Moctecuhzomac II, en el enfrentamiento se replegan los conquistadores españoles y huyen al ser atacados por la calzada que partía del centro - al occidente que se dirigía a Tlacopan; Cortés que se había quedado en la calzada de Tacuba hasta el amanecer tratando de rescatar a sus soldados, se sentó bajo un gran árbol de ahuehuete y llora la pérdida de Tenochtitlan y de la mitad de su ejército, más tarde Cuauhtémoc el último Tlatoani azteca, en un hecho que relata la historia es quemado de sus extremidades inferiores, provocando el hecho el fin de la rendición de los guerreros aztecas ante Cortés, de esta manera, los invasores pasan a tomar control absoluto de las tierras mexicas según sabemos por los



escritos de Don José León – Portilla y por los códices Mendocino, Ramírez y Aubin que relatan la historia del pueblo azteca antes y después de su conquista.<sup>1</sup>

Dentro de las primeras acciones del pueblo conquistador fue el autorizar para 1521, la primera traza que habría de descubrir los nuevos caminos que darían forma a la nueva Ciudad de influencia europea, la traza fue hecha por Alfonso García Bravo ayudado por Bernardino Vázquez de Tapia, con la anuencia de Hernán Cortes nuevo gobernante de la ahora denominada Nueva España, misma traza fue planeada para la construcción habitacional equivalente a 100 manzanas, en las que al rededor de la plaza mayor se levantaban las residencias de los principales personajes de la conquista.

La edificación de la nueva España se decidió construir sobre la antigua Ciudad azteca, como símbolo del poderío de los conquistadores españoles, con el afán de engendrar en los indios el respeto y el reconocimiento de las nuevas autoridades hispanas, la construcción de la Ciudad sobre las ruinas prehispánicas ha quedado sólo en espera del paso de los siglos para ver las consecuencias del error de su planificación y construcción sobre suelo inestable perteneciente a una cuenca hidrológica.

Su rápido crecimiento habitacional, que sólo en el año de conquista era de 186 hectáreas pasa para el año de 1580 hasta a los límites de Tlatelolco, lo que actualmente se conoce como Peralvillo y el Barrio de los Ángeles.

En 1527 y 1692 fueron autorizados por el Virrey Conde de Gálvez cambios a la traza original, al igual que en 1736 se autoriza otra, esta vez por el Arzobispo Virrey Juan Antonio Vizarrón y Eguirreta, siempre los nuevos trazos con el objetivo de reconocer la permanente expansión de la Ciudad de México.

---

<sup>1</sup> Los Códices antes mencionados son pinturas que españoles realizaron a su llegada, en ellos podemos encontrar la historia de nuestra tierra y gran parte de las costumbres que tenían nuestros antepasados, son fuentes originales de la historia de nuestros antepasados, también se utilizó para explicar este apartado los textos de Francisco Javier Clavijero, *Capítulos de historia y disertaciones*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980 y el de Oziel Serrano Salazar, *La Reforma Política del Distrito Federal*, México, Plaza y Valdez Editores, 2001.

En el México moderno sigue la expansión urbana, en el año de 1923 con la creación de las colonias Roma y Lomas de Chapultepec se albergó la creciente e incontrolada demanda de suelo habitacional que fue originada por la migración de la población que buscaba los beneficios de la industrialización, siendo la Ciudad de México la principal receptora y centro del desarrollo nacional.

Para la década de los años cincuenta del siglo XX, el crecimiento de la Ciudad se permite hacia la conformación de nuevas colonias al poniente y al sur de la Ciudad, caracterizándose por la irregularidad en el uso del suelo, sólo algunos proyectos tienen la característica de la planeación, tal es el caso de Ciudad Universitaria que fue uno de los proyectos urbanísticos más importantes de la historia del Distrito Federal.

El desarrollo urbano no termina y no parece terminar nunca, se hace acompañar por el crecimiento de la población, tan sólo a la conquista de los españoles en 1521, la Ciudad contaba con 30 mil habitantes y para 1790, veinte años antes del movimiento de independencia se contaba con 113 mil, para 1930 la cifra ya estaba en un millón de personas y para la mitad del siglo XX se contaba ya con 3 millones de habitantes.

En la época moderna derivado del rápido crecimiento de la Ciudad, ésta ha tenido diferentes denominaciones; primero la Enciclopedia de México define a la zona en la cual está asentada la Ciudad como la cuenca del valle de México:

*(...) es la de un rectángulo irregular inclinado en sentido noroeste – sureste, con longitud mayor de 120 y menor de 80 km en promedio, y con una superficie de 9,600 km<sup>2</sup>. Del área total, sólo 40% es llano y el restante 60% es accidentado a causa de los lomeríos y vertientes de las sierras que la delimitan. Está, en efecto, bordeada por cadenas de montañas que no se interrumpen en ningún punto, en general de alturas considerables que a veces apenas sobrepasan la elevación de la llanura que encierran, y que en promedio tienen 2,250m sobre el nivel del mar. [Esta muralla natural] tiene sus límites*

*más sobresalientes como sigue: al norte, la sierra de Pachuca, con altura máxima de 3, 000m; al noroeste, las sierras de Chichucuatlán, y del Tepozanque se derivan de la Sierra Madre Oriental; al este y al suroeste, la Sierra Nevada, en donde destacan en su porción norte los cerros de Tláloc, Telapón y el Papayo, que sobrepasan los 3,500m de altitud; en el oriente se dejan ver a veces el Iztaccihuatl (5, 286m) y el Popocatepetl (5, 452m); al extremo sur la delimita la Sierra de Chuichinautzin, cuya máxima elevación es el Pico del Águila (3, 956m) en el Ajusco; al suroeste la Sierra de las Cruces; al oeste la Sierra de Monte Alto y Monte Bajo; y al noroeste, la Sierra de Tezontlalpan o Tolcayuca, que al conectarse a la Sierra de Pachuca completa el [sorprendente] circuito de la cuenca, sobre la que reparten la jurisdicción política cinco entidades federativas: el Distrito Federal (14% del territorio), y los Estados de México (50%), Hidalgo (26%), Tlaxcala (9%), y Puebla (1%).<sup>2</sup>*

Después se le llamó Zona Conurbada de la Ciudad de México que se componía por los municipios del Estado de México que estaban conurbados al Distrito Federal y recientemente se le renombraría como la Zona Metropolitana del Valle de México que está compuesta por 41 municipios, del Estado de México, 16 delegaciones del Distrito Federal y un municipio del Estado de Hidalgo.

## **2.2 Definición político-jurídica del Distrito Federal**

La organización política de la Ciudad de México en la era independiente, ha pasado por diferentes formas en la definición de su conceptualización jurídica, a través de la historia del siglo XIX y XX.

Desde el Congreso Constituyente de 1824 que concluyera trabajos el 4 de octubre del mismo año, se promulgó la primera Constitución del México independiente, con la valiosa aportación de los notables federalistas Miguel

---

<sup>2</sup> Enciclopedia de México, Ciudad de México, Tomo IV, 1996. p. 2 297.

Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farías y Prisciliano Sánchez que respaldaban una ideología liberal, se suplantaron a los centralistas Fray Servando Teresa de Mier, Becerra y Espinosa que defendían una ideología conservadora, gracias a los primeros, la nueva Constitución adoptó un sistema republicano, representativo, popular y federal.

Con el corte liberal de la nueva Carta Magna, se adopta un sistema de organización Federal, que define por primera vez la figura jurídica del Distrito Federal en su artículo 5, fracción XXVIII donde se facultaba: “(...) *al Congreso General a elegir el lugar que sirviera de sede a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado*”.<sup>3</sup>

De esta manera, la definición jurídica del “*Distrito Federal*” es creada bajo un ordenamiento constitucional, que responde al espacio físico de la sede de los poderes de la Federación.

Después de un gran debate que se suscitó en el Congreso Constituyente, por la designación física de la sede de los poderes de la unión, se decide que ésta sea en la Ciudad de México.

Las discusiones en las que se define que entidad de la República mexicana será la que albergue físicamente a los poderes de la Federación, se da en torno, al Dictamen firmado el 31 de mayo de 1824 por los señores congresistas de apellido Osoreo, Márquez, Arizpe, Lombardo, Robles Marín, Vargas, Huerta y Vélez, siendo el mismo presentado al Congreso Constituyente en la sesión del 22 de julio de 1824 en el que se dispone lo siguiente:

1. *La ciudad de Querétaro será el lugar de la residencia ordinaria de los supremos poderes de la federación.*

---

<sup>3</sup> Oziel Serrano Salazar, *La Reforma Política del Distrito Federal*, México, Plaza y Valdez Editores, 2001, p. 64.

2. *Estos ejercerán en ella, y en el territorio de que ahora se compone aquel estado, las funciones particulares de un Estado.*
3. *Si en algún tiempo se variase la residencia de los supremos poderes, reasumirá Querétaro los derechos y ejercicios de su soberanía.*<sup>4</sup>

Dentro de las discusiones entorno al dictamen por los señores diputados integrantes del Constitutivo de 1824, tenemos que unos lo apoyan, mientras la gran mayoría defiende y se opone a que los poderes de la Federación pasen a otro lugar diferente a la Ciudad de México.

Finalmente después de una enraizada discusión en torno a la sede de los poderes de la Federación, el 18 de noviembre de 1824 se expide el Decreto Constitucional firmado por el primer Presidente del México independiente, Guadalupe Victoria, en el cual se dice que se aprueba que el Distrito de la Federación siga instalado en el territorio de la Ciudad de México, diciendo a la letra:

1. *El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28ª. del Artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.*
2. *Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de acción de dos leguas.*
3. *El Gobierno General y el Gobierno del Estado de México, nombrarán un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.*
4. *El gobierno político y económico del expresado distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta Ley.*
5. *En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal,*

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 64.

*seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.*<sup>5</sup>

De esta forma, se despejan las intenciones de querer cambiar la sede de los poderes de la Unión, siguiendo en la Ciudad sagrada del pueblo de Anáhuac la designación de los mismos.

El planteamiento de esta Constitución tuvo como antecedentes la Carta de Cádiz, el Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba, el Reglamento Político Provisional del Imperio y el Acta Constitutiva de la nación mexicana propuesta por los federalistas en 1824.

Esta Constitución, además define la organización política del México independiente de la siguiente forma:

*“(...) 19 estados soberanos y 4 territorios dependientes del gobierno central integrantes de la nación; además que al gobierno lo constituyen tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial representados el primero por las cámaras de diputados y senadores, el segundo por el presidente y vicepresidente y el tercero por la Corte Suprema de Justicia”.*<sup>6</sup>

Su vigencia de la misma, terminó en 1835 al ser suplantada por las “Siete Leyes” y en 1843 por “Las Bases Orgánicas” que responden al regreso del poder de la clase conservadora.

Finalmente, después de una pugna entre conservadores y liberales, para 1857 es restablecido el sistema federal, debido a la evolución del país en materia económica, política y social surge la necesidad de convocar a un nuevo Congreso Constituyente, en el cual el sistema federalista se restablece.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 75-76.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 54.

Los aspectos más destacables de la nueva Constitución se plasman en el artículo 40 en el que se *“Manifiesta la voluntad del pueblo por constituirse en una república, representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior (...)”*, en el artículo 41 se dicta *“La competencia de los Poderes de la Unión y de los Estados (...)”*, en los artículos 42 y 43 *“Se enumeran los Estados de la Federación (...)”*, en el artículo 51 se dispone que *“El Poder Legislativo sería unicameral (...)”*, es decir, depositado en una sola asamblea de diputados y suprimiendo a la de senadores, en el artículo 72 se precisan *“Las facultades del Congreso de la Unión (...)”* y en la fracción III, *“La de las legislaturas de los Estados (...)”*, y finalmente en el artículo 111 *“Se faculta a los Estados fronterizos para coaligarse en caso de guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros”*.<sup>7</sup>

En lo relativo a la designación de la sede de los poderes de la Federación, se establece en el artículo 46 de la Carta Magna:

*El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes de la federación se trasladen a otro lugar, correspondiendo al Congreso de la Unión la facultad de decretar este traslado, según lo dispuesto por el art. 72 en su fracción V. En tanto los poderes radicarán en la Ciudad de México, ésta representaría el Distrito Federal cuyo órgano legislativo sería el propio Congreso según el artículo 72 que en su fracción VI disponía: El Congreso tiene facultad: Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.*<sup>8</sup>

De este modo, el espacio físico de la sede de los poderes de la Federación quedó establecido de nueva cuenta en la Ciudad de México, sin embargo, al

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 58-59.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 90.

enumerar en su artículo 43 las partes integrantes de la Federación, no se hizo referencia al Distrito Federal y sí al estado del Valle de México, persistiendo de nueva cuenta una ambigüedad en la definición jurídica de la Ciudad de México, siendo el Congreso General la balanza al destinársele dentro de sus facultades el legislar lo relativo a éste, y volviéndose el mecanismo receptivo de la participación política del Distrito, al garantizar la participación política en las elecciones federales de los ciudadanos locales.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la que actualmente nos rige y en la que Don Venustiano Carranza fue el principal promotor después de la salida de Porfirio Díaz del poder por más de 30 años en el mismo, la definición jurídica del Distrito Federal se mantuvo, sólo cambiando *“La división en municipalidades que tendrían la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes”* y que *“(…) el Gobernador del Distrito Federal será nombrado y removido libremente por el presidente de la República”*.<sup>9</sup>

A continuación se enuncian los diferentes artículos que definen política y jurídicamente a la Ciudad de México como la sede de los poderes de la unión en la Constitución aprobada el 5 de febrero de 1917.

*Artículo 43.- Las partes integrantes de la federación son los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de Baja California Y Territorio de Quintana Roo.*<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Sergio Elías Gutiérrez Salazar y Roberto Rives Sánchez, *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, México, Las líneas del Mar, 1995, p. 292.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 267.



En este se reconoce al Distrito Federal como una entidad perteneciente a la República mexicana.

*Artículo 44.- El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.<sup>11</sup>*

Manteniéndose dicha redacción hasta 1993 con la reforma constitucional, que le da al Distrito Federal la capacidad de ser la capital de la República mexicana.

Además, en el artículo 73 fracción VI, se menciona que el “*Congreso General legislará en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, (...) que el gobernador lo designará el presidente de la República, acordando directamente con él lo relativo al Distrito*”.<sup>12</sup>

Después de la promulgación constitucional, como lo comenta Oziel Serrano, conforme al artículo primero transitorio de la Carta Magna de 1917 el nuevo orden debía quedar instalado el primero de mayo del mismo año, por tal circunstancia en dicha fecha debían entrar en funciones los municipios del Distrito Federal, así como su Gobierno. Por tal circunstancia el 13 de abril de 1917, antes de entrar en vigor la actual Constitución, Don Venustiano Carranza expidió la Ley de Organización del Distrito y de los Territorios Federales, entre tanto el Congreso de la Unión, ejercerá de conformidad con las bases que para ese objeto fijaba la fracción VI del artículo 73 constitucional, la facultad de legislar para estas Entidades.

La Ley consistió en definir la organización municipal del Distrito Federal y de los Territorios Federales, así como la definición y facultades de las autoridades locales.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 268-269.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 292.

Ya en la Ley, en los artículos del Capítulo IX, se estableció que el “*Municipio Libre*” era la base de la definición territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación (art.45), además, que el Gobierno político y la administración de cada uno de los municipios del Distrito Federal y Territorios de la Federación estarían a cargo de un Ayuntamiento compuesto por miembros designados por elección popular directa, conforme a las disposiciones de la Ley electoral correspondiente.

En este contexto, la Ciudad de México tendría un Ayuntamiento que se formaría de 25 concejales y el de las demás municipalidades sería de 15 cada una (art.52) teniendo como figura principal las municipalidades a un Presidente Municipal quien haría cumplir las Leyes, Decretos, Bandos, Reglamentos, Sentencias y demás disposiciones emanadas de la autoridad dentro de su circunscripción territorial.

Después de algunos años de la promulgación de la Constitución de 1917, y de instalados los municipios en la Ciudad de México se suprimen los mismos, mediante la aprobación de la reforma constitucional de 1928, propuesta por el General Álvaro Obregón, pasando de esta manera a una centralización administrativa de la Ciudad, mediante la nueva figura jurídica de Departamento del Distrito Federal perteneciente al Ejecutivo Federal.

Aprobándose que de conformidad con el artículo 73 fracción VI, base primera, “*El Congreso de la Unión continuará legislando en todo lo relativo al Distrito Federal, (...) y que el Gobierno de la entidad quedará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara la Ley respectiva*”.<sup>13</sup>

En este sentido, para el 31 de diciembre de 1928 se expide la nueva Ley Orgánica del D.F.,<sup>14</sup> fijando dentro de sus artículos que la extensión del Distrito Federal sería la fijada por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 (art. 1)

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 297.

<sup>14</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, t. LI, num. 47, Tercera Sección, 31 de diciembre de 1928, pp. 5-8. Retomado de Oziel Serrano Salazar, *op. cit.*, p. 135.

y que dicha entidad se dividiría en un Departamento central formado por las que fueron las Municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac y por trece delegaciones Miguel Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Además de definir la organización del Departamento del Distrito Federal se determinó que los órganos de colaboración vecinal y ciudadana serían los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, los cuales se sujetarían a la misma Ley, siendo los primeros mecanismos de participación ciudadana en la capital de la República.

De esta manera, podemos ver como la Ciudad de México pasa por diferentes denominaciones jurídicas en el pasar de los siglos XIX y XX, hasta que finalmente con la Constitución de 1917 se le otorga un estatus de entidad de la República mexicana, lo que la hace tener patrimonio propio y personalidad jurídica, pero aun con algunas restricciones en la participación política de los ciudadanos y en la planeación de los asuntos propios.

Su definición ambigua, siempre ha estado caracterizada por una discusión en los diferentes constituyentes, por la disyuntiva de que al ser reconocido como parte integrante de la Federación y albergar a la vez a los poderes de la Unión, choca con la posición del reconocimiento pleno de los derechos políticos de la población, al verse una desigualdad con respecto a los demás estados pertenecientes a la República por tener la denominación de ambas categorías, por tal circunstancia, la solución adoptada durante el transcurso de la identidad del Distrito Federal a sido el delegarle las facultades propias para legislar y administrar al Congreso y al Ejecutivo Federal, con el argumento de que siendo ellos los que dan origen al mismo son ellos los que debieran tener el control de su funcionamiento.

### **2.3 Reforma política del Distrito Federal, 1977-1997**

La reforma política en el Distrito Federal empezó desde principios del siglo XX, con las reformas a la Constitución emprendidas desde el año de 1928 cuando a la Ciudad de México se le suprimen los municipios y pasa a centralizarse su formación política en un Departamento perteneciente a la presidencia de la República, desde la formulación constitucional de 1917, esta sería la primera reforma que se le hace a la denominación jurídica de la sede de los poderes de la Federación. Con la nueva formación política podemos apreciar que la designación del gobernador o jefe político de la Ciudad es designado libremente por el presidente de la República, los ciudadanos locales ya no pueden designar libremente a sus autoridades locales al suprimirse los municipios, lo cual pone de manifiesto una centralización en la toma de decisiones y una restricción en el acceso a los derechos políticos.

Como resultado de la reforma constitucional, la función legislativa para el Distrito Federal quedó a cargo del Congreso de la Unión, adquiriendo una doble naturaleza por quedar a la vez facultado para legislar en el ámbito nacional y también fungir como Congreso local para la ciudadanía capitalina, es decir, la elección de los diputados federales para los habitantes de la Ciudad, tenían una doble función, ellos podían legislar para cuestiones de carácter nacional y para las cuestiones de carácter local, por tal circunstancia los ciudadanos locales siempre manifestaban un reclamo por conducir el destino de su propio espacio local, mediante el derecho de la designación de autoridades libres.

El Congreso de la Unión en su doble papel de legislador para la nación y para el Distrito Federal, en lo particular expidió Leyes de aplicación local para la Ciudad de México, entre las que podemos mencionar el Código de Procedimientos Civiles y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, mientras tanto la figura del presidente de la República también lo podía hacer en su doble papel de titular de la Nación mexicana y a su vez de responsable del Gobierno en la Ciudad.

Con esta forma de llevar los asuntos políticos en la Ciudad los ciudadanos locales vieron impedido su acceso a la formación de un verdadero Gobierno democrático, por no tener derecho a la libertad política de elegir a sus autoridades locales, ni a definir sus propias leyes concernientes al ámbito de su jurisprudencia local, lo cual provocó progresivas inquietudes entre los ciudadanos que se expresaron de diferentes maneras, las manifestaciones y reclamos no se hicieron esperar y fueron encausados en los nacientes partidos políticos y en las organizaciones de la sociedad civil, los cuales hoy se les reconoce su ímpetu por luchar en cambiar el sistema impuesto por el partido hegemónico que perduró más de 70 años en el poder y por ser parte fundamental en el proceso democratizador de la Ciudad de México.

La consolidación del nuevo México en años posteriores, provoca más reformas constitucionales en materia local, las mismas no se hicieron esperar al presentarse una evolución en las demandas de la sociedad capitalina por intervenir en las decisiones políticas de carácter local, así para el año de 1977 en el Gobierno del presidente José López Portillo se reforma el artículo 73 en el que se adiciona una base segunda en su fracción VI, la cual dice:

*Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

*VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:*

*1ra...*

*2da. Los ordenamientos legales y en los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos a referéndum y podrán ser objetos de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.<sup>15</sup>*

---

<sup>15</sup> Sergio Elías Gutiérrez y Roberto Rives Sánchez, *op. cit.*, p. 303.

La reforma suscrita comprende la posibilidad de mejorar la vida política de los capitalinos a través de la introducción de dos formas de representación democrática “*el referéndum*” y “*la iniciativa popular*”, se argumentó que éstos constituyen los medios complementarios que buscan el consenso y la expresión popular en los actos de Gobierno, al buscar asegurar la participación ciudadana directa en la formulación de los ordenamientos relativos al Gobierno local.

Sin embargo, estas dos figuras tienen sus aseveraciones como mecanismos de participación directa debido a la naturaleza jurídica de la Ciudad de México, por un lado tenemos que el Distrito Federal es controlado por el presidente de la República y por el otro, la legislación al interior está a cargo del Congreso de la Unión, lo cual pone de manifiesto que la inclusión de las modalidades de participación carezcan de profundidad al sólo facultar a la ciudadanía para la consulta sobre aspectos limitados permitidos por el Congreso de la Unión, es decir, sobre materias que no estén confinadas a las facultades del Congreso mismo y del presidente de la República.

El carácter positivo de la reforma se basa en el otorgar a la ciudadanía los mecanismos de participación con principios democráticos, para la inclusión en la toma de decisiones, “*el referéndum*” dará a los ciudadanos la posibilidad de que sea sometido a su juicio todo aquel procesamiento que la Ley determine en materia gubernativa, y “*la iniciativa popular*” da la posibilidad de poder influir en la toma de decisiones que son de competencia local.

Lo anterior, es un primer acercamiento para reivindicar la participación política de los millones de ciudadanos que están en espera del reconocimiento de las garantías de participación política que todo régimen democrático persigue. Esta perspectiva se vuelve la dirección en las consecutivas reformas que siempre han caracterizado a la Ciudad, por quitarle atribuciones al Congreso General y al presidente de la República para asumir propiamente la conducción de los asuntos políticos de la gran metrópoli nacional.

Así para el 29 de diciembre de 1979, después de la aprobación de la reforma constitucional referente a atorgar mecanismos de participación a los ciudadanos locales, se reglamenta la misma al publicarse la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de conformidad a lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base primera constitucional, en el que se estableció que el presidente de la República estaría a cargo del Gobierno de la Ciudad, mismo que ejercería por conducto del Jefe de Gobierno local, al cual podría nombrar y remover libremente.

También se mencionó que el Congreso de la Unión seguiría manteniendo la facultad de legislar en lo relativo a la Ciudad, que el Procurador General de Justicia estaría a cargo del Ministerio Público, mismo dependería directamente del presidente de la República, que la Ciudad de México seguiría teniendo los mismos límites aprobados por los decretos de 1898, lo único que cambiaría sería el número de delegaciones, éste aumentaría a 16 para quedar como sigue: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco. De esta manera podemos ver que la reglamentación de la Ciudad siempre se efectuó mediante una Ley para tales fines expedida por el ámbito federal.

En dicha Ley, se definieron los órganos de colaboración vecinal y ciudadana siendo los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, este último tenía que colaborar con el Jefe de Departamento para la debida administración pública y proponer a consideración proyectos de leyes y reglamentos, y reformas o derogaciones de leyes y reglamentos vigentes locales, además de opinar sobre los nuevos proyectos de leyes para la Ciudad de México.

También por ser materia constitucional se incluyeron en la nueva Ley, las figuras de participación el "*Referéndum*" y la "*Iniciativa Popular*", estas por ser sólo condicionadas a lo que el titular del Gobierno de la República y de la Cámara Diputados consideraran para su actuar, las podemos denominar como

mecanismos de participación semidirecta por no llevar directamente la decisión de iniciativa de los ciudadanos.<sup>16</sup>

Cabe aclarar que estos mecanismos de participación semidirecta, nunca tuvieron aplicación, al no concertarse ningún uso durante la vigencia de los mismos que fue de 10 años, al ser derogados con la reforma del 10 de agosto de 1987.<sup>17</sup> Así sin deseárselo los mecanismos de participación semidirecta significaron un oportuno ensayo para la clase política del país, ya que al legislarlos apaciguaron temporalmente los constantes y progresivos reclamos ciudadanos por participar en la toma de decisiones locales.

En este contexto, y siguiendo con la ya empezada reforma política del Distrito Federal, para 1987 se publica una nueva reforma que crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ésta se da bajo la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en la cual se reforma la fracción VI del artículo 73,<sup>18</sup> en ésta se destaca la creación de la nueva figura de representación política de los ciudadanos al interior del Distrito Federal, se estableció que la Asamblea se compondría por 66 miembros ciudadanos, 40 electos según el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional.

También se dispuso que el Congreso de la Unión seguiría siendo el órgano competente para legislar en todo lo relativo al ámbito local, pero la Asamblea de Representantes del Distrito Federal estaba facultada por la nueva reforma para emitir Bandos, Ordenanzas, Reglamentos de policía y buen gobierno, en diversas materias, educación, salud, abasto, mercados, espectáculos públicos, ecología, agua, vialidad y drenaje, además podía aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, hacer la iniciativa de Leyes ante el Congreso de la Unión relativas al ámbito local, llamar a comparecer a servidores públicos locales, recibir el informe anual del

---

<sup>16</sup> Para la iniciativa popular, ésta se tramitaría sólo por las autoridades competentes, si quedaba fehacientemente comprobado que la iniciativa se encontraba apoyada por un mínimo de 100, 000 ciudadanos, dentro de los que debían quedar comprendidos al menos 5,000 por cada una de las dieciséis delegaciones.

<sup>17</sup> Sergio Elías Gutiérrez y Roberto Rives Sánchez, *op. cit.*, p. 304.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 304-305.



estado que guarda la Administración Pública local, también se asentaba la figura de la iniciativa popular y ésta sólo tendría validez al ser presentada formalmente por 10, 000 ciudadanos y finalmente la función del Ministerio Público estaría a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal que a su vez sería nombrado y removido libremente por el presidente de la República.

La nueva reforma otorga nuevas facultades a un órgano ciudadano, el cual viene a despojar al Ejecutivo Federal de sus facultades para la expedición de reglamentos relativos al Distrito Federal, en este sentido, como lo había apuntado anteriormente, la reforma política para el Distrito Federal consiste en quitarle atribuciones y facultades a los dos poderes de la unión que históricamente han conducido los asuntos políticos, económicos y sociales locales, lo cual pone en condición a las nuevas autoridades del D.F., para planear en diversas materias, dentro de las cuales encontramos al desarrollo social que es el objeto de estudio de esta investigación. Con lo anterior el Gobierno local por primera vez tendría facultades limitadas para expedir Leyes y Reglamentos de acuerdo a las demandas de la población local.

También la reforma estableció, una Ley Orgánica correspondiente a la definición de los medios para la descentralización y desconcentración de la Administración Pública, para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano, además de propiciar el desarrollo económico, social y cultural de la Entidad.

En esta reforma, podemos ver por primera vez una definición clara de la preocupación por delegarle a las autoridades locales la responsabilidad de guiar, planificar y administrar las decisiones de interés local, que por décadas habían sido responsabilidad directa del Congreso y del presidente de la República.

Para completar la reforma constitucional antes mencionada se publica la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal,<sup>19</sup> que tuvo por objeto reglamentar la base tercera de la fracción VI del artículo 73 constitucional, dicha Ley se conformó por seis capítulos, que contenían 60 artículos en los que se disponía la naturaleza y atribuciones de la Asamblea, además de las funciones de gestoría ciudadana.

Con la anterior reforma, vemos como fue evolucionando la naturaleza jurídica de la Ciudad de México, al írsele otorgado a los ciudadanos facultades e instrumentos de decisión política; la creación de la Asamblea de Representantes no sólo significó un instrumento para legislar en lo relativo a los problemas de la Ciudad, sino que fue un acierto político, porque por primera vez los asambleístas después de muchos años fueron electos democráticamente. De esta manera, los ciudadanos locales pudieron ejercer su voto para la elección de sus representantes ante un órgano de representación popular que durante muchos años habían luchado.

Para 1993 sigue la dinámica de apertura en la participación y toma de decisiones políticas en el Distrito Federal, al publicarse una nueva reforma el 25 de octubre de 1993,<sup>20</sup> en dicha reforma se faculta una mayor capacidad de autogobierno y más facultades de acción en diversos órdenes del ámbito local.

Sin embargo, los poderes de la Federación seguían teniendo reservadas ciertas atribuciones sobre la Ciudad, mientras a las autoridades locales se les aumento el espectro de acción al expedirse el artículo 122 constitucional, que da pie al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en donde se faculta legislar en materias de la administración pública local:

*(...) en su régimen interno y de procedimientos administrativos, de presupuesto, de contabilidad, y gasto público, regulación de su Contaduría Mayor, bienes del dominio público, y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la*

---

<sup>19</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación, t. CCXIII, núm. 2, 2 de febrero de 1988, pp. 21-28.

<sup>20</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación, t. CDLXXXI, núm. 18, 25 de octubre de 1993, pp. 2-8.

*explotación, uso y aprovechamiento de bienes del Distrito Federal, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil, penal, defensoría de oficio, notario, protección civil, prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcción y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abastos; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3º de esta Constitución.<sup>21</sup>*

Este hecho significó el ya no publicarse una Ley Orgánica para la reglamentación local y que por primera vez se elevaran a rango constitucional las facultades y atribuciones del Gobierno de la Ciudad, sin embargo, no deja de tener influencia el Ejecutivo Federal al seguir teniendo la figura de elección indirecta del Jefe de Gobierno de la Ciudad, y el Congreso de la Unión continua controlando el presupuesto y facultado para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en vez de una Constitución local.

Para la publicación del nuevo artículo 122 constitucional se tuvieron que cambiar los preceptos constitucionales referentes a la fracción IV del artículo 31, artículo 44, fracción VI del artículo 73, adición a la fracción VIII del artículo 73, se derogó la fracción XXIX-H del artículo 73, artículo 74, fracción IX del artículo 76, fracción II del artículo 79, fracción I y XVII del artículo 89, los artículos 104 y 105, el inciso a) de la fracción IX del artículo 107, se cambio la denominación del titulo V “De los estados de la federación y del Distrito Federal” y se adicionó un primer párrafo al artículo 119. En términos generales

---

<sup>21</sup> Sergio Elías Gutiérrez y Roberto Rives Sánchez, *op. cit.*, pp. 389-390.

en el artículo 122 se reunieron todas las facultades y lineamientos del Distrito Federal.

En este contexto, el ámbito de competencia para las autoridades federales se vio disminuido al aumentársele atribuciones al ámbito local, sin embargo, los poderes de la Federación siguieron teniendo facultades para legislar en la Ciudad, el Congreso General tuvo la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno y legislar en el ámbito de la Capital, el Poder Ejecutivo siguió teniendo la facultad de nombrar al Jefe de Gobierno en coordinación con la Asamblea de Representantes de la Ciudad, su nombramiento sería de la siguiente manera:

*(...) por el presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, diputados y senadores Federales electos para el Distrito Federal, que pertenecieran al partido político que obtuviera mayor representación en la Asamblea, a este mismo órgano de representación política se sometía el nombramiento para su ratificación fijándose un plazo de cinco días, en caso de negativa se efectuaría un segundo nombramiento por parte del presidente de la República para su ratificación en los mismos términos. Si no se llegara a ratificar en la segunda vez correspondía al Senado hacer el nombramiento.<sup>22</sup>*

De esta manera, el titular del Distrito Federal sería el responsable de la Administración Pública de la Ciudad de México.

Cabe aclarar que el primer nombramiento para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos descritos se efectuaría hasta diciembre de 1997, terminando funciones el dos de diciembre del año 2000. Otros aspectos importantes que contemplaba la reforma es el tiempo que duraría el Jefe de Gobierno en la Ciudad, teniendo una duración de seis años después del año 2000, y prohibiéndose la reelección del mismo, además sería responsable ante

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 390-391.

el Congreso General en caso de violaciones a la Ley, siendo removido por causas graves por el senado de la República.

Respecto a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se le facultó para expedir su Ley Orgánica, la cual debía enviar al Jefe de Gobierno de la Ciudad y al Presidente para su publicación, podía examinar y en su caso aprobar anualmente el presupuesto de egresos para la Ciudad, revisar la cuenta pública del año anterior, expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, órgano que resolvería las controversias que se presentaran entre particulares y la Administración Pública del Distrito Federal, además podía legislar en el ámbito local en los términos del Estatuto de Gobierno correspondiente al artículo 122 constitucional.

En términos de participación ciudadana la reforma tuvo grandes avances, con la publicación del Estatuto de Gobierno en 1994, se incorporaron los elementos para la conformación de los Consejos Ciudadanos, que vienen a modificar las inoperantes formas de participación vecinal, en ellos se establecieron las bases para la participación directa en cada una de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad.

Más tarde el 10 de junio de 1995, en un hecho sin precedente se publica la 1ra Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que viene a reforzar los esfuerzos hechos en la reforma de 1993, de otorgarle instrumentos de participación y control ciudadano en la toma de decisiones en la esfera local, despertando en los ciudadanos una dinámica de principios sobre el diseño y planificación de las acciones en diferentes ámbitos incluida la política social.

Después en la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León, se da la Reforma más imperativa en la Historia política del Distrito Federal, con el consenso de todos los partidos políticos se reforma el artículo 122, estableciéndose que el Jefe de Gobierno de la Ciudad fuera elegido por primera vez por los ciudadanos, a través de la figura democrática del sufragio efectivo, en este sentido con las reformas de 1996 el presidente de la República perdió facultades con relación al Gobierno de la Ciudad, ya no

tendría la facultad de nombrar al Jefe de Gobierno, sólo conservaría la prerrogativa de proponer al Senado de la República quien lo debería sustituir en caso de ser removido del cargo.

De esta manera, el 6 de julio de 1997 culmina la espera para que la ciudadanía capitalina tuviera por primera vez, el derecho de elegir a su jefe político con la elección Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, se dejan atrás setenta años de espera para ejercer el derecho de elegir a las autoridades locales por medio del sufragio universal.

En este contexto, el Distrito Federal empieza una nueva época al ser independiente en la planificación de su normatividad interna, para 1998 se crea el Instituto Electoral del Distrito Federal que establece la normatividad local para partidos políticos y para ejercer el derecho al voto, para el 26 de noviembre de 1998 se promulgó la nueva Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, el 4 de julio de 1999 se llevó a cabo un nuevo proceso para la elección de los Comités Vecinales, como las principales instancias de representación ciudadana, el 2 de julio de 2000 se eligió por segunda vez al Jefe de Gobierno para la Ciudad, esta vez para un periodo de 6 años, el ganador de nueva cuenta fue el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con el candidato Andrés Manuel López Obrador.

Además, por primera vez se eligieron a los 16 Jefes Delegacionales, dándose una geografía electoral de 10 delegaciones para el Partido de la Revolución Democrática y 6 para el Partido Acción Nacional y finalmente en 2003 se renovó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al igual que las Jefaturas Delegacionales, teniendo y persistiendo la tendencia del dominio del PRD, al obtener la mayoría absoluta en la Asamblea y 14 delegaciones en la Ciudad.

Sin embargo, a pesar de todos los avances que ha tenido el Distrito Federal en el control político-administrativo, la reforma política para el Distrito Federal, sigue aun en la agenda nacional, al seguir pendientes varias atribuciones que los capitalinos reclaman, la tendencia muestra el reclamo de la creación del estado 32 de la República mexicana, ya que en últimos años el Gobierno de la

Ciudad electo gracias a la Reforma de 1996 ha planteado diversos proyectos de Reforma al Congreso de la Unión, pero este proceso se ha determinado improcedente al determinar la Suprema Corte de Justicia de la Nación que el Distrito Federal no puede formular y proponer reformas a la Constitución, las reformas anteriores que le dieron la naturaleza jurídica a la Ciudad fueron formuladas por instancias federales, es decir, por el Congreso de la Unión y el presidente de la República.

En este contexto, hoy en día las condiciones políticas por las que atraviesa el país no generan posibilidades reales de efectuar a corto plazo esta esperada reforma en el tránsito hacia una autonomía del Distrito Federal como estado de la República mexicana, además como en el pasado se tendría un gran debate al presentarse los mismos argumentos, al unos defender la plena autonomía del territorio de la Ciudad, y los otros la vigencia de la sede de los poderes de la unión.

De esta manera, el status jurídico que actualmente ostenta la Ciudad, ha tenido grandes evoluciones en la medida en que se le han cedido facultades para legislar en el ámbito local, lo cual ha provocado que los gobiernos electos para la Ciudad, tengan la responsabilidad de la planeación para la toma de decisiones que impacten directamente a la población capitalina, esta investigación se centra precisamente bajo esta dinámica al identificar su objeto de estudio en la Ciudad de México, ya hoy con las atribuciones que ha tenido gracias a las reformas constitucionales, y ante las limitaciones de los problemas de desigualdad que hoy son parte de la agenda del Gobierno del D.F. y que están tratando de enfrentar con diversas estrategias de impacto social que son motivo de estudio de esta investigación.

### **Capítulo III.- Distrito Federal, evolución y tratamiento de las desigualdades sociales**

En este capítulo analizaremos como el Gobierno Federal mantuvo el control político del Distrito Federal por más de 70 años, esta condición repercutió en que no se aplicara una política social de acuerdo a las demandas locales de la población, sino por el contrario la acción federal sólo se preocupó por el mantenimiento de los servicios públicos que la Ciudad necesitaba para seguir funcionando como centro político de la República mexicana, en consecuencia las autoridades aplicaron la tendencia internacional del asistencialismo en trato de las desigualdades sociales sobre los programas nacionales que impactaron a la Ciudad, al sólo atender los reclamos sociales más significativos de la población defecha y finalmente en este apartado se analizan las perspectivas del diagnóstico que el Gobierno electo democráticamente realizó sobre las condiciones sociales a su llegada, las cuales de acuerdo a los documentos de planeación gubernamental describió como grupos en situación de vulnerabilidad social por encontrarse en abandono y al margen del desarrollo de la Ciudad.

#### **3.1 Acción social del Gobierno Federal e impacto sobre la Ciudad de México**

Desde el año de 1810, año en que nuestro país consigue la independencia de los Españoles, y hasta nuestros días encontramos que ha existido una lucha constante por alcanzar mejores condiciones en la calidad de vida de la población, pero es hasta los movimientos revolucionarios de comienzos del siglo XX, con la revolución mexicana cuando se logran establecer las condiciones estructurales que permiten tener una base jurídica para la consolidación de nuestra política social, pues por primera vez se incorporan al texto constitucional de 1917 los derechos sociales que antes no estaban totalmente garantizados y que ahora obligan a los gobiernos que toman el poder a dar cumplimiento.



Son principios de desarrollo social, los propósitos básicos y los principios del proyecto de nación contenidos en la Constitución mexicana, los que podemos ver en sus diferentes artículos.- 2 inciso B, fracción II, III, IV, V, VI, VII, VIII, art. 3, art. 4, art. 21, art. 27, art.115, art.123;<sup>1</sup> de tal manera, la satisfacción de los mínimos de bienestar, los servicios públicos así como la rectoría del desarrollo nacional son facultad del Estado, “(...) *debiendo planear, conducir y coordinar las actividades económicas; para tal efecto, debe regular y fomentar las actividades que demanden un interés general*”.<sup>2</sup> Es de esta manera, que para el caso mexicano el sistema de bienestar ha estado en construcción a partir de las bases constitucionales que consagran los derechos sociales que han sido logrados por los constantes reclamos de la sociedad al transcurrir del tiempo.

Así, dentro de esta dinámica la Ciudad de México desde la época independiente ha sido testigo de múltiples cambios en la vida nacional, el control político que el Gobierno Federal mantenía sobre su población, correspondió por su importante capital político y de producción económica que no podía dejarse suelta, si se quería mantener un régimen autoritario a nivel nacional se tenía que tener el control de la misma, sin embargo, su población es la que ha generado y sido participe de los cambios en todas las materias, desde lo político, lo económico y lo social.

Durante más de 70 años el Gobierno Federal fue partícipe diseñador de la planeación sobre la política social en la Ciudad, las diferentes etapas de los modelos económicos transitados sobre la economía nacional se gestaron y fueron conducidos desde la Ciudad, teniendo para tales efectos a una población con fuertes tendencias de crecimiento, por la concentración poblacional generada por el fenómeno de industrialización que permeo en los años treinta y cuarenta del siglo XX.

En esta etapa se da una modernización de los procesos de producción al interior de la economía para sustituir las manufacturas importadas, las condiciones socioeconómicas de la población capitalina se aprecian de forma

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Publicada en el D.O.F. el 12/02/2007).

<sup>2</sup> *Ibid.*, artículo 25.

diferente, caracterizándose por una tendencia a la urbanización sobre lo rural, de esta manera, los mecanismos de asignación de bienestar por parte del Gobierno Federal para la población local se centran en ampliar los servicios públicos para la atención de las necesidades de una Ciudad en crecimiento.

El auge de la actividad económica acrecentó la demanda de artículos de todo tipo, especialmente los de consumo, además las mejoras salariales y otras conquistas del movimiento obrero organizado permitieron a los trabajadores incrementar su capacidad de consumo originando el incremento de la actividad industrial para satisfacer la expansión de la demanda.

De esta forma, la Ciudad de México se convirtió en el centro generador de la riqueza nacional, los conflictos armados revolucionarios se apaciguaron con la convergencia de la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) que más tarde se conocería como Partido Revolucionario Institucional (PRI); las autoridades enfocaron sus esfuerzos a un desarrollo de la economía basado en los procesos de industrialización y en el auge de la agricultura para la autogeneración de una soberanía alimentaria; y las tendencias internacionales dictaron un control centralizado sobre los procesos económicos, lo cual sirvió de guía para que las economías actuaran al interior de sus fronteras en la generación de los equilibrios económicos.

Las primeras acciones sociales en el país repercutieron sobre la Ciudad por ser el centro de poder político, esta situación ayudó en la medida que las primeras acciones sociales, fueron diseñadas desde la Ciudad y tuvieron cobertura primero en la misma y después a nivel nacional.

Lo primero que se vio fue el asignar un sistema de educación que tuvo su desarrollo con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en los años veintes; la protección al ingreso aunque tenía antecedentes destacados se formalizó con la legislación laboral de principios de los años treinta; además se da la creación del mecanismo de protección a la salud por parte del Gobierno en la década de los cuarenta al fundarse el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y más tarde el Instituto de Seguridad Social y Servicios

para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), como organismos gestores centrales para la seguridad social de los trabajadores que seguían en aumento, sin embargo, como lo comenta Rolando Cordera:

*(...) el desarrollo de la seguridad social en México fue desigual al privilegiar a los sectores más organizados de la población, este fenómeno se vio caracterizado por la afiliación sindical y los grupos corporativistas derivados de los procesos de la industrialización en el país conduciendo y asentando este fenómeno una tradición en la formación del régimen político del México independiente.<sup>3</sup>*

Más tarde, con el acelerado crecimiento industrial se rebasó con mucho la capacidad del Departamento del Distrito Federal, para dotar de servicios públicos a la población rural desplazada al centro urbano en busca de mejores condiciones de vida, para el año de 1950 la población nacional ascendía a 25 millones 791 mil habitantes de los cuales 10 millones 983 mil se encontraban en poblaciones urbanas y 14 millones 807 mil en zonas rurales, para ese año la población rural era la mayoría, mientras tanto la Ciudad de México contaba para ese mismo año con 3 millones 50 mil habitantes de los cuales 2 millones 884 mil habitantes correspondían a una población urbana y sólo 166 mil a zonas rurales, lo cual muestra que la tendencia nacional se había revertido en el D.F. al predominar la población urbana sobre la rural.<sup>4</sup> (Ver anexo 1).

El crecimiento industrial y la urbanización en la Ciudad, posteriores a la segunda guerra mundial concluyó con la etapa del llamado desarrollo estabilizador que duró entre los años de 1956 y 1970.

Durante estos años el Gobierno Federal a nivel nacional diseñó programas tendientes a cubrir las necesidades primarias de los individuos, es decir, el acceso a la alimentación, la salud y la educación; el propio crecimiento

---

<sup>3</sup> Rolando Cordera Campos, *et al*, “La política social moderna: Evolución y perspectivas”, [en línea], México, Universidad Nacional Autónoma de México, 07 de noviembre de 2003, Dirección URL: <http://www.rolandocordera.org.mx/textos/politicamoderna.pdf>, [consulta: 08 de mayo de 2008].

<sup>4</sup> Anexo I.- Población censada y principales características por Entidad Federativa. Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006. Presidente Vicente Fox Quezada.

autogenerador de los procesos de industrialización provocó la apropiación de parte del Gobierno Federal de una creciente estabilidad financiera que repercutió en la satisfacción de las demandas ciudadanas y en la ampliación de la cobertura gubernamental para atacar las grandes desigualdades del país.

Las tendencias muestran que las desigualdades presentes en el país son diferenciadas, las urbanas de las rurales, siendo los menos favorecidos la población de raíces indígenas asentadas en regiones alejadas de los centros generadores de concentración de riqueza.

Para los años del crecimiento estabilizador las condiciones de la población urbana fueron tendientes a estabilizarse en la no generación de demandas estructurales, sin embargo, para el resto de la geografía nacional las circunstancias no eran las mismas ya que el régimen político formado durante todos estos años no fue capaz de reasignar los dividendos de la revolución a los grupos más alejados de los centros de poder, teniendo en estas zonas constantes reclamos de la población por la repartición de tierras y el acceso a los mínimos de bienestar necesarios para la construcción de un país democrático.

La Ciudad de México, desde la segunda mitad del siglo XX se vio encapsulada por todos estos procesos económicos a nivel nacional, viéndose en la necesidad de ir abriendo mecanismos de incorporación en la toma de decisiones sobre el espacio local, mientras tanto el ejecutivo federal, se encontraba bajo la dinámica permeante del modelo económico nacional, que respondía a las necesidades por medio de programas de aplicación nacional, satisfaciendo las necesidades cambiantes de las diversas ópticas de la población sobre el territorio nacional, en tal sentido la Ciudad de México se vio beneficiada por la fuerte centralización de las actividades económicas nacionales sobre su territorio, empezando una transformación en la expansión de la planeación urbana.

Al respecto *“En 1941 con la publicación de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se da el establecimiento de un aparato institucional que da*

*los primeros pasos de la planeación en la Ciudad*”,<sup>5</sup> de esta manera, se trata de encauzar la fuerte demanda de vivienda acumulada durante toda la época de crecimiento y se le trata de satisfacer desde una perspectiva planificadora.

Las presiones a que fue constreñido el poder Ejecutivo Federal eran demasiadas en la Ciudad, al pasar el tiempo las demandas fueron en aumento en diversos órdenes, lo cual provocó que se tolerara el asentamiento urbano sin planificación.

Otro factor presente en el crecimiento de las demandas, fue la falta de legislación en diferentes materias, los estratos sociales en la Ciudad se vieron tan diversificados que en la década de los cincuenta y sesenta los más apremiantes eran los formadores de una clase alta derivada de los beneficios de estar en la formación de poder de la riqueza nacional.

Los problemas presupuestales y administrativos en la satisfacción de las demandas por parte de las autoridades de la Ciudad empezaron a causar eco, las constantes demandas ciudadanas presionaban a la estructura administrativa en su satisfacción; la falla estructural institucional y la falta de reconocimientos a los derechos de los capitalinos, fueron tan amplios que los sectores de la clase alta empezaron a sufrir las consecuencias de una crisis en la satisfacción de demandas por parte del Departamento del Distrito Federal, (que dependía presupuestaria y políticamente de la administración federal). En consecuencia las soluciones empezaron a sonar desde el punto más alto de la pirámide y no sonaron desde la base propia de la población local, como tendría que suceder con la participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre las cuestiones locales.

---

<sup>5</sup> Alicia Ziccardi y Bernardo Navarro (Coordinadores), *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Autónoma Metropolitana, 1995, pp.15-16.

Para contrastar tal efecto, a continuación se describirán las primeras acciones de las autoridades federales a nivel nacional para combatir las desigualdades sociales. En la década de los setenta se diseñaron los primeros programas de combate a la pobreza rural.

*(...) así para el año de 1971 con el propósito de promover el desarrollo de las áreas marginadas, se instrumentaron nuevos programas sectoriales, como el de Caminos de Mano de Obra, que más adelante se denominaría simplemente Obras Rurales, también se crea el de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, y el de Atención a las Zonas Áridas e Indígenas.<sup>6</sup>*

Para 1973 se crea el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), que en 1980 se redefiniría como un Programa Integral para el Desarrollo Rural, sus objetivos estaban encaminados a coordinar dentro de un sólo Programa a los tres niveles de Gobierno, así como organizar a las comunidades rurales a fin de que las inversiones realizadas en ellas fueran autofinanciables. Este fue un Programa que dependía de Presidencia de la República y contó el apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales ponían como condición que un cierto porcentaje de los recursos se destinaran a aspectos productivos, con esto vemos como empiezan a impactar las decisiones económicas mundiales sobre la economía mexicana en materia de desarrollo social.

*El PIDER fue el primer instrumento que baso su financiamiento en la Coordinación y Cooperación con las Entidades y Dependencias Federales en el ámbito nacional y estatal y, por lo mismo fue el antecedente inmediato de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), que posteriormente se convirtieron en los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).<sup>7</sup>*

---

<sup>6</sup> Rolando Cordera Campos, *op. cit.*, p. 2.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 2

Los (COPLADES) serían los principales motores para la aplicación de los programas para el ámbito local incluida la Ciudad de México.

Durante la etapa del desarrollo estabilizador, tenemos que en la Ciudad se crea infraestructura de servicios como la construcción del Sistema de Transporte Colectivo Metro en 1968 y posteriores ampliaciones durante los años subsecuentes, además la construcción del drenaje profundo, el diseño y la construcción de los ejes viales, de esta forma podemos ver que las grandes acciones para la ciudad giran bajo la lógica de mayor infraestructura para cubrir las necesidades de servicios urbanos provocados por el crecimiento poblacional, que para el año de 1970 el D.F. ya contaba con 6 millones 874 mil habitantes,<sup>8</sup> los cuales exigían mayor infraestructura urbana y de servicios urbanos, descuidándose alarmantemente la satisfacción de las demandas sociales que la población reclamaba.

Para estos años el Departamento del Distrito Federal dependía del presupuesto asignado por el presidente de la República y por el Congreso, los cuales asignaban dichos recursos unilateralmente a los programas que la clase dirigente creyera necesario a los intereses de la cúpula de poder en el país y en la Ciudad.

Así las demandas efectuadas por la base del tejido social fueron totalmente descubiertas, los accesos a la salud fueron cubiertos por mecanismos centralizados que no respondían a las necesidades reales de la población (hospitales de estructura federal asentados en la Ciudad); la educación como hasta hoy era de competencia federal, los programas de asistencia a la alimentación como tortibonos y liconsa fueron los mecanismos de ayuda que el Gobierno Federal tendió a los ciudadanos en ayuda a la crisis financiera por la que atravesaba el país en los años ochenta, derivado de la crisis internacional, provocando una pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo en la Ciudad. Siendo estos los principales mecanismos de política social que el Gobierno

---

<sup>8</sup> Anexo 1.- Población censada y principales características por Entidad Federativa, *op .cit.*

Federal aplicaba unilateralmente a la realidad heterogénea de la Ciudad de México, lo cual contribuyó a incrementar los niveles de desigualdad que ya de por sí estaban surtiendo efecto por el manejo de la política económica nacional.

En un momento de crisis generalizada el Gobierno Federal diseñó y planeó diversos programas de aplicación nacional con impacto local; los programas que fueron implementados bajo la metodología de las impuestas políticas de ajuste correspondían a mecanismos asistenciales de política social, el diseño e impacto de esta serie de instrumentos de intervención focalizados sobre la realidad diversa de la Ciudad fue poco notoria al prevalecer niveles altos de pobreza extrema, en consecuencia la pretendida estrategia federal de disminuir la desigualdad social sobre los grupos tan heterogéneos presentes en la Ciudad y el país careció de impacto al no atacar los problemas de raíz, sino más bien basar estos programas en transferencias monetarias con el propósito de elevar la capacidad de consumo de la población y de esta manera, se pudiera desencadenar una serie de oportunidades que elevaran la calidad de vida de los defensores.

Es decir, el bienestar sobre la población tendría efectos por los beneficios de adoptar las políticas macroeconómicas de libre mercado, se pretendía que las gotas de bienestar se filtrarían hasta la base amplia de la población a consecuencia del sistema económico adoptado.

Bajo la lógica descrita, se pretendía que en la Ciudad de México se resolvieran las necesidades reclamadas por la población, ante la carencia del diseño sobre sus decisiones propias.

Para comprender como giraba la implementación de mecanismos de política social sobre la geografía nacional y como no se diseñaban con carácter limitativo para la Ciudad por su carácter jurídico descrito en el capítulo II, describiré de manera general, los programas de aplicación nacional para atender las cuestiones sociales en el país a partir de la década de los ochenta.



Antes que se diseñara por primera vez el que vendría a ser el modelo principal de aplicación gubernamental en materia social en la administración Salinista, claro con diversos nombres en administraciones subsecuentes (Pronasol, Progresá, Oportunidades), el Gobierno diseñó programas sociales dirigidos a las partes más pobres de la población, dos de estos programas son Coplamar (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) en 1977, teniendo el “(...) *objetivo de articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginales contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional y SAM (Sistema Alimentario Mexicano) en 1980, (...) que ante la crisis agrícola suscitada en el país en la segunda mitad de la década de los setenta, se centró en lograr la autosuficiencia alimentaria lo que repercutiría en superar la pobreza rural, conocida después como extrema*”.<sup>9</sup>

Estos programas tienen especial interés porque fueron instrumentados en el período anterior a la aplicación de la política neoliberal e interrumpidos en 1983, la principal característica de estos fueron que estaban integrados a las instituciones públicas de bienestar social y fueron considerados como acciones extraordinarias dirigidos a resolver rezagos para luego ser absorbidos por la estructura institucional regular implementada por el partido hegemónico en el poder.

Como se mencionó anteriormente, el principal modelo de aplicación gubernamental en materia social dentro de la nueva etapa de cambio en el nuevo enfoque de la política económica, es el Programa Nacional de Solidaridad, (Pronasol) definido como “*Un conjunto de programas selectivos y discrecionales para los pobres*”,<sup>10</sup> este fue el Programa principal de lucha contra la pobreza de la administración de Salinas (1989-1994), dada la ausencia de mecanismos claros de focalización y de asignación en función de las demandas organizadas de las comunidades, su impacto en las

---

<sup>9</sup> Rolando Cordera Campos, *op. cit.*, p. 2.

<sup>10</sup> Acuerdo de creación de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, *Diario Oficial*, 6/12/88.

comunidades beneficiarias se vio limitado por la ausencia de una estrategia de inversión integral y prioridades claramente identificadas. En particular, la gran mayoría de los recursos de Pronasol se invirtieron en infraestructura social básica, con un impacto indirecto y más bien incierto sobre el consumo y oportunidades de vida de las comunidades beneficiarias.

En contraste, Pronasol se definió desde un inicio como un programa discrecional del ejecutivo federal, en términos presupuestales no era nuevo ya que corresponde al rubro de desarrollo regional; la principal innovación, entonces, se basó en concentrar todavía más el poder en manos del Presidente, con lo anterior, vemos la manifestación más visible del cambio operado en la política social mexicana correspondiente al abandono de la noción de los derechos sociales a favor de la selectividad y discrecionalidad.

A finales de la última década, se dio una convergencia en los principales organismos y foros internacionales sobre una estrategia contra la pobreza extrema, la cual consistía en centrar la inversión en capital humano básico y de una forma focalizada sobre los grupos más pobres, tomando en cuenta las complementariedades a este nivel de carencias entre educación, salud y alimentación.

En el caso de México esta estrategia fue formulada explícitamente a principios de la década de los noventa, en un trabajo del Banco Mundial realizado por Santiago Levy, cuando se integra a la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) como Subsecretario de Egresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Levy juega sin duda un papel central en la inspiración y diseño del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).

En este sentido, (Progresá) se constituye el principal mecanismo de asignación de mínimos de bienestar a la población más pobre del país, combina el esquema tradicional de apoyos monetarios con incentivos financieros para las familias, dirigidos al desarrollo en capital humano.

*El programa parte de reconocer la existencia de un círculo vicioso de permanencia en la pobreza extrema y de transmisión intergeneracional de la misma, y enfatiza la complementariedad de los distintos satisfactores básicos, principalmente alimentación, salud y educación, requiriendo de la participación activa de las familias beneficiarias para cuidar su salud y alimentación, así como la asistencia a la escuela, en este último se otorgan becas vinculadas con la asistencia escolar y apoyos para la compra de útiles escolares durante la educación básica, es decir hasta tercero de secundaria; en salud se ataca mediante un paquete básico de servicios enfocados a la prevención desde la etapa de gestación, lactancia, nutrición e higiene de las madres y los niños recién nacidos y en alimentación se otorgan transferencias monetarias base para cada familia que complementa sus ingresos para la adquisición de productos básicos.<sup>11</sup>*

De esta manera, el Gobierno Federal se preocupa por atender los problemas de pobreza en el país y en la Ciudad, teniendo como problema que estos mecanismos de acción no están diseñados para las características propias de cada región por su carácter centralista.

Sin embargo, habrá que mencionar que esta investigación no está en contra de las medidas asistenciales implementadas por el Gobierno Federal para tratar de aliviar la pobreza de las regiones más pobres de México, sino por el contrario es conciente que los países en desarrollo necesitan de estas medidas en el corto plazo para combatir la pobreza, pero de una forma limitada y acompañadas de medidas integrales con una visión de largo plazo.

Por el contrario, esta investigación propone poner a descripción el fenómeno para abrir el debate sobre que medidas tienen y tendrán que aplicar los gobiernos en materia de política social para contrarrestar las desigualdades presentes en la sociedad mexicana y para el caso de esta investigación para el

---

<sup>11</sup> Santiago Levy (Compilador), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, México, FCE, 2004, pp. 684-685.

Distrito Federal, ya como una entidad más de la República mexicana con atribuciones democráticas que le permiten tener una corresponsabilidad entre Gobierno y población.

### **3.2 Asistencialismo y focalización, tendencia nacional en el trato de las desigualdades sociales**

Desde la promulgación de la Carta Magna de 1917 se consolidó el surgimiento del México independiente, su naturaleza jurídica para el país se caracterizó por el centralismo del poder, al atribuirle diversas facultades al presidente de la República, tales como la conducción de la política económica, el nombramiento de las autoridades para el Distrito Federal y poder de veto a las leyes promulgadas por el Congreso, esta condición permeó para que el Poder Ejecutivo diseñara toda la acción de Gobierno en materia social en el país, aun por encima de la esfera estatal que está garantizada en el Federalismo mexicano, la condición centralista de las acciones sociales del Gobierno permitieron que el Ejecutivo Federal tuviera la decisión unilateral en la aplicación de medidas referentes a la política social para el país.

Hasta la década de los años setenta, la política social aplicada en el país correspondía a mecanismos centralistas para allegar de servicios básicos a la mayoría de la población mexicana, las acciones llevadas a cabo eran implementadas bajo un modelo de desarrollo de crecimiento interno, el Estado miraba hacia adentro y procuraba el desarrollo al interior, la mayoría de las acciones de desarrollo estaban controladas por el Gobierno mexicano, existía un régimen estatal, el cual llevaba los asuntos económicos del Estado, las relaciones entre sociedad y Gobierno dependían de una estructura de carácter populista que los presidentes de la República ejercían sobre la población del país; los estados se limitaban a ejercer un pequeño número de facultades que les otorgan sus Constituciones locales, y dependían de la asignación presupuestaria del Ejecutivo, al carecer de un sistema de recaudación interna eficiente, ya que éste lo controlaba el Congreso y a su vez el presidente, que era el que decidía toda acción económica y política en el combate a la pobreza a nivel nacional y local.

El régimen político estaba controlado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) a través de la figura presidencial, que permaneció por más de setenta años en el poder, aglutinando y controlando por todo este tiempo a la clase política que gobernó al país.

Es a principios de 1980, cuando la estructura estatista - populista del Estado mexicano entra en crisis debido a la dinámica en el orden económico internacional de crisis repetidas para los países en vías de desarrollo, el surgimiento de una nueva clase política se empieza a implantar sobre las estructuras del Partido Revolucionario Institucional y sobre la oposición en el poder, las cúpulas de poder son presionadas por las recurrentes crisis al adoptar políticas de ajuste que tienen su origen en el Consenso de Washington,<sup>12</sup> el cual fue impuesto durante las crisis económicas de los años ochenta y noventa por las economías desarrolladas, propiciando un cambio significativo en el papel del Estado sobre la economía y en la promoción del desarrollo social.

La forma más evidente de mecanismos de adopción de políticas macroeconómicas para el país, son las Cartas de Intención que surten efecto al consumir un préstamo ante los organismos económicos multilaterales, (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional). Los cuales exigen a México adoptar medidas macroeconómicas que con el tiempo se han vuelto contraproducentes para la economía mexicana por la falta de competitividad ante economías desarrolladas.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> El Consenso de Washington es la aplicación de los diez instrumentos de política económica neoliberal para llevar adelante el objetivo de un sistema capitalista mundial basado en la libertad del mercado para operar, donde predominan los más «aptos» en una especie de «darwinismo social», donde la vida social se concibe gobernada por las leyes de la competencia y del conflicto, llevando a una selección natural de la supervivencia del más apto y a la eliminación del más débil. A continuación los principales instrumentos. 1) Disciplina fiscal: No más déficit fiscal, (2) La inflación como parámetro central de la economía, (3) Prioridades en el gasto público, (4) Reforma Tributaria, (5) Tasas de interés, (6) Tipo de cambio, (7) Política comercial, (8) Inversión Extranjera Directa (IED), (9) Privatizaciones, (10) Desregulación. Retomado de Oscar Rene Vargas, *¿Qué es el consenso de Washington?*, El Nuevo Diario, Nicaragua, 13 de noviembre de 2002, [en línea], Dirección URL: [http://www.lainsignia.org/2002/noviembre/econ\\_033.htm](http://www.lainsignia.org/2002/noviembre/econ_033.htm), [Consulta, 29 de julio de 2008].

<sup>13</sup> Ejemplo, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá.

En contraposición y ante la evidencia inocultable de que la pobreza y la marginación no pueden resolverse sin ningún tipo de intervención estatal, se proponen intervenciones focalizadas y se recurre siempre que sea posible a soluciones compatibles con el funcionamiento eficiente de los mercados. Es decir, las opciones de política social que el Estado aplica sobre su población, se han refugiado en el asistencialismo que fue dictado por los organismos internacionales después de las crisis de la década de los ochenta en el trato de la pobreza.

La realidad de un creciente número de pobres en el país, y casi en toda Latinoamérica en la década de los ochenta, hacen virar a las economías hacia la implementación de recomendaciones internacionales en el trato de las desigualdades sociales, es decir, las economías en desarrollo se percatan de la realidad de la gran población latinoamericana y de las fuertes presiones que vienen ejerciendo sobre sus estructuras gubernamentales<sup>14</sup> e implementan las bases para la inserción del modelo económico del neoliberalismo que se sostiene en la hipótesis, que bajo el modelo de libre mercado, es decir, no regulaciones estatales sobre las economías, se transitará a un escenario mejor en el cual las desigualdades de los millones de mexicanos se reducirán en el mediano y largo plazo.

A decir verdad, estas acciones corresponden a una nueva forma de tratar la pobreza en la economías nacionales, el asistencialismo por medio de la focalización se vuelve factor importante en la estrategia del Gobierno para tratar de salir de un estado de pobreza a un estado de oportunidades que el sistema económico neoliberal necesita para la reproducción de si mismo.

Es por medio de la focalización en el trato de las desigualdades sociales que se va atender a los grupos que se encuentran en exclusión y vulnerabilidad social, bajo el argumento que son los primeros que deben incorporarse a una vida

---

<sup>14</sup> Ejemplo, al grado de llegar a levantamientos armados que reclaman mejores condiciones de vida y respeto a la autodeterminación de los pueblos indígenas, además, de la salida de las empresas transnacionales de la economía nacional. Estas últimas no toleradas por el argumento de que vienen a saquear las riquezas de los recursos naturales de América, y la utilización de mano de obra barata (Levantamiento armado Zapatista).

productiva que permita ser sujetos de consumo ante la oferta que promueve el libre mercado.

Bajo esta dinámica nacional, el Gobierno de la Ciudad de México a partir de finales de la década de los noventa del siglo XX, tiene que responder a las demandas estructurales de su sociedad, la identificación de los sectores más desprotegidos tanto geográficamente como poblacionalmente se vuelven los principales beneficiarios en la asignación de oportunidades en el nuevo Gobierno electo en el Distrito Federal. Así se concluye que la dinámica nacional no se aparta de la dinámica local en el trato de las desigualdades presentes, al depender de mecanismos populistas en la asignación focalizada de oportunidades.

Hoy en día las nuevas autoridades de la Ciudad, están en la construcción de una institucionalización de la política social, (las nuevas facultades que le otorga el Estatuto de Gobierno así lo permiten). Por tal circunstancia, la estructura administrativa ha ido en ascenso con la nueva visión de llevar a cabo los objetivos que se traza cada nueva administración en la Ciudad.

Las nuevas autoridades han determinado instrumentar formas y mecanismos diferentes para contener las demandas que la población ejerce sobre la estructura gubernamental, sin embargo, en la realidad y fuera del discurso estas acciones responden a mecanismos asistencialistas al igual que en el ámbito federal tratando de contener el deterioro del tejido social en la Ciudad.

En tal sentido, veremos a continuación el análisis de las condiciones de vulnerabilidad en la población capitalina, llevado a cabo por el Gobierno de la Ciudad para resarcir el deterioro del tejido social.

Antes habrá que apuntar que las acciones que deberán desarrollarse para la Ciudad en el futuro en materia de política social, tendrán que tener como punto medio un adecuado equilibrio entre el Estado y el mercado, es decir, la carga de intervención estatista totalitaria hoy en día no puede converger con la visión geopolítica de un mundo global, en el cual las economías se han vuelto

codependientes del sistema económico, sin embargo, la política social del Estado debe transitar a un escenario en el cual se tengan identificados los alcances en la intervención sobre los equilibrios económicos y sobre las tareas que por ninguna manera deberá ceder al libre mercado y más en una economía como la mexicana que tiene gran diversidad poblacional y grandes cantidades de población en situación de pobreza.

### **3.3 Diagnóstico y perspectivas sociales de las condiciones de vulnerabilidad en la población capitalina**

A la llegada del primer Gobierno electo democráticamente y único con un periodo constitucional de tres años para la Ciudad, se tuvo que hacer una valoración de las condiciones sociales en las cuales se encontraba la sociedad defeña, se coincidió que los problemas actuales que presenta la Ciudad son estructurales y múltiples, requieren de soluciones de fondo que miren la problemática desde un ángulo multifactorial a largo plazo con un proyecto definido para la Ciudad, sin embargo, debemos tener presente que la población defeña se encuentra ante una realidad de profundas desigualdades, producto del mal manejo de la cuestión pública y de la falta de acceso a mecanismos de participación política que por muchos años el Gobierno Federal fue responsable.

Como lo comentó Cuauhtémoc Cárdenas, Jefe de Gobierno electo para la Ciudad de México 1998-2000, *“El deterioro fue producto del relajamiento progresivo, durante varias décadas y sucesivas regencias, en las medidas y acciones de conservación y renovación indispensables que una Ciudad demanda”*.<sup>15</sup>

De esta manera, las condiciones sociales para la Ciudad se identificaron desde la perspectiva de múltiples aristas, una de ellas fue el diagnóstico demográfico, en este sentido, el D.F. ha sido poblado por emigrantes de diferentes Estados

---

<sup>15</sup> Segundo Informe de Gobierno, Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, 1998, [en línea], Dirección URL: <http://www.df.gob.mx/jefatura/admon/cardenas/informe/.html>, [consulta: 22 de mayo de 2008].



de la zona centro del país, hasta los años setentas su crecimiento poblacional fue impresionantemente en ascenso, este comportamiento tuvo un cambio al presentarse en las últimas décadas una inversión en la cantidad de población que habita la Ciudad, la consecuencia fue producto de la falta de oportunidades y desigualdades presentes en la Ciudad, es decir, antes la gente emigraba al D.F. con miras de oportunidades de desarrollo y hoy en pleno siglo XXI la población de la Ciudad tiene que emigrar hacia Ciudades en crecimiento del interior de la República mexicana y a los Estados Unidos de Norte América en busca de mejores condiciones de vida.

Otros factores que señala el Gobierno del D.F. son *“El freno del crecimiento se debe principalmente, al notable descenso de la fecundidad y a la reducción de la migración; al mismo tiempo, la reducción significativa de la mortalidad y la morbilidad ha sido pieza decisiva en el progresivo incremento de la tasa de envejecimiento de la población”*,<sup>16</sup> con este último dato se induce que el número progresivo de adultos mayores en la Ciudad se debe a una inversión en la pirámide poblacional nacional, para contrastar lo anterior, mencionaremos: *“La Ciudad de México en 1970 albergaba a 14 de cada 100 residentes del país, en 1990 a 10 y tan sólo 9 en 1995. Actualmente, el DF es de las entidades que más población pierde a nivel Nacional, es decir, tiene mayor proporción de emigrantes”*.<sup>17</sup>

El despoblamiento del D.F. se explica también por el crecimiento de la Ciudad hacia la Zona Metropolitana del Valle de México que actualmente abarca al Estado de México y al Estado de Hidalgo.<sup>18</sup>

El fenómeno se dio por el crecimiento económico de algunos municipios limítrofes del Estado de México, además de iniciarse una apertura en la asignación de vivienda irregular en los municipios de Nezahualcóyotl, Ecatepec, Chimalhuacán y el Valle de Chalco y más recientemente al poniente

---

<sup>16</sup> *Ibid*, p. 8.

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

<sup>18</sup> Acuerdo del 22 de diciembre del 2005 entre el Gobierno del Distrito Federal, el Estado de México y el Estado de Hidalgo se coincide establecer una definición oficial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Según esta definición, la ZMCM está formada por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 40 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo.

de la Zona Metropolitana también se ha dado el fenómeno en los Municipios de Huixquilucan, Naucalpan, Atizapán, Nicolás Romero, Cuautitlán Izcalli y Tepozotlan. Otros datos demográficos indican que el D.F. en 1995 en promedio tenía 2.3 hijos por mujer, una de las más bajas del país, la mortalidad infantil se ubica en 19 defunciones por cada mil nacimientos y la esperanza de vida para el D.F. es de 69.7 años para los hombres y 76.3 para las mujeres, este perfil demográfico pone sobre la mesa que la población en la Ciudad tiende a envejecerse y a estancarse sin grandes variaciones en los próximos años.

El perfil socio-económico de los habitantes de la Ciudad, es bastante desigual mientras una clase muy pequeña concentra gran parte de la riqueza, otra la gran base poblacional carece de ciertos satisfactores indispensables para vivir, en contraste mientras *“El D.F. sigue siendo la Entidad que más aporta en términos económicos a la Nación con el 25% del PIB nacional, sólo recibe el 13% de las participaciones federales”*.<sup>19</sup> Esto refleja una desventaja por la definición jurídica que posee el D.F. en relación a las demás entidades que conforman la Federación.

Los problemas económicos que sufrió el país desde la década de los ochenta, tuvo como efectos inmediatos que el empleo en la Ciudad tuviera una contracción, los empleos existentes ya no fueron ni son suficientes para la gran concentración poblacional que se encuentra en la Ciudad de México,<sup>20</sup> *“La población económicamente activa para el D.F. es de 4 millones 187 mil 154 habitantes de ellos 2 millones 504 mil 613 son hombres y 1 millón 682 mil 541 son mujeres”*.<sup>21</sup> Es decir, aproximadamente el 50% de su población no trabaja, esto implica que consigan fuentes de ingreso en el empleo informal.

Problema paralelo al desempleo, son las empresas que han llegado a la Ciudad, día con día requisitan empleados más calificados, lo cual pone en

---

<sup>19</sup> Tercer informe de Gobierno del Distrito Federal, Mtra. Rosario Robles Berlanga, Jefa de Gobierno del DF, 1999-2000, [en línea], Dirección URL: <http://www.df.gob.mx/jefatura/admon/rosario/informe/.html>, [consulta: 22 de mayo de 2008].

<sup>20</sup> Último censo de población 2005, el DF tenía 8, 720, 916 habitantes.

<sup>21</sup> Distrito Federal: Población económicamente activa por edad y sexo a mitad de año, proyecciones 2005-2030. CONAPO, [en línea], <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/PEA/09.xls>, [consulta: 23 de mayo de 2008].

desventaja a miles de personas que no tienen una preparación, ni educación que les permita ocupar los puestos que las empresas ofertan, es decir, el problema de empleo como muchos de esta Ciudad son de carácter estructural, los cuales tienen que ser atacados con una política pública integral de largo plazo que sirva de lanza y ejemplo para el progreso del espacio local y a la vez nacional.

Las consecuencias del desempleo en la Ciudad están perfectamente diagnosticadas, durante la década de los años ochenta es cuando se va registrando un crecimiento en las tasas de desempleo, se ve el aumento del fenómeno del comercio informal en vía pública, lo cual fue permitido por el Gobierno Federal como una solución a las presiones sociales.

En la Administración 1998-2000 este problema fue visto como:

*Un fenómeno de mayor importancia por tres factores: En primer lugar por el creciente número de personas dedicadas a esta ocupación. Sólo en la Delegación Cuauhtémoc existen más de 25,000 comerciantes en vía pública y a nivel nacional se calcula que hay más de 2.2 millones. En segundo lugar, por su ambiguo impacto económico, pues si bien ocupa a una elevada población marginada, las elevadas pérdidas provocadas a los comerciantes establecidos y la evasión fiscal pueden llegar a ser un efecto más grave y costoso que el anterior, sobre todo si tomamos en cuenta que aprovechan y desgastan la infraestructura urbana sin asumir ningún costo por ello. Y tercero, por su relación cada vez más fuerte con actividades ilícitas.<sup>22</sup>*

La pérdida del poder adquisitivo de la población defienda, desde la década de los años setenta ha caído en más de tres cuartas partes de su valor real, este hecho es más grave si consideramos que más de la mitad de la población económicamente activa en la Ciudad gana menos de dos salarios mínimos al

---

<sup>22</sup> Segundo Informe de Gobierno D.F., *op. cit.*, p. 11.

día, (salario mínimo: 50.84 pesos),<sup>23</sup> esto no alcanza en lo más mínimo para poder sostener a una familia que en promedio tiene dos hijos por pareja.

En materia de medio ambiente la situación de la Ciudad tiene serios problemas, como lo he dicho anteriormente también de carácter estructural, ya que la Ciudad se encuentra ubicada en una cuenca cerrada, a una altitud superior a los 2, 000 metros al nivel del mar, el acceso al agua potable es un problema que en los últimos años ha afectado al oriente de la Ciudad, el abastecimiento de este vital líquido tiene dos fuentes principales una es el Sistema de Alto Lerma y el otro el Cutzamala, además, en menor importancia los acuíferos del Valle de México que suman 588 pozos en operación.

Paralelo a este problema, se identifica que la población tiene una falta de cultura ya que el promedio de consumo diario por persona es de 360 litros, lo cual genera una gran demanda que la oferta no ha podido satisfacer, aunado a esto también se tiene el problema que las autoridades del pasado y del presente no dan mantenimiento correcto para que la red de tuberías no presente fugas,<sup>24</sup> desperdiciándose por este concepto miles de litros diarios, sin que la autoridad tenga un cuerpo de reacción inmediata para tratar las fugas de agua potable.

La deforestación de las delegaciones al sur de la Ciudad provoca que los mantos acuíferos no tengan recarga natural, además de acompañarse de los altos índices de contaminación que generan los millones de automóviles y miles de empresas en la Ciudad. Por tal circunstancia el escenario del medio ambiente en la Ciudad presenta graves problemas que requieren acciones conjuntas de las autoridades con una visión metropolitana del problema.

En materia vial tenemos que las calles de la Ciudad son de vital importancia para el desplazamiento de las personas, la superficie total de la red de

---

<sup>23</sup> Comisión Nacional de Salarios Mínimos, Salario Mínimo General promedio de los Estados Unidos Mexicanos 1964-2008, [en línea], Dirección URL: <http://www.conasami.gob.mx/formatestimonios>. [consulta 24 de mayo de 2008].

<sup>24</sup> Los datos que se presentan son retomados del Segundo Informe de Gobierno de la Administración (1998-2000).

vialidades primarias es de 18 millones de metros cuadrados, por ella circulan cada día tres y medio millones de vehículos, lo cual pone a la vista una falta de planeación estructural en la construcción de la Ciudad, el problema de la vialidad repercute drásticamente en la vida diaria de los habitantes de esta Capital, como ejemplo, en un estudio reciente de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados reveló:

*(...) que los habitantes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México pasan en promedio cinco años de sus vidas en vehículos, por la mala planeación urbana, vial y la falta de transporte público eficiente, es decir, los capitalinos pierden 2.5 horas al día por la falta de un transporte público articulado, un promedio diario de 20 millones de horas-hombre.<sup>25</sup>*

Esta problemática nos refleja al igual que las demás, las desigualdades sociales en la Ciudad son de carácter estructural, al comprender que un problema genera muchos más, como el de carácter vial, de falta de transporte público, de falta de control de contaminación atmosférica, de pérdida de tiempo, estrés y de contaminación del ruido en esta megaciudad.

En este contexto, la geografía social del D.F. se divide y se podría describir como el Norte industrial, el Sur cultural, el Poniente de ricos, el Oriente de dormitorios y el Centro el poder político de la República mexicana.

Otros diagnósticos presentados y publicados oficialmente por el Gobierno del D.F. son el correspondiente a la Administración 2001-2006,<sup>26</sup> en el se dice que la Ciudad de México ha sido durante mucho tiempo y sigue siendo, la mayor concentración humana del país, cuenta con más de 8.7 millones de personas, es el centro gubernamental, industrial, comercial, financiero y educativo más importante del país.

---

<sup>25</sup> “Los capitalinos pasan 5 años de su vida en un vehículo: estudio legislativo”, [en línea], México, *La Jornada On Line*, 22 de mayo de 2008, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2008/05/2>, [Consulta: 05 de junio de 2008].

<sup>26</sup> G.D.F., *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006*, Distrito Federal, G.D.F., 2001.

*El Producto Interno Bruto por habitante en el Distrito Federal es 3.4 veces mayor que el promedio nacional y la participación de la entidad en el producto del país es del 23 por ciento, (...) la rama más dinámica de nuestra economía es la de los servicios, que aporta dos tercios del producto, ocupa a 7 de cada 10 capitalinos y genera el 90 por ciento de los nuevos empleos, (...) el sector más dinámico es el de actividades bancarias, financieras y de seguros, con alcance nacional e internacional, (...) la escolaridad de su población es la más elevada, aquí radican las mejores instituciones de educación superior y de investigación científica del país, (...) la mayor parte de las instituciones del Gobierno Federal dedicadas a la información, investigación y planeación, tienen su sede en la Ciudad de México, (...) el D.F. presenta los mayores índices de Desarrollo Humano del país, (...) posee un patrimonio histórico reconocido como uno de los más importantes del mundo, que se manifiesta en numerosos museos, exhibiciones, y actividades culturales.<sup>27</sup>*

Como vemos, nuestra Ciudad presenta altos niveles de importancia en todos los ámbitos, por ser la sede de los poderes de la Federación, esta categoría ha tenido históricamente diferentes matices para la Ciudad, por un lado ha sido beneficiada al disponer su población de todos los servicios más desarrollados que posee el país por ser el centro político, económico y social, y por el otro, la misma definición jurídica ha sido un obstáculo que perjudica el desarrollo de la administración pública de la Ciudad por estar mucho tiempo bajo la responsabilidad del presidente de la República y no tener los elementos de vinculación en la toma de decisiones con la ciudadanía, lo cual provocó el desgaste del tejido social, (cuestión que ya fue explicada en el capítulo anterior).

---

<sup>27</sup> G.D.F., *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006*, op cit., pp. 12-16.

Los indicadores internacionales como el Índice de Desarrollo Humano que miden el acceso a la salud, la educación y el ingreso, ubican a la Ciudad de México como la entidad más desarrollada de la República Mexicana, según la última publicación de Naciones Unidas sobre el tema.<sup>28</sup> (Ver anexo 2)

Habría que precisar que esta clasificación de carácter internacional, es en relación a las demás Entidades Federativas, que tienen contrastes tan diversos que algunas se clasifican, como muy bajas como Chiapas con estándares similares a los de Cabo Verde y República Árabe de Siria, mientras tanto la Ciudad de México en el estudio de 2002 tenía estándares parecidos a Hong Kong y para el de 2007, Hong Kong supera al D.F. en ocho posiciones.

Este tipo de comparaciones permiten ver que si bien el D.F. goza de estándares aceptables en Desarrollo Humano, también ha tenido serios estancamientos en relación al crecimiento en la mejora de las condiciones de vida mundiales, producto del retroceso generalizado sobre las condiciones de vida de la clase media de la población mexicana, que marcan una dinámica constante en el reclamo sobre la estructura gubernamental de mayor eficiencia y mejores mecanismos que les permitan generar y cambiar su condición social de vulnerabilidad a actores sociales de cambio en la Ciudad.

Bajo este contexto, la geografía y diversidad poblacional en la Ciudad refleja una realidad diferente que no sólo se proyecta con la medición de estándares de acceso a ciertos mínimos de bienestar, sino que se basan en la calidad de vida de los habitantes defechos, en el grado de oportunidades a que tienen acceso en relación a la infraestructura de los servicios públicos y a la mejora y recuperación del poder adquisitivo que les permitirá mejores estándares en su calidad de vida.

Como se menciono anteriormente, (la infraestructura y los servicios sociales fueron los más descuidados y los más vistos a la llegada de la nueva administración), lo cual, se manifestó sobre todo en las colonias populares

---

<sup>28</sup> Anexo 2.- *IDH y componentes por entidad federativa*, Informe sobre Desarrollo Humano, México 2006-2007, *Migración y Desarrollo Humano*, PNDU, pp. 23-24.

donde se observa un alto grado de marginación, las delegaciones más afectadas son Tláhuac, Iztapalapa y Milpa Alta por tener una posición geográfica que se identifica en los límites de la Ciudad y donde se refugiaron por mucho tiempo los migrantes provenientes de otros Estados de la Zona centro del país, conformando junto con algunos municipios del Estado de México, lo que muchos han llamado el cinturón de la pobreza en la Ciudad.

Las desigualdades sociales presentes en la sociedad se reflejan por medio de la desintegración familiar que es la unidad mínima de organización del Estado, las consecuencias de este descuido son pobreza urbana, la cual provoca una descomposición de la familia, lo que genera vicios en el núcleo familiar como el alcoholismo, las drogas, el aumento en la incidencia delictiva, la desnutrición, la mortalidad infantil, la deserción escolar, madres solteras, los niños en situación de calle, prostitución, las personas con discapacidad y el abandono de la población adulta, se vuelven los grupos en situación de vulnerabilidad en la Ciudad, es decir, estos grupos son los más desprotegidos y los primeros que el Gobierno capitalino ha detectado y priorizado para su atención.

El deterioro del tejido social en la Ciudad se explica por la confluencia de múltiples factores generadores de condiciones de desigualdad, lo cual provoca una exclusión y vulnerabilidad social, que repercute en la movilidad social que busca generar los equilibrios económicos sobre la economía individual de las personas. No hay duda la pobreza urbana deteriora el tejido social, es decir, las consecuencias de las desigualdades sociales en los centros urbanos en últimos años se manifiestan a través de grupos en situación de vulnerabilidad y marginación social.

Esta sinergia de realidades no surgieron en una administración o en un periodo gubernamental determinado, sino son fruto de la mala administración de la clase política del país que han hecho sobre la sede de los poderes de la unión, así, múltiples errores, malas decisiones, desvió de recursos, e ineficacia gubernamental han provocado el escenario actual en el D.F.



En este sentido, el régimen político estatista que perduró desde la formación del Partido Revolucionario Institucional (PRI), hasta la sobreposición del régimen neoliberal vio y fue testigo de los múltiples errores que la clase gubernamental tuvo en la administración del D.F., lo anterior, fue el costo de mantener el control político de la sede de los poderes de la unión por el partido que gobernó al país por más de 70 años.

De esta manera, la identificación de las condiciones sociales como el aumento poblacional, la pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo, el descuido de los servicios públicos, la falta de cobertura de los servicios de salud, educación, el medio ambiente y las limitaciones presupuestales para la atención de los servicios públicos, son los problemas estructurales que deben ser atendidos por la clase política que gobierne a la Ciudad en próximos años, por medio de un aparato administrativo eficiente y profesional, capaz de transformar los reclamos sociales en oportunidades de participación sobre la toma de decisiones en el espacio local y sobre todo con una visión de proyecto de Ciudad a largo plazo y no sólo orientando los recursos gubernamentales a la atención de grupos en situación de vulnerabilidad.

## **Capítulo IV.- Análisis de la acción social del Gobierno del Distrito Federal (2001-2006) en atención a grupos vulnerables**

En este último capítulo se analiza y describe como las autoridades del Gobierno del Distrito Federal en el periodo 2001-2006, ante la falta de parámetros de medición de la pobreza urbana para la Ciudad, diseñan una metodología propia, retomando la misma metodología que el Gobierno Federal utilizó en años anteriores, para medir y situar la marginación en el territorio nacional. Este nuevo diagnóstico ubica las carencias sociales de la población a nivel territorial dentro de la geografía local, lo que justifica a las autoridades locales para aplicar su principal mecanismo de política social, llamado Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS) que se compone de varios subprogramas dirigidos a la población en situación de vulnerabilidad social; y finalmente en este apartado se analizan las perspectivas de impacto sobre esta nueva estrategia de aplicación local para disminuir las desigualdades sociales y elevar la calidad de vida de la población capitalina.

### **4.1 Construcción jurídica del desarrollo social en atención a grupos vulnerables**

La Ciudad de México se encuentra inserta en un proceso de transición política inconclusa, tal situación está presente desde la promulgación de la Constitución de 1824, pasando por la de 1857 y 1917 donde la definición jurídica ha cambiado cuantas veces se erige una nueva clase política en el poder, más aun en el México independiente la Ciudad ha tenido múltiples cambios en la definición y consolidación de su *status jurídico*, desde la supresión de los municipios en el año de 1928 hasta la reforma constitucional de 1996 donde se le faculta y reconoce a los ciudadanos el poder ejercer el derecho de elección de sus autoridades locales.

Como anteriormente he comentado, el Gobierno del Distrito Federal fue administrado por el presidente de la República a través de funcionarios designados para tal cargo, durante ese tiempo la definición y acción de la política social para la Ciudad correspondió fundamentalmente a instancias

federales, tal circunstancia provocó que en lo local no se presentara una discusión, evaluación, y análisis de la política social que permitiera adaptar los programas federales a las necesidades locales.

El reconocimiento de las autoridades locales y la promulgación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fueron los mecanismos jurídicos base para la conformación de un marco normativo para el diseño, planeación e implementación de la política social y de otras materias propias de la Ciudad.

En este contexto, las nuevas autoridades electas por la población capitalina se propusieron apegarse a los principios de la declaratoria del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en materia social, de esta manera, el desarrollo con equidad, la participación democrática, equidad de género, desarrollo sustentable y la redistribución del ingreso fueron los principios plasmados en todas las acciones de Gobierno.<sup>1</sup>

El poco tiempo de acción del primer Gobierno democráticamente electo (1998-2000), las restricciones presupuestales aunadas a las limitaciones de la orientación central de la política económica del país y la gran cantidad de personas atraídas por la concentración de servicios públicos, impidieron satisfacer todas las demandas en tres años de Gobierno, sin embargo quedó plasmado que:

*El objetivo de Gobierno fue superar el grave deterioro social, a través de una política social integral basada en una política económica orientada al crecimiento sustentable con equidad, (...) para lo cual se proponía, construir un nuevo paradigma de política social y enfatizar en el desarrollo de los instrumentos de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad.<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> PRD, “Declaración de principios del Partido de la Revolución Democrática”, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.prd.org.mx/portal/documentos/principios.pdf>, [consulta: 12 de junio de 2008].

<sup>2</sup> Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SDS-DF), *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, Una valoración general*. México, SDS-DF/ Consejo de Desarrollo Social, 2006, p. 16.

En el Programa General de Desarrollo 1998-2000, quedaron plasmados los ejes de acción del nuevo Gobierno, enfocándose a combatir el deterioro del tejido social, asimismo, los puntos establecidos en el Programa fueron Salud, Alimentación, Educación, Fomento Económico, Vivienda, Desarrollo Urbano y Deporte, de esta manera, los ejes en la nueva dirección capitalina estaban en marcha, todos los programas sociales del nuevo Gobierno democrático tenían la consigna de enfocar sus esfuerzos a la gente con menos recursos.

Como se comenta en la publicación de *“Política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general”*,<sup>3</sup> resulta indispensable señalar que hasta 1998, la existencia de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social concentró toda la acción gubernamental para la Ciudad en materia de política social y como resultado del proceso de descentralización iniciado en 1997, esta Dependencia adquirió un tamaño administrativamente inmanejable.

En este contexto, en enero de 1999 entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y, en agosto del mismo año, el nuevo Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, estas disposiciones separaron las responsabilidades concernientes al ámbito de salud y crearon una Secretaría especializada, dejando a la Secretaría de Desarrollo Social la atención de las materias propias como alimentación, educación, promoción de la equidad, cultura, deporte, recreación, administración de zoológicos e información social.

De esta manera, *“El desarrollo de los instrumentos administrativos permitieron una reorientación efectiva de la nueva política social para privilegiar la promoción de un concepto amplio de desarrollo social que implicaba la búsqueda de justicia social, la promoción de la equidad, la construcción de ciudadanía y la recuperación de la solidaridad y la integración social”*,<sup>4</sup> siendo estos los factores que se pretendía abarcar con el nuevo diseño de atención de la política social por parte del Gobierno de la Ciudad.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>4</sup> Secretaría de Desarrollo Social (SDS-DF), Principales actividades realizadas 1998-1999, Gobierno del Distrito Federal, México, 1999, p. 15.

Como lo plantean las autoridades capitalinas, la nueva política social se estructuró alrededor de siete sectores: salud, alimentación, educación, cultura, deporte, recreación y asistencia social, privilegiando:

*“La superación de las inequidades que experimentaban los grupos de atención prioritaria (mujeres, jóvenes, niños y niñas, pueblos indígenas, adultos mayores y personas con discapacidad), y procurando la atención de seis grupos de mayor vulnerabilidad: niños (as) de la calle, víctimas de violencia familiar, población con adicciones, personas que viven con VIH-SIDA, y trabajadoras (es) sexuales e indigentes”.*<sup>5</sup>

Esto nos da muestra clara que la focalización que se implementó en el trato de las desigualdades sociales es producto de la dinámica nacional en el trato de la pobreza, como lo apunte en el capítulo anterior.

Estas acciones fueron sustentadas jurídicamente a través de la modernización de la legislación: la Ley de Fomento Cultural, la Ley de Asistencia Social del Distrito Federal, la Ley de Educación del Distrito Federal, la Ley de Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal y la Ley de Garantías para los Niños y Niñas, son ejemplo de ello, adicionalmente fueron objeto de reformas, la Ley para Personas con Discapacidad, la Ley del Deporte para el Distrito Federal y la Ley de Instituciones de Asistencia Privada que ya estaban al cambio democrático de 1997 en la Ciudad de México.

Con estas Leyes se hizo contrapeso a la carente falta de normatividad que durante años careció el Distrito Federal, sentando las bases en la forma de tratar los problemas sociales, enfocándose a la focalización de los grupos más desprotegidos y con el “lema de primero los pobres”.

---

<sup>5</sup> SDS-DF, *Política social del Distrito Federal 2000 2006. Una valoración general, op. cit.*, p. 16.

La percepción de la población al ver estos instrumentos de redistribución de manera focalizada fue el aceptarlos de inmediato, teniendo como contra parte una gran popularidad los gobernantes provenientes del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La implementación de los programas sociales en ayuda a la gente más necesitada fue la bandera de la Administración perredista y la base para la generación de plataformas clientelares y corporativistas de los grupos que se habían caracterizado por constantes reclamos, haciendo presión a las bases orgánicas de gobiernos anteriores, tal es el caso de los grupos de Panteras y Panchos Villas (taxistas piratas), y las diferentes organizaciones de vendedores ambulantes (que reclamaban la tolerancia de ejercer el ambulante en vías públicas preferenciales), entre otras.

El reto de la institucionalidad de la nueva política social emprendida por el Gobierno local tomó un giro en mayo del 2000, al promulgarse la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal aprobada por la Asamblea Legislativa, esta Ley tiene *“El objeto de promover, proteger, y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales, de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social”*.<sup>6</sup>

Más tarde, como lo describe el Gobierno fue reformada para consolidar sus alcances y dotarla de los siguientes principios rectores que facilitarían la viabilidad operativa de la política social: I. Universalidad; II. Igualdad; III. Equidad de Género; IV. Equidad social; V. Justicia Distributiva; VI. Diversidad; VII. Integralidad; VIII. Territorialidad; IX. Exigibilidad; X. Participación; XI. Transparencia; y XII. Efectividad.

---

<sup>6</sup> Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 23 de Mayo de 2000.

Constituyendo este acto, los principios generadores de exigibilidad sobre los mínimos de bienestar que la Constitución Política garantiza para toda la población, además como lo describe el Gobierno del Distrito Federal este tipo de mecanismos se volvieron la innovación en materia social.<sup>7</sup>

Este enfoque lo defienden las autoridades locales y explican que es una nueva opción en el trato de las desigualdades sociales, precisamente bajo este argumento, esta investigación se propone contrastar que si bien con el nuevo enfoque adoptado se han destinado más recursos a temas de desarrollo social, sin embargo, esta circunstancia no garantiza que la población realmente eleve su calidad de vida.

La Ley de Desarrollo Social en el D.F. agrega algunas facultades a las delegaciones, entre ellas instalar y coordinar el funcionamiento del Consejo Delegacional de Desarrollo Social.

Sin embargo, la condición centralizada en que se dio la reforma política del Distrito Federal quedó limitada en la asignación y descentralización de las Demarcaciones Territoriales, esto refleja un problema ya que el status de las delegaciones es de carácter funcional (administrativamente), es decir, éstas sólo operan más no deciden las políticas en beneficio de la sociedad, esta limitación aun está presente y es una deuda de la reforma política del D.F. por mantener fuertes mecanismos centralizados en la toma de decisiones en la Ciudad. Lo anterior contrasta una limitación más, que repercute primeramente en ejercer una descentralización de funciones como se planteó al cambio democrático de 1997, y en segundo lugar restringe a las administraciones delegacionales a incidir en la toma de decisiones de acuerdo a las demandas locales.

---

<sup>7</sup> Al respecto se debatía y se comparaba la forma de tratar las desigualdades sociales por parte del Gobierno Federal en relación a las bondades del joven diseño de la normatividad social en la Ciudad, en tal aspecto, se enunciaba que el enfoque Federal está basado en la idea de generación de oportunidades, más que en la exigibilidad de los derechos, por eso, en la Ley local, las políticas y programas contra la pobreza se dan en un marco de universalidad y exigibilidad.

La Ley dicta que el Programa de Desarrollo Social tendrá que especificar la integración territorializada dentro de los programas sociales, la metodología y cómo se articulan estos planes y programas con otros del Programa General de Desarrollo.

Asimismo en esta Ley, se amplió el concepto de desarrollo social al incluir entre sus objetivos:

*(...) asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales; disminuir la desigualdad social en sus diversas formas; revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad; impulsar la política de desarrollo social, integrar las políticas y programas contra la pobreza en el marco de las políticas contra la desigualdad social; e implementar acciones que busquen la plena equidad social para todos los grupos excluidos, en condiciones de subordinación o discriminación.*<sup>8</sup>

De esta manera, como lo vemos en el siguiente cuadro la institucionalización por medio de ordenamientos en materia social promulgados y publicados tras la elección de autoridades locales hasta 2006 fueron los siguientes:

---

<sup>8</sup> SDS-DF, *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, Una valoración general*, op. cit., p. 8.



### Cuadro III.

#### Institucionalización de la política social en el D.F.

ORDENAMIENTO JURÍDICO	FECHA		REGLAMENTO
	EXPEDICION	REFORMAS	
Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal	23-May-00	26-Dic-2002 27-Ene-04 16-May-05	1 de noviembre 2006
Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal	31-Ene-00	09-Jun-00	La ley no establece la obligación expresa de reglamentar la Ley
Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal	07-Mar-00		Sin reglamento
Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal	25-Jul-00	27-Ene-04 17-Nov-04 03-Feb-06 24-May-06 09-Jun-06	Sin reglamento
Ley que establece el derecho de un paquete de útiles escolares por ciclo escolar a todos los alumnos residentes en el Distrito Federal, inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal, en los niveles de preescolar, primaria y secundaria.	27-Ene-04	14-Jun-06	Sin reglamento
Ley que establece el derecho a contar con una beca para los jóvenes residentes en el Distrito Federal, que estudien en los planteles de educación media superior y superior del Gobierno del Distrito Federal.	27-Ene-04		12 de mayo de 2006
Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal	18-Nov-03		31 de diciembre de 2003
Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal	17-Jul-06		Sin reglamento
Ley para las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal	21-Dic-05	01-Jul-99	13 de noviembre de 2006
Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	17-May-04	28-Ene-05 16-May-05 13-Jul-05	La ley no establece la obligación expresa de reglamentar la Ley
Ley de Fomento de las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal	23-May-00	06-Ene-06	18 de octubre de 2006
Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal	28-Feb-02		5 de diciembre de 2002
Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal	16-Mar-00	30-Nov-05	La ley no establece la obligación expresa de reglamentar la Ley
Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar para el Distrito Federal	08-Jul-98	02-Jul-98	21 de octubre de 1997
Ley del Educación del Distrito Federal	08-Jun-00		Sin reglamento. Debe elaborarse cuando exista formalmente la Secretaría de Educación del D.F.
Ley del Deporte del Distrito Federal	06-Nov-95	13-may-99 26-Dic-02 14-Nov-05 25-Ene-06 28-Abr-06	10 de junio de 2005
Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal	28-Sep-98		28 de marzo de 2000
Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal	07-Ene-99	10-Feb-00 16-Ene-03	Sin reglamento

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SDS-DF), *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, Una valoración general*. México, SDS-DF/ Consejo de Desarrollo Social, 2006, pp. 68-69.

De esta forma, vemos como surge y avanza el diseño de la institucionalización y normatividad de la política social perseguida por el Gobierno de la Ciudad, bajo un modelo descrito como innovador en el trato de las desigualdades sociales, y es precisamente el objeto de esta investigación el comprobar que los mecanismos de política social que el Gobierno del D.F. ha implementado carecen de una metodología propia que les permitan insertarse como soluciones integrales a problemas complejos de la realidad local, además, si los programas que implementa atacan de raíz los problemas estructurales que generan la desigualdad ó si nada más son vertientes innovadoras que contribuyen a detener la polarización social, bajo una dinámica de focalización de la política social nacional implementada desde hace más de dos décadas por el Gobierno Federal.

Sin embargo, en esta investigación habrá que reconocer que el marco jurídico que se ha ido construyendo en los últimos años mediante la expedición o modernización de diversos ordenamientos jurídicos en la Ciudad, ha avanzado en la consolidación de la transición política e institucionalización de los mecanismos de política social que el Gobierno del D.F. ha implementado, ya que nunca se había contado con tal avance en la normatividad local que garantizará la atención de los problemas sociales por parte de un Gobierno de representación local, pero también habrá que reconocer que las medidas emprendidas son unilaterales, sin la vinculación de la participación ciudadana en el diseño de los mecanismos de política social.

Pero en este sentido, habrá que mirar a futuro y más allá de la coyuntura para construir y tratar de establecer las bases sólidas que trasciendan las medidas asistencialistas y focalizadas en el trato de las desigualdades sociales, ya que ésta, es la única solución para la construcción de una Ciudad con estándares de mayor equidad, además de ser conscientes que nosotros los Administradores Públicos debemos ser un gremio que amplíe el debate sobre las desigualdades presentes en nuestra sociedad.

## **4.2 Planeación e instrumentación social del Gobierno del Distrito Federal contra las consecuencias de la pobreza urbana**

Las acciones gubernamentales para el combate a la pobreza urbana que el Gobierno del Distrito Federal ha instrumentado en beneficio de la población capitalina, responden en gran mayoría a una constante legislación en la materia, desde que se tomó la administración de la Ciudad derivado del proceso democrático se ha dado una proliferación de leyes en materia social, lo cual ha ampliado el margen de acción social para las autoridades locales.

La política social perseguida por las administraciones que han tenido el control de la Ciudad desde el año de 1997, responde a una ideología descrita por las autoridades gubernamentales de beneficiar primero a las personas que se encuentran en condiciones de pobreza, por medio de mecanismos de asistencialismo directo, es decir, transferencia directa de recursos monetarios a los grupos que se encuentran o que son diagnosticados en condición de exclusión y vulnerabilidad social, el lema de “Primero los pobres” pone énfasis en la anterior hipótesis.

Desde un principio los objetivos planteados en el Programa General de Desarrollo 1998-2000, intentaron disminuir las desigualdades de la población proponiéndose implementar acciones en los siguientes ámbitos:

- *Proyectar mejores niveles de salud de la población del D.F. mediante la prestación de servicios de salud, corresponsablemente entre la sociedad y el Gobierno;*
- *Contribuir a mejorar los hábitos y patrones alimentarios de la población del D.F., ampliar la cobertura y reorientar los programas de apoyo alimentario que operan en la Ciudad, además de mejorar la calidad de alimentación proporcionada por el Gobierno del D.F. a la población que atiende en instituciones;*
- *Desarrollar un sistema moderno de múltiples servicios que satisficieran con eficiencia las necesidades educativas de la población.*

- *Promover el crecimiento de la actividad económica, el aumento del empleo y el desarrollo equilibrado del D.F., mediante la acción comprometida y coordinada con los sectores privado, social y público y con la participación activa de la ciudadanía. El objetivo central del programa era la preservación y el incremento de las fuentes permanentes de empleo que inciden directamente en la calidad de vida de la población;*
- *En vivienda y desarrollo urbano los propósitos fundamentales fueron el ordenamiento territorial para lograr una Ciudad más justa y organizada, así como incrementar la eficiencia en la administración del desarrollo urbano y en la oferta de alternativas de vivienda de interés social y;*
- *En deporte el objetivo fue promover la práctica del deporte, la educación física y las actividades recreativas para elevar la calidad de vida de los habitantes del D.F.<sup>9</sup>*

Estos objetivos fueron las primeras líneas o ejes de acción que el Gobierno se enfocaría a implementar por medio de programas sobre la gran diversidad de desigualdades en la Ciudad de México, desde el principio vemos como las nuevas autoridades se enfocan en implementar acciones sobre los mínimos de bienestar, es decir, las materias mínimas que el individuo necesita para vivir en una Ciudad democrática, estos fueron las grandes vertientes en los cuales se basaría la acción del Gobierno, es decir, la política social del nuevo Gobierno para la Ciudad giraría en torno a estos grandes principios.

En materia de mantenimiento de los servicios urbanos tenemos que la Ciudad es bondadosa en la identificación de sus problemas, en años recientes las autoridades se percataron de las demandas que tienen que ser atendidas con mayor prontitud, es decir, la planeación urbana que tuvo la Ciudad fue tan carente de visión futura que hoy basta salir a las calles y ver las mayores necesidades a atender en cuestión de servicios, circunstancia por la cual en esta investigación no se profundiza demasiado en el mantenimiento y

---

<sup>9</sup> G.D.F., *Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000*, Distrito Federal, G.D.F., 1998, pp. 67-69.

construcción de los servicios urbanos que deben proporcionar las autoridades de la Ciudad a más de 8 millones de habitantes, sin embargo, si profundiza en las acciones sociales que ejecuta el Gobierno de la Ciudad en beneficio de la población, siendo analizadas bajo las perspectivas de impacto en el periodo 2001-2006.

A decir de las autoridades locales, la política social llevada a cabo en la Ciudad responde a mecanismos integrales y universales en la exigibilidad de los derechos sociales que se encuentran plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la expedición de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal en el año 2000 se plasman los principios rectores que darán operatividad al Sistema de Desarrollo Social local.

La anterior Ley tiene como principal característica asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social de manera universal y tener el mecanismo de exigibilidad presente por parte de la población.

En este contexto, esta investigación analiza las perspectivas de aplicación e impacto de la política social local, además pone énfasis en diagnosticar y abrir el debate de que tipo de intervención gubernamental y que medidas de combate a la pobreza urbana se han implementado en las administraciones que han gobernado a la Ciudad.

Hasta el año de 1998, la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social soportaba toda la acción social del Gobierno en la Ciudad, producto de los procesos de cambio que la Administración Pública sufrió al designarse un nuevo Gobierno democrático, motivo por el cual ésta creció en dimensiones importantísimas al grado de volverse administrativamente inmanejable, es hasta el año de 1999 cuando producto de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y de su Reglamento se reordena la estructura gubernamental y se crea la Secretaría de Salud designándole las responsabilidades concernientes al ámbito de su competencia y dejándole a la Secretaría de Desarrollo Social la atención de la materias sociales.

*El reglamento disponía que dentro de la estructura de la Secretaría de Desarrollo Social se crearán las Direcciones Generales de Asuntos Educativos, la de Servicios Comunitarios Integrados, la de Equidad y Desarrollo Social y la de Zoológicos de la Ciudad de México, asimismo debía ver por el Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL), el Instituto de Cultura de la Ciudad de México y el Instituto del Deporte primeros organismos desconcentrados de la administración pública de la Ciudad de México.<sup>10</sup>*

Después de este cambio progresivo las acciones gubernamentales se erigieron en torno al establecimiento de programas en materia social, la legislación en la materia se fue conformando de acuerdo a los diagnósticos y a las demandas más apremiantes de parte de la sociedad capitalina.

En tal sentido, el Gobierno de la Ciudad propuso en el Programa General de Desarrollo 2001-2006:

*Estamos convencidos de que es obligación nuestra atender prioritariamente y sin distinción a toda persona que por su condición de pobreza o su situación de vulnerabilidad, así lo requiera. Se tomarán medidas para que el presupuesto se oriente a la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda popular. Nuestra atención se dirigirá sobre todo a aquellos que han sufrido el abandono y la desprotección crónica. En esa estrategia, se dará preferencia a los niños, los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, los indígenas, las personas con distinta capacidad y los indigentes.<sup>11</sup>*

---

<sup>10</sup> SDS-DF, *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, Una valoración general*, op. cit., p. 15.

<sup>11</sup> G.D.F, *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006*, op. cit., p. 27.

Es bajo estos lineamientos, que la orientación de la política social en la Ciudad se enfoca a la población en condiciones de vulnerabilidad social, lo que explica el porque de los programas asistencialistas a los sectores más desprotegidos de esta Ciudad y no una política social integral como plantean las autoridades en los diversos documentos de planeación en la Ciudad, es decir, la realidad no corresponde a lo planeado.

En este contexto, la administración dirigió todos sus esfuerzos en ampliar los programas sociales, presupuestalmente vemos un aumento paulatino en el gasto social total, del 17% en el año 2000 al 22% en el año 2006, esto repercutió en la proliferación de apoyos monetarios que el Gobierno daba a los sectores más desprotegidos como veremos más adelante.

#### Cuadro IV.

##### Gasto Social 2001-2006 del Gobierno del D.F. (Miles de pesos de 2002)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto Total GDF	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	12,035,293	14,863,026	14,279,657	16,543,600	17,364,678	17,808,091
% del Gasto Total	17%	20%	19%	23%	23%	22%
% del Gasto Programable	18%	20%	21%	24%	24%	25%

Fuente: *Cuentas Públicas del Gobierno del Distrito Federal, 2001-2005 y presupuesto original para el año 2006*. Retomado de Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SDS-DF), *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, Una valoración general*. México, SDS-DF/ Consejo de Desarrollo Social, 2006, p. 22.

La entrada en vigor de las Leyes que dotan a los capitalinos de instrumentos que la propia administración consideró como exigibles de los derechos sociales plasmados en la Constitución, hablan y describen que tipo de intervención aplica el Gobierno del D.F. para el combate a la pobreza urbana. Durante la administración 2001-2006, vemos como se fue consolidando la política social en la Ciudad, que orientaciones y que aristas la componen y que impacto a tenido sobre la población capitalina.

Con la emisión de leyes como anteriormente hemos comentado, se ve como las autoridades van teniendo la justificación para ir estableciendo programas de impacto focalizado hacia los grupos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social.

Paralelamente la administración capitalina se propuso como uno de sus objetivos “El frenar el empobrecimiento de los habitantes de la Ciudad”.<sup>12</sup> Con esto se buscaba que los ejes de acción de la política social del G.D.F. se enfocaran en:

- *Ampliar la cobertura de programas sociales orientados a garantizar los derechos básicos de salud, alimentación, educación, vivienda y trabajo en la perspectiva de lograr su universalidad para lograr cohesión e integración social.*
- *Vincular el desarrollo social individual, familiar y comunitario con la participación de los ciudadanos en la formulación, aplicación, seguimiento y evaluación de los programas orientados a evitar que continuara el deterioro de sus condiciones de vida y promover la recuperación del tejido comunitario, y*
- *Se reconocieran las necesidades y demandas específicas para integrar con respeto y tolerancia, pero sobre todo con justicia, pluralidad, diversidad y heterogeneidad social a los habitantes de la capital.*<sup>13</sup>

De esta manera, los objetivos y propósitos que vemos son los primeros que se establecieron en los Programas Generales de Desarrollo de las dos primeras administraciones que gobernaron a la Ciudad de México, con lo cual, se ve que la prioridad de los dos Gobiernos es disminuir la polarización social, es decir, disminuir las desigualdades presentes en la realidad de la Ciudad, orientando las acciones de una forma asistencialista y focalizada a los grupos identificados en vulnerabilidad social.

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 23.



Sin embargo, habrá que comprobar si las acciones implementadas sobre estos rubros por la administración capitalina corresponden a programas integrales que permitan tender las bases para elevar la calidad de vida de los defechos o sólo corresponden a medidas asistencialistas sobre la coyuntura local para contener el deterioro social en el que se encuentra la realidad del D.F., además, de generar clientelismos que permitan la reelección del partido en el Gobierno.

Para determinar que tipo de mecanismos de política social han implementado las autoridades del D.F. es necesario ver los programas y acciones que han sido instrumentados sobre las necesidades de la población defecha.

Para la administración (2001-2006) será necesario ver que tipo de diagnóstico detectaron las autoridades sobre la territorialidad de las desigualdades dentro de la población, con el objetivo de identificar la magnitud de la pobreza urbana y de las acciones a tomar, al respecto las autoridades dicen:

*(...) que en el año 2000 en la Ciudad de México vivían ocho millones setecientos cinco mil habitantes, de los cuales: 63% vivía con un ingreso de menos de dos salarios mínimos y se ubicaba territorialmente en zonas consideradas de media, alta o muy baja marginación, es decir, en viviendas precarias en situación irregular, con insuficientes o precarios servicios,<sup>14</sup> 25.88% del total de los hogares tenía jefatura femenina; 44.5% del total de la población tenía como máximo estudios de secundaria; 46% no tenía derechos de servicio médico alguno; y, 59.5% tenía ingresos iguales o menores a tres salarios mínimos. En este contexto se determinó que esta circunstancia afectaba a los grupos de mayor vulnerabilidad como: (en el año 2000) 325 mil adultos mayores con una edad superior de 70 años, un 60% de estos no cuenta con servicios de seguridad social y salud, 500 mil indígenas viven en situación de*

---

<sup>14</sup> Es decir, para las autoridades capitalinas estos factores representan un indicador de marginación, por la ubicación de la vivienda y el acceso a los servicios urbanos.

*pobreza extrema, 200 mil jóvenes sufren por el desempleo y la informalidad ya que no estudian y no trabajan; 40% del total de los niños con edad de 5 años presenta desnutrición y 65 mil personas tienen discapacidad de los cuales el 70% se encuentran reclusos en su domicilio sin movilidad.*<sup>15</sup>

Este diagnóstico permitió a las autoridades locales enfocar las acciones de Gobierno en beneficiar a los que denominó grupos en vulnerabilidad social, diseñando en consecuencia:

*Una estrategia territorial que permitió la identificación de la pobreza y de las necesidades y demandas de la población en 1,352 unidades territoriales ubicadas en las 16 delegaciones y que sirvió de punto de partida para hacer frente a los requerimientos más urgentes de los diferentes grupos sociales al tiempo que delimitó las responsabilidades del Gobierno ante los ciudadanos en su lugar de residencia.*<sup>16</sup>

Las autoridades diagnosticaron que se requería de un instrumento de planeación, en el cual se precisara la población residente en cada espacio territorial de la Ciudad y sus principales características económicas, sociales y de dotación de infraestructura básica, esto para saber sus condiciones de rezago y marginación social mediante la toma en cuenta de variables como la educación, la salud, la vivienda, el ingreso y la dotación de bienes patrimoniales básicos.

En este sentido, con datos del censo de población del año 2000 se construyeron diversos indicadores que permitieron clasificar por grados de marginación la intensidad de las desigualdades sociales en la Ciudad, así

---

<sup>15</sup> SDS-DF, *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, Una valoración general*, op. cit., pp. 23-24.

<sup>16</sup> Atlas Socioeconómico y de Marginación por Manzana del Distrito Federal, el cual contiene 1, 384 mapas, correspondientes a las 1,352 unidades territoriales y dos por cada una de las 16 delegaciones: es de destacar que a su vez contienen la estimación del grado de marginación por cada una de las manzanas que componen la unidad territorial, desagregadas por manzana según su grado de marginación. Retomado de *Ibid.*, p. 77.

aspectos como educación, ingreso, vivienda y bienes patrimoniales permitieron establecer el grado de marginación de acuerdo a la metodología seguida por las autoridades capitalinas.<sup>17</sup>

En este contexto, las autoridades capitalinas determinaron como indicador de educación a las personas de 15 años y más con secundaria incompleta, al respecto, en el D.F., hay 187 mil 750 personas en dicha condición.

En la variable de ingreso se determinó como indicador a la población ocupada que recibe dos salarios mínimos mensuales, al respecto, se identificó en el censo del año 2000, que en el D.F. hay 3.6 millones de personas económicamente activas y sólo 1.4 millones corresponden a los trabajadores que reciben dos salarios mínimos al mes. (El salario mensual corresponde a mil 137 pesos).

Para vivienda se determinaron tres indicadores, el primero consiste en el número de viviendas particulares habitadas con piso sin mosaico u otro recubrimiento, al respecto, hay 1.1 millones de viviendas con piso de cemento y casi un millón con piso de mosaico, madera u otro recubrimiento de un total de 2.1 millones de viviendas particulares en el D.F, (es decir, este indicador de acuerdo a lo planteado tiene una diferencia muy mínima de cobertura positiva total.), el segundo indicador consiste en viviendas particulares habitadas sin agua entubada dentro de la vivienda, al respecto tenemos, que se registraron 1.6 millones de viviendas con el servicio representando el 78% del total., y el tercer indicador se basa en medir el promedio de ocupantes por cuarto dormitorio en viviendas particulares, es decir, el nivel de hacinamiento existente, al respecto las cifras dictan que 4 personas comparten la misma habitación para dormir, lo que pone de manifiesto que la sobrepoblación en la Ciudad es un problema estructural que repercutirá en muchos problemas más, como las satisfacción de bienes y servicios.

---

<sup>17</sup> Se retomó la misma metodología de Conapo, para medir la marginación en el país, sólo con la diferencia que no todas las variables fueron tomadas en cuenta, bajo la argumentación de establecer un diagnóstico acorde con la realidad de la Ciudad.

Por último, en el caso de Patrimonio Familiar el indicador que se construyó fue el porcentaje de viviendas particulares habitadas que disponen de teléfono, al respecto, 1.4 millones de viviendas disponen de este servicio, lo cual, nos indica que 712 mil viviendas no disponen de este servicio. Con esto nos podemos dar cuenta que con un sólo indicador no podemos determinar el grado de carencias en el hogar, cuando comúnmente se toman para medir este indicador a 10 electrodomésticos o servicios que nos puedan indicar el grado de acceso a bienes de tecnología y comunicación en los hogares de la Ciudad de México.<sup>18</sup>

Es por medio de la Coordinación de Planeación de Desarrollo Territorial (Copladet) adscrita a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal que se diseñó la metodología para ubicar la magnitud e intensidad de las carencias sociales que enfrentaban los habitantes de la Ciudad, determinando que el proceso de identificación de la marginación sería el principal mecanismo para la integración y territorialización de la política social de acuerdo a los lineamientos de universalidad y exigibilidad plasmados en la Ley de Desarrollo Social del D.F.

Para tal efecto, la medida base para la planeación del desarrollo social fue la Unidad Territorial (UT), misma que tiene su origen en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Esta Ley faculta al Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) para determinar las UT de acuerdo al tamaño y densidad de población de las Colonias, Pueblos, Barrios o Unidades Habitacionales, considerando sus condiciones físicas, geográficas, e identidad cultural de los habitantes.

De acuerdo a las autoridades para este estudio se aplicaron los siguientes criterios técnicos para hacer la delimitación cartográfica:

---

<sup>18</sup> La descripción de los indicadores, se retomaron de SDS-DF, *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, Una valoración general, op. cit.*, pp. 42-45.

1. *Se utilizó cinco fuentes de información.*
  - *Cartografía del Instituto Federal Electoral por sección electoral. 1998.*
  - *Cartografía del Centro de Investigaciones en Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, 1997.*
  - *Carta de regiones catastrales (escala 1: 10,000), Tesorería del Distrito Federal, 1996.*
  - *Carta de valores unitarios de suelo para colonias catastrales del D.F., (escala 1:20,000), Tesorería del D.F., 1993.*
2. *Se realizó un análisis de concordancia entre estas cinco cartografías para obtener una sexta propuesta que tuviera consistencia con las UT reconocidas y redujera en lo posible las modificaciones a la división por secciones.*
3. *En el trazó de las UT se respetaron las limitaciones de las Demarcaciones Territoriales a fin de no incluir a colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales en dos a más demarcaciones territoriales.*
4. *Se mantuvieron los límites de las secciones electorales en la conformación de la UT.*
5. *Cuando se presentó el caso de que algún o algunas secciones electorales compartieran una o más colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales y que los límites no pudieron ser establecidos con ningún criterio de los anteriores, se identificaron las secciones que estuvieron en dicho supuesto y se resolvió instalar una casilla especial en el centro de votación que permitiera asimilar la participación de esos votantes y registrarse en una lista nominal especial. Cuando la división de la sección por el límite de la UT resultó en dos partes de sección semejantes, difíciles de ajustar, se recurrió a la división del listado nominal.<sup>19</sup>*

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 38.

De esta manera, con el procedimiento descrito nació el catálogo cartográfico de las UT, que de acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana por cada Comité Vecinal corresponde una UT, siendo en total 1, 352 Unidades Territoriales.

Una vez que se tuvo la georreferenciación territorial por UT, se aplicó la información del censo de población del año 2000 que se encontraba aplicado a las AGEB,<sup>20</sup> además se seleccionó y actualizó la información de infraestructura y equipamiento urbano, para que finalmente, la Copladet desarrollara un estudio comparativo entre las UT para determinar las condiciones de marginación social de las UT, utilizando la base metodológica del Consejo Nacional de Población (Conapo), la cual se basa en medir las condiciones de déficit y carencias sociales en aspectos de educación, salud, patrimonio familiar, vivienda e ingreso permitiendo este modelo captar las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>21</sup> a partir del porcentaje de población o viviendas que no tienen acceso a bienes y servicios esenciales.

El índice de marginación social es una medida relativa que permite captar de manera sencilla y objetiva el impacto global de las carencias en distintos niveles territoriales según la información censal disponible, En este contexto y de acuerdo al Gobierno del D.F.

*Después se logró contar con la información censal a nivel de manzanas, lo que brindó mucha certeza sobre los datos referenciados a cada UT. El cálculo de los indicadores socioeconómicos requeridos se realizó sumando la información disponible de las manzanas cuyo centroide estuviera dentro del*

---

<sup>20</sup> El Área Geoestadística Básica (AGEB), es un espacio de territorio delimitado mediante rasgos naturales o culturales permanentes y reconocibles en el terreno, que facilita la captación y referenciación geográfica de la información. Se distinguen dos tipos. AGEB urbanas, delimitan una parte o el total de una localidad de 2, 500 habitantes o más, o bien una cabecera municipal, independientemente de su número de pobladores, en conjuntos que generalmente van de 25 a 50 manzanas; y AGEB rurales, enmarcan una superficie cuyo uso del suelo es predominantemente agropecuario y en ellas se encuentran distribuidas localidades menores a 2,500 personas. *Ibid.*, p. 77.

<sup>21</sup> El método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), consiste en definir normativamente un mínimo en cada necesidad y calcular la población debajo de cada uno de ellos (por ejemplo analfabetismo, agua, situación nutricional, etc.), permitiendo identificar los hogares y personas pobres. Retomado de Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI editores, 1999, p. 45.

*espacio que corresponde a cada Unidad Territorial. Cabe señalar que para el caso del Distrito Federal, el Censo 2000 registra 2, 367 AGEB y 61, 401 manzanas.*<sup>22</sup>

Es decir, el índice de marginación social responde a una metodología retomada del orden federal, la forma de combatir las desigualdades sociales a nivel nacional fue la base para el diagnóstico de marginación social en la Ciudad de México, en consecuencia vemos que los diagnósticos implementados en el D.F. responden a focalizar las consecuencias de la pobreza urbana, es decir, atender y dar respuesta a los indicadores contruidos para medir la carencia de necesidades básicas que necesita la población de la Ciudad.<sup>23</sup>

En este contexto, el Gobierno del D.F. diseñó el índice de marginación social estableciendo cuatro dimensiones (educación, ingresos, vivienda y bienes del hogar) y construyéndose seis indicadores de carencias a partir de las variables de la base de datos a nivel de manzanas del censo del año 2000, mismos que ya fueron descritos con anterioridad.

De esta manera, refiero que el índice de marginación es una medida de carencia de necesidades, las cuales pueden georreferenciarse mediante mapas y vincularse con otros indicadores de servicios, permitiendo a las autoridades tener el diagnóstico para poder instrumentar acciones sociales de combate a la marginación, dando prioridad a los grupos vulnerables de una manera focalizada.

En tal sentido, a nivel delegacional tenemos que los índices de marginación diagnosticados, según el estudio en mención corresponden como se indica a continuación:

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>23</sup> Por ejemplo, se le dota a los alumnos de educación básica de un paquete de útiles escolares de manera obligatoria y universal, porque así lo establece la Ley correspondiente. Y de esta manera se ataca a la marginación que fue detectada por el Gobierno de la Ciudad en los diagnósticos que generó por UT.

**Cuadro V.**  
**Índices de marginación a nivel delegacional**

Posición	Delegación	Grado de Marginación
1	Milpa Alta	Muy Alto
2	Xochimilco	Muy Alto
3	Tláhuac	Alto
4	Iztacalco	Alto
5	Gustavo A. Madero	Alto
6	Magdalena Contreras	Alto
7	Cuajimalpa	Medio
8	Tlalpan	Medio
9	Azcapotzalco	Bajo
10	Iztapalapa	Bajo
11	Venustiano Carranza	Bajo
12	Coyoacán	Bajo
13	Álvaro Obregón	Bajo
14	Cuauhtémoc	Muy Bajo
15	Benito Juárez	Muy Bajo
16	Miguel Hidalgo	Muy Bajo

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SDS-DF), *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, Una valoración general*. México, SDS-DF/ Consejo de Desarrollo Social, 2006, p. 62.

En este sentido, el índice de marginación que se obtuvo en el estudio realizado en la Ciudad de México, clasifica a la pobreza como marginación con diferentes grados de impacto, Muy Alto, Alto, Medio, Bajo y Muy Bajo, como lo vimos anteriormente en el cuadro del nivel de marginación por Delegación. Lo que se trata de contrastar con esto, es que el Distrito Federal a pesar de su condición de último lugar a nivel nacional en grado de marginación de acuerdo a estudios de Conapo (Ver anexo 3),<sup>24</sup> a nivel local se contrapone al diagnóstico nacional de acuerdo a la metodología implementada y desarrollada por el D.F, donde de acuerdo a las características propias se clasifica a la marginación territorialmente con los indicadores de Muy Alto hasta Muy Bajo.

La selección de dimensiones, variables e indicadores para medir la marginación en el D.F., se realizó considerando la disponibilidad de información para todas las UT y las condiciones urbanas del D.F., dejando de lado la inclusión de la migración y el transporte por la falta de información, es decir,

<sup>24</sup> Anexo 3.- De acuerdo a Cifras de estudio de marginación Conapo, Año 2000.



sólo se tomaron en cuenta los componentes objetivos que tenían su fuente de información en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, así la Educación, el Ingreso, el Patrimonio Familiar y la Vivienda fueron las dimensiones tomadas como base para la construcción de indicadores que permitieron medir los índices de marginación en la Ciudad.

**Cuadro VI.**  
**Indicadores para medir la marginación**

DIMENSIONES	CATEGORÍA	INDICADORES PARA MEDIR LA MARGINACIÓN
Educación	Secundaria incompleta	Población de 15 años y más sin secundaria completa
Ingreso*	Poblacion ocupada que recibe hasta dos salarios mínimos mensuales	Población ocupada que no recibe ingreso o que recibe hasta 2 salarios mínimos mensuales de ingreso por su trabajo
Patrimonio Familiar	Bienes domésticos	Viviendas particulares habilitadas que no disponen de teléfono
Vivienda	Estructura de las viviendas	Viviendas particulares habilitadas con piso sin mosaico u otro recubrimiento
	Servicio de las viviendas	Viviendas particulares habitadas sin agua entubada dentro de la vivienda
	Hacinamiento	Promedio de ocupantes por cuarto dormitorio en viviendas particulares
*El salario mínimo mensual de 2000 en el Distrito Federal fue de \$1, 137.00		<b>Fuente:</b>
Elaboracion por la Coordinacion de Planeación del Desarrollo Territorial con información del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI, a nivel manzanas.		

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SDS-DF), *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, Una valoración general*. México, SDS-DF/ Consejo de Desarrollo Social, 2006, p. 45.

Con lo anterior se pone a la luz que la metodología adoptada carece de un diagnóstico integral para medir las carencias de la población en el D.F., lo que provoca que las autoridades de la Ciudad hallan implementado una serie de programas que sólo responden a las consecuencias de la pobreza por medio de la atención asistencialista y focalizada hacia los grupos que se encuentran ante mayor vulnerabilidad social.

### **4.3 Impacto de la política social en la Ciudad: Análisis del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS)**

Los programas que englobaron la política social del Gobierno del Distrito Federal (2000-2006) se enmarcaron bajo la definición de un sólo Programa que se denominó "*Integrado Territorial de Desarrollo Social PITDS*", (ver anexo 4).<sup>25</sup> El cual fue el instrumento central de la política social del G.D.F. ya que a través de él se buscó atender a todas las personas en condición de pobreza o situación de vulnerabilidad social, apoyándose de subprogramas sociales dirigidos a los sectores más vulnerables, mediante una estrategia territorial que permitió identificar los índices de marginación social dentro de las Unidades Territoriales.

De esta forma, la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial (Copladet) diseñó el PITDS en coordinación con las Dependencias y organismos responsables de la aplicación del PITDS (Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, DIF-DF, Procuraduría Social del D.F., Instituto de la Vivienda y la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural).

Al inicio el Programa se integró de 13 vertientes programáticas, es decir, el presupuesto ya no podía ser asignado a otra tarea que no fueran acciones de alto impacto en respuesta a las demandas más urgentes de la población en condiciones de vulnerabilidad social.

Después se integró de 10 vertientes programáticas, dado que no se contó con la información de las acciones que eran responsabilidad de las delegaciones, es decir, las acciones que eran competencia delegacional no se integraron dentro la presupuestación de las vertientes para el PITDS por pertenecer al dominio de competencia delegacional, así las Estancias Infantiles, el Mantenimiento y Reparación de Escuelas, los Apoyos a Mercados Públicos y la Prevención del Delito no fueron contemplados dentro del presupuesto del PITDS, más no así el Programa de Apoyo a Consumidores de Leche Liconsa

---

<sup>25</sup> Anexo 4.- Acuerdo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para poner en práctica el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS). Acuerdo número 6, miércoles 07 de febrero de 2001.

que fue incorporado en el año de 2001, debido al aumento de este producto en la canasta básica.<sup>26</sup>

A continuación, vemos un cuadro en el cual se plasman los subprogramas que integran el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, es decir, cada subprograma corresponde a un área programática presupuestal a la cual se le asigna un techo financiero que debe ser aplicado de acuerdo a las necesidades que demanda la población en relación a los índices de marginación social identificados para cada una de las 1, 352 Unidades Territoriales dentro de las delegaciones en la Ciudad.

---

<sup>26</sup> Para la incorporación de esta vertiente programática o subprograma vemos como la política y las acciones mediáticas de impacto sobre la población se aplican por parte del Gobierno de la Ciudad, es decir, debido a que el Gobierno Federal aumento en 50 centavos el litro de leche en la Ciudad, en contra parte el G.D.F. asume el impacto del aumento al proporcionarle a todos los beneficiarios de este programa Federal un vale equivalente a 70 pesos 4 veces al año por concepto del aumento generalizado.

## Cuadro VII.

### Subprogramas que integran el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS)

SUBPROGRAMA	OBJETIVO	DESTINATARIOS	DESCRPCIÓN
<b>Apoyo Integral a los Adultos Mayores</b> Secretaría de Salud del GDF	Detener el empobrecimiento y mejorar las condiciones de salud de los adultos mayores que viven en el Distrito Federal.	Adultos mayores de 70 años.	Apoyo económico de 688 pesos mensuales en productos básicos atención médica, transportes públicos gratuitos y apoyos fiscales. Actualmente todos tienen derecho a recibir el apoyo.
<b>Apoyo a Personas con Discapacidad</b> DIF-DF	Evitar que niñas y niños que viven en zonas pobres con discapacidad en las zonas de mayor pobreza del Distrito Federal.	Personas con discapacidad en las unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación del Distrito Federal que tengan un ingreso familiar inferior a dos salarios mínimos.	Apoyo económico de 688 pesos mensuales, transporte público gratuito y apoyos fiscales. Se otorgan actualmente 40,332 apoyos. Las nuevas altas proceden sólo en casos de baja o cancelación.
<b>Becas a Niños y Niñas con Situación de Vulnerabilidad</b> DIF-DF	Evitar que niñas y niños que viven en zonas pobres de Distrito Federal, abandonen la escuela por falta de recursos económicos.	Niños y niñas de escasos recursos de 6 a 15 años de edad de preferencia hijos de madres solteras y que se encuentren estudiando.	Beca económica de 688 pesos mensuales a niñas y niños para compra de alimentos, medicinas, artículos escolares y transporte. Se proporcionan actualmente 16,666 apoyos económicos; las nuevas altas proceden solo en casos de baja o cancelación.
<b>Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo</b> Secretaría de Desarrollo Económico de GDF	Fomentar el autoempleo mediante el otorgamiento de microcréditos a proyectos productivos presentados por grupos solidarios.	Grupos solidarios de 5 a 15 personas de escasos recursos, sin empleo estable y que vivan en unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación.	Microcrédito a grupo solidario que presente proyecto productivo viable y rentable. Los recursos se utilizan para comprar mercancías, insumos, herramientas o equipo para negocios comerciales, industriales o de servicios.
<b>Apoyo a Beneficiarios de Leche Liconsa</b> Secretaría de Salud del GDF	Atenuar el impacto social del incremento a la leche Liconsa establecido por el Gobierno Federal y que afecta a la población de más bajos recursos de la ciudad.	Personas que cuenten con la credencial de la lechería de Liconsa.	Vale de 70 pesos cada uno. Repartidos en las lecherías Liconsa por personal de la Secretaría de Salud del Distrito Federal cuatro ocasiones durante un año.
<b>Mantenimiento de Unidades Habitacionales de Interés Social</b> Procuraduría Social del DF	Mejorar las áreas comunes de las unidades habitacionales de interés social, elevando así la calidad de vida de sus habitantes mediante el otorgamiento de apoyos económicos.	Unidades habitacionales de interés social con más de 100 viviendas y 5 años de antigüedad o más Unidades habitacionales que participaron en el Programa de Rescate de Unidades Habitacionales del 2001.	Apoyo económico para trabajos de conservación y mejoramiento en las áreas comunes de las Unidades Habitacionales. Los apoyos se asignan de manera proporcional según el número de viviendas que conforman cada conjunto. Los vecinos deciden el uso de los recursos y administran su aplicación.
<b>Créditos para la Ampliación y Mejoramiento de la Vivienda en Lote Unifamiliar</b> Instituto de Vivienda del DF	Mejorar o ampliar la vivienda de familias de bajos recursos económicos para superar situaciones de hacinamiento, precariedad e insalubridad, a través del otorgamiento de créditos.	Familias en condiciones de pobreza y necesidad con capacidad legal para firmar un crédito. El crédito para ampliación se contrata por personas físicas que tengan un ingreso de hasta tres veces el salario mínimo o de hasta 6.5 veces por familia. Para vivienda nueva con uso de suelo habitacional el ingreso individual debe ser hasta 4.5 veces el salario mínimo diario el familiar hasta 8 veces. En ambos casos debe ser un lote familiar o la anuencia de un familiar propietario. Las personas mayores de 65 años podrán acceder al crédito con el apoyo de un deudor solidario.	Créditos de interés social para ampliar la vivienda en lote familiar ya urbanizado con alcance no mayor a 60 metros cuadrados. La obra puede realizarse en una segunda o tercera planta, en subdivisión de predios o en lotes baldíos. El recurso lo administra directamente el beneficiario, y el pago del arquitecto o ingeniero civil lo realiza el Instituto de Vivienda del Distrito Federal.
<b>Apoyo Económico para Buscadores de Empleo</b> Secretaría del Trabajo y Previsión Social del GDF	Apoyar a la población desempleada en el proceso de búsqueda de empleo para facilitarle su comunicación con las empresas y contribuyendo a que mantengan un ingreso básico para el sustento de su familia.	Desempleados de 16 a 45 años de edad del D.F. sin empleo en un periodo anterior de 1 a 6 meses que hayan cotizado al IMSS o ISSSTE durante los 6 meses previos. Habitantes de una unidad territorial seleccionada por el subprograma.	Apoyo para actualizar los conocimientos en técnicas de trabajo, adquirir y desarrollar nuevas habilidades y destrezas y certificar los conocimientos y habilidades. Se propone la contratación en empresas establecidas.
<b>Desayunos Escolares</b> DIF-DF	Elevar el nivel de aprovechamiento escolar de niños y niñas, mediante el aporte complementario nutricional que proporciona el desayuno escolar.	Niños y niñas de escuelas públicas de preescolar, primaria y educación especial del Distrito Federal y de los Centros de Atención Infantil comunitaria del DIF-DF.	Distribución de 640 mil desayunos escolares diarios en las escuelas públicas.
<b>Apoyo al Desarrollo Rural</b> Secretaría del Medio Ambiente CORENADER	Promover el desarrollo rural mejorándose las condiciones de vida de los productores. Considerar la preservación de suelo y mejorar el impacto ambiental.	Grupos de productores y habitantes de zonas con vocación rural del Distrito Federal que atienden labores de preservación de recursos naturales y producción de alimentos pertenecientes a familias de escasos recursos.	Apoyo a grupos de trabajo que desarrollan proyectos productivos o de conservación. Apoyo económico para mano de obra (empleo temporal).

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SDS-DF), *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, Una valoración general*. México, SDS-DF/ Consejo de Desarrollo Social, 2006, p. 34.

De esta manera, en el cuadro anterior podemos ver que Dependencia es la responsable de la aplicación de cada subprograma, cuáles son los objetivos y los destinatarios del PITDS que en su mayoría reciben transferencias monetarias, es decir, un asistencialismo de manera focalizada.

La focalización de la política social local se ve de manera clara, al definir las autoridades gubernamentales que es a los sectores que se encuentran en algún grado de marginación y vulnerabilidad social, como los adultos mayores con edad de 70 años cumplidos, las personas con discapacidad que se encuentren ubicadas dentro de Unidades Territoriales de media, alta y muy alta marginación que tengan ingresos menores de dos salarios mínimos, los niños y niñas de madres solteras con edad de 6 a 15 años y que se encuentren estudiando, las personas que cuenten con la credencial del Programa Liconsa, las unidades habitacionales de interés social que cuenten con más de 100 viviendas y estén descuidadas, las madres solteras, los grupos de trabajo que desarrollan proyectos productivos y los niños de educación preescolar y primaria, los que deben ser atendidos prioritariamente con programas asistenciales.

Para ejemplificar y contrastar la anterior hipótesis, retomaré que en los seis años de aplicación del PITDS se han destinado en general un promedio de 3 mil 043 pesos por cada habitante en el Distrito Federal, es decir, más de 500 pesos por persona cada año. En este sentido la condición de vulnerabilidad de los individuos en cada Demarcación se contraresta transfiriendo ingresos monetarios directos a sus bolsillos, como lo veremos en el siguiente cuadro.

### Cuadro VIII.

#### Ingreso *per cápita* x persona en asistencia directa

Posición	Delegación	Tranferencia per cápita directa
1	Milpa Alta	6 mil 350 pesos
2	Xochimilco	3 mil 613 pesos
3	Tláhuac	3 mil 475 pesos
4	Iztacalco	3 mil 463 pesos
5	Gustavo A. Madero	3 mil 405 pesos
6	Magdalena Contreras	3 mil 382 pesos
7	Cuajimalpa	3 mil 115 pesos
8	Tlalpan	3 mil 021 pesos
9	Azcapotzalco	2 mil 993 pesos
10	Iztapalapa	2 mil 946 pesos
11	Venustiano Carranza	2 mil 907 pesos
12	Coyoacán	2 mil 861 pesos
13	Alvaro Obregón	2 mil 800 pesos
14	Cuauhtémoc	2 mil 672 pesos
15	Benito Juárez	2 mil 244 pesos
16	Miguel Hidalgo	2 mil 177 pesos

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SDS-DF), *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, Una valoración general*. México, SDS-DF/ Consejo de Desarrollo Social, 2006, p. 62.

Con los datos anteriores, vemos como las autoridades gubernamentales toman a la transferencia directa de ingresos como indicador de impacto de los Subprogramas que componen al PITDS, es decir, se cuantifican las transferencias monetarias realizadas en un periodo determinado con relación al universo de personas y no a como beneficio en elevar la calidad de vida de las personas que tuvieron acceso a ese Programa.

Es sobre esta disyuntiva, que esta investigación contrasta que el Gobierno del Distrito Federal tiene implementada una política social de tipo asistencialista que ataca solamente las causas que son producto de la pobreza urbana, mediante la dotación unilateral de recursos y no ataca a los problemas desde una perspectiva integral, en la cual, se contemple la participación de la población para el diseño y aplicación de programas integrales que trasciendan la coyuntura local en el trato de las desigualdades sociales<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Entendiendo por integral la solución de los problemas estructurales, tomando en cuenta la interacción entre la economía, la sociedad y la política por medio de acciones gubernamentales planificadas a largo plazo, siendo enfocadas a la recuperación del poder adquisitivo, el garantizar el acceso a los derechos sociales como salud, educación, vivienda, alimentación y a la generación de empleo.

Durante el periodo 2001 a junio de 2006, el PITDS ejerció 31 mil millones de pesos entre las distintas vertientes que lo han conformado. Es decir, financieramente el Gobierno del D.F. si ha tenido una acción decidida en el combate a las desigualdades al incrementar su gasto social, sin embargo, habrá que precisar que esta acción no garantiza administrativamente que por más recursos implementados para el combate a las desigualdades, se disminuirá la marginación de los grupos que son identificados en situación de vulnerabilidad, sin embargo estas acciones son en si un avance innegable para la realidad de la Ciudad por constituir un esfuerzo de contener la polarización social.

La distribución del presupuesto por Subprograma del PITDS se distribuyó de acuerdo al nivel de demanda, es decir, el número de personas que fueron inscritos para recibir el apoyo económico para cada vertiente programática, el Apoyo a Adultos Mayores representó el mayor gasto con el 43.6% de los 31 mil millones de pesos, lo cual representó 13.5 mil millones de pesos, la vertiente programática que le siguió fue vivienda con dos Subprogramas “Mejoramiento de Vivienda” y Vivienda en Conjunto” que representaron 31.9% del total, lo que representó 9.8 mil millones de pesos.

Contrariamente las vertientes programáticas que recibieron menos recursos son Apoyo al Empleo representando tan sólo el 1.4% del total, lo que representa 447. 5 millones de pesos y la vertiente de Rescate a Unidades Habitacionales con el 1.7% que representa 512.3 millones de pesos. (Ver cuadro IX).

Esto nos muestra como programas que fueron tomados como acciones integrales para la recuperación del nivel de vida de la población, se constituyen sólo en acciones dispersas con el objetivo de apoyar financieramente a los grupos con mayor vulnerabilidad en la Ciudad.

## Cuadro IX.

### Distribución del presupuesto por Subprograma del PITDS (2001-2006)

<b>PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL</b>				
METAS ALCANZADAS Y PRESUPUESTO EJERCIDO 2001-2006 *				
(MILES DE PESOS)				
PROGRAMA	UNIDAD DE MEDIDA	FÍSICO	FINANCIERO	ESTRUC %
<b>Apoyo a Adultos Mayores</b>	<b>Persona</b>	<b>390,500</b>	<b>13,505,407.3</b>	<b>43.6</b>
<b>Apoyo a Personas con Discapacidad</b>	<b>Persona</b>	<b>70,688</b>	<b>2,518,075.1</b>	<b>8.1</b>
<b>Apoyo a Madres Solteras</b>	<b>Beca</b>	<b>17,804</b>	<b>723,000.6</b>	<b>2.3</b>
<b>Desayunos Escolares</b>	<b>Ración</b>	<b>606,746,994</b>	<b>1,564,817.2</b>	<b>5.1</b>
<b>Rescate de Unidades Habitacionales</b>	<b>Unidad Hab.</b>	<b>4,138.0</b>	<b>512,331.1</b>	<b>1.7</b>
<b>Créditos a Microempresarios</b>			<b>762,115.6</b>	<b>2.5</b>
Microcréditos	Crédito	141,971	579,350.5	1.9
MyPES	Crédito	3,196	182,765.1	0.6
<b>Apoyos a la Producción Rural</b>			<b>596,607.6</b>	<b>1.9</b>
Fondos Comunitarios (FOCOMDES)	Convenio	2,295	393,255.7	1.3
Proyectos Productivos (PIEPS)	Proyecto	4,724	203,351.9	0.7
<b>Programa de Apoyo al Empleo</b>	<b>Apoyo</b>	<b>87,055</b>	<b>447,549.0</b>	<b>1.4</b>
<b>VIVIENDA</b>			<b>9,870,956.5</b>	<b>31.9</b>
Mejoramiento de Vivienda	Crédito	106,337	5,293,592.2	17.1
Vivienda en Conjunto			4,577,364.3	14.8
<b>Apoyo a Consumidores de Leche LICONSA **</b>	<b>Vale</b>	<b>8,286,732</b>	<b>472,808.0</b>	<b>1.5</b>
<b>TOTAL</b>			<b>30,973,668.0</b>	<b>100.0</b>
<b>NOTAS</b>				
n.d. No disponible				
* Cifras a Junio de 2006				
** Este programa estuvo vigente hasta 2004.				
<b>Fuentes:</b> Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial (COPLADET). De 2001 al 2005 Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal; para 2006 presupuesto ejercido y metas alcanzadas al segundo trimestre de 2006.				

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SDS-DF), *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, Una valoración general*. México, SDS-DF/ Consejo de Desarrollo Social, 2006, p. 63.

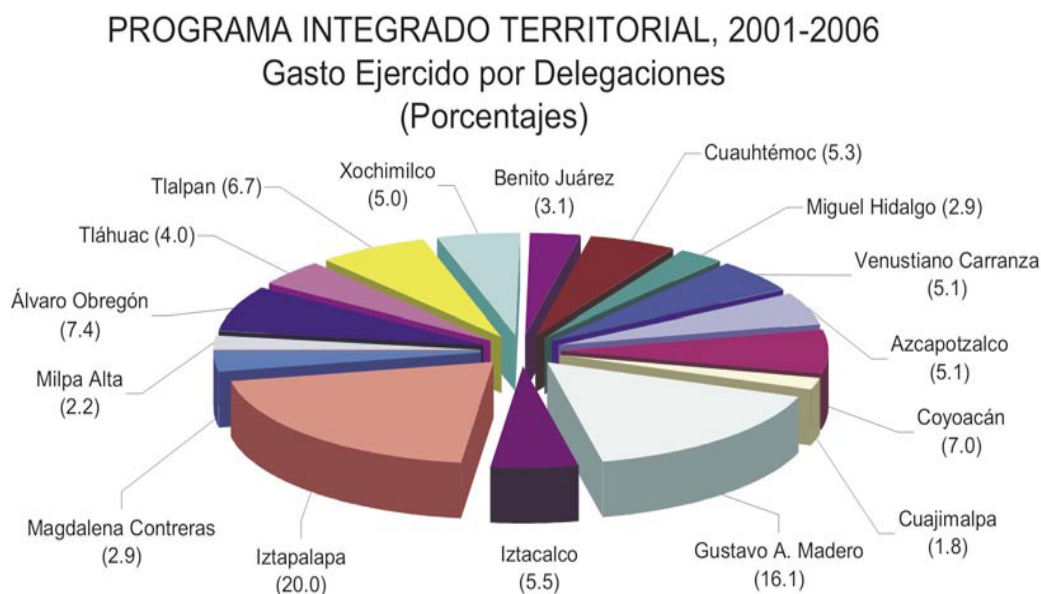
El presupuesto a nivel delegacional fue ejercido de acuerdo al número de beneficiarios inscritos para cada Subprograma del PITDS, como vemos en el cuadro X, las delegaciones con mayor presupuesto asignado son Iztapalapa,



Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón, y las que menos se les asignó fueron Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Milpa Alta.

Lo anterior, nos demuestra que mientras las delegaciones Milpa Alta, Cuajimalpa y Magdalena Contreras son las delegaciones con más altos niveles de Marginación, son éstas las que reciben menos presupuesto para acciones sociales.

**Cuadro X.**



Fuente: Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SDS-DF), *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, Una valoración general*. México, SDS-DF/ Consejo de Desarrollo Social, 2006, p. 61.

Lo cual nos indica, que la metodología utilizada por la Copladet se contrapone al principio de universalidad que dicta la Ley de Desarrollo Social del D.F., porque al aplicar este concepto, los recursos destinados para cada Delegación van a variar en la realidad, porque mientras el estudio de marginación nos dice que la Delegación Milpa Alta es la que tiene mayores índices de marginación, en la práctica, financieramente esta Delegación es la que recibe menos recursos por su número de población.

Esta disyuntiva, la podemos entender porque la universalidad radica en aplicar los recursos directamente a la población en general, y las delegaciones que cuentan con mayor población, en consecuencia serán las que cuenten con mayor presupuesto ejercido dentro del PITDS (Ver anexo 5),<sup>28</sup> así sea la que tenga menos marginación.

De esta manera, los principios de universalidad y exigibilidad que dicta la Ley de Desarrollo Social se ponen a debate, por cuestionarse el alcance de la política social local, es decir, la universalidad presupone que todos los ciudadanos gocen de los mínimos de bienestar que dicta la Constitución, recibiendo atención y asistencia directa por parte de la estructura gubernamental, pero este principio lo vemos limitado en la práctica por los candados que son instrumentados para acceder a los Subprogramas establecidos en la figura del PITDS, como lo describe el cuadro anterior (VII), donde para ser beneficiario de algún Subprograma es necesario cumplir con ciertos requisitos determinados por el Gobierno del Distrito Federal.

Respecto a la vinculación ciudadana dentro de la instrumentación del PITDS, tenemos que ésta se basa en la convocatoria de los Comités Vecinales dentro de las unidades territoriales, es decir, el número de reuniones para informar a la ciudadanía de las acciones que se determinaron aplicar dentro de su comunidad o Unidad Territorial.

Los siguientes datos nos demuestran los intentos por hacer participar a los ciudadanos en las reuniones informativas sobre las acciones que realizó el Gobierno en materia de desarrollo social.

---

<sup>28</sup> Anexo 5.- Población por Delegación en el Distrito Federal, INEGI, Censo de Población, 2005.

## Cuadro XI.

### Participación ciudadana en el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS)

DELEGACION	2001			2002			2003			2004			2005			2006			TOTAL GENERAL		
	ASAM- BLEAS REALIZA DAS POR UNIDAD TERRITO RIAL	ASIS- TENCIA	PROME- DIO DE ASISTEN CIA	ASAM- BLEAS REALIZA DAS POR UNIDAD TERRITO RIAL	ASIS- TENCIA	PROME- DIO DE ASISTEN CIA	ASAM- BLEAS REALIZA DAS POR UNIDAD TERRITO RIAL	ASIS- TENCIA	PROME- DIO DE ASISTEN CIA	ASAM- BLEAS REALIZA DAS POR UNIDAD TERRITO RIAL	ASIS- TENCIA	PROME- DIO DE ASISTEN CIA	ASAM- BLEAS REALIZA DAS POR UNIDAD TERRITO RIAL	ASIS- TENCIA	PROME- DIO DE ASISTEN CIA	ASAM- BLEAS REALIZA DAS POR UNIDAD TERRITO RIAL	ASIS- TENCIA	PROME- DIO DE ASISTEN CIA	ASAM- BLEAS REALIZA DAS POR UNIDAD TERRITO RIAL	ASIS- TENCIA	PROME- DIO DE ASISTEN CIA
Avaro Obregón	335	30,048	90	254	31,142	123	130	13,938	107	165	17,658	107	124	13,952	113	95	6,043	110	1,063	112,741	106
Azcapotzalco	164	15,088	92	175	19,291	110	55	8,107	147	68	10,862	180	59	7,194	122	28	3,122	112	549	63,664	116
Benito Juárez	66	3,233	49	81	4,725	58	21	1,078	51	25	1,807	64	22	2,098	95	11	826	75	226	13,567	60
Coyoacán	180	20,333	113	170	17,436	103	62	7,922	126	78	8,523	109	69	7,540	109	35	3,094	88	584	64,848	109
Cuajimalpa	62	9,206	149	65	9,654	149	34	3,971	117	49	4,635	95	38	2,851	75	19	1,444	76	267	31,763	119
Cuauhtémoc	115	11,361	99	85	16,488	194	53	6,557	124	56	22,202	383	48	9,950	207	23	2,827	114	382	69,165	181
Gustavo A Madero	476	53,434	112	328	52,099	159	132	23,872	181	184	28,703	181	156	24,956	180	63	8,611	137	1,319	192,875	146
Iztacalco	157	11,893	76	107	12,719	119	24	7,131	297	32	8,301	259	26	5,486	211	13	3,332	256	359	48,862	136
Iztapalapa	516	63,893	163	347	65,545	189	178	25,989	146	215	36,054	188	223	31,910	143	109	15,368	141	1,588	258,759	163
Magdalena Contreras	107	9,150	86	69	7,180	104	27	3,159	117	37	3,896	105	38	3,918	103	19	1,602	84	297	28,905	97
Miguel Hidalgo	93	7,316	79	104	7,568	73	21	1,466	70	50	3,293	66	56	2,969	53	16	1,161	65	342	23,803	70
Miqa Alta	36	5,104	142	23	3,338	145	24	5,178	216	24	4,744	198	23	4,197	182	11	1,672	152	141	24,233	172
Tlalhuac	111	13,784	124	74	15,754	213	34	6,449	190	35	5,159	147	22	3,423	156	14	1,910	136	290	46,458	160
Tlalpan	411	27,195	66	203	28,983	143	103	11,548	112	150	16,481	110	93	9,361	101	43	4,145	96	1,003	97,704	97
Verusiano Carranza	117	15,574	133	110	15,117	137	50	6,574	131	62	8,875	143	49	6,743	138	15	1,616	106	403	54,499	135
Xochimilco	208	18,208	88	142	18,581	131	76	12,187	160	82	13,869	171	52	7,787	150	22	2,396	109	582	73,148	126
<b>total general</b>	<b>3,154</b>	<b>334,793</b>	<b>106</b>	<b>2,337</b>	<b>325,650</b>	<b>139</b>	<b>1,024</b>	<b>141,086</b>	<b>142</b>	<b>1,294</b>	<b>195,991</b>	<b>151</b>	<b>1,098</b>	<b>144,335</b>	<b>131</b>	<b>488</b>	<b>58,969</b>	<b>118</b>	<b>9,405</b>	<b>1,204,314</b>	<b>128</b>

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SDS-DF), *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, Una valoración general*. México, SDS-DF/ Consejo de Desarrollo Social, 2006, p. 36.

De esta forma vemos que aproximadamente un millón 200 mil ciudadanos han asistido a estas reuniones convocadas bajo la figura de los Comités Vecinales en las Unidades Territoriales; habrá que precisar que la participación en estas reuniones sólo es de manera informativa ya que sólo se les comunica como están funcionando los Subprogramas del PITDS, cuántas personas son las beneficiarias, y cuánto se ha gastado, más no se les involucra en la planeación de la política social local.

Si bien es cierto que se realizaron asambleas vecinales con el propósito de evaluar los objetivos que se tenían trazados, también es cierto que estas sólo correspondieron como mecanismos de información de las acciones que está realizando el Gobierno y no como se plantea, en donde se dice, que son instrumentos que coadyuvan en la fiscalización de los recursos utilizados en las Unidades Territoriales.

De esta manera, la ciudadanía queda limitada sólo a ser informada sobre el destino de los recursos sin tener una consulta directa para determinar los montos y la forma en que se pueden utilizar.

En este contexto, habrá que reconocer que las autoridades gubernamentales tienen aun una importante tarea que realizar, mientras siga la centralización de funciones que tiene el Gobierno del Distrito Federal y mientras no allá una descentralización de funciones hacia las Demarcaciones Territoriales no se podrá concebir avances en materia de participación ciudadana, para que sean los ciudadanos los que tomen las decisiones a implantar en materia de política social como se planteó en el diseño original del PITDS y por consecuencia seguida elevar la calidad de vida de los defefios.

## **Conclusiones y propuestas**

Ante la necesidad de estrategias integrales de combate a la pobreza a nivel local, esta investigación tomó curso y se centró en el debate de que mecanismos de política social deben ser implementados para revertir las condiciones de desigualdad social provocadas por la pobreza urbana en nuestra Ciudad, nosotros los administradores públicos estudiosos de las formas de organización estatal debemos tomar la iniciativa en estos temas que son de vital importancia para regular y detener las consecuencias de pobreza en nuestra Ciudad.

En esta investigación se comprueba que la implementación de mecanismos de política social sobre la geografía nacional siempre se diseñó con carácter limitativo para la Ciudad por la ambigüedad encontrada en la definición jurídica de la Ciudad, es decir, la indefinición política del Distrito Federal en relación con los demás estados componentes de la Federación, le pusieron en desventaja sobre el manejo de su planeación y acceso a los mecanismos de participación directa de la población en la toma de decisiones, de esta manera, el Gobierno Federal se preocupó por atender los problemas locales con la misma estrategia aplicada para el país, con el problema que estos programas no estuvieron diseñados para las características propias del Distrito Federal.

En consecuencia, con el surgimiento de las nuevas autoridades electas democráticamente para la Ciudad se fue construyendo una estrategia para el combate a las desigualdades sociales, en el primer periodo de Gobierno de 1998-2000, se establecieron mecanismos para el mejoramiento de la calidad de vida y la reducción de la inequidad social, posteriormente, para el periodo 2001-2006 periodo de estudio de esta investigación, se publicaron Leyes tendientes a ayudar a la población por medio de transferencias monetarias directas para elevar su calidad de vida, misma estrategia sólo atacó al deterioro social desde acciones focalizadas identificadas dentro del diseño y la instrumentación del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS), y no contempló variables complementarias e integrales que atacaran de raíz las causas generadoras de la pobreza urbana, es decir, los programas

gubernamentales estuvieron orientados a atender a los grupos que se han quedado desatendidos y en condición de vulnerabilidad social, lo que marca la misma tendencia nacional en el trato de las desigualdades sociales de un asistencialismo con impacto focalizado, atacando sólo las consecuencias generadas por la pobreza.

En consecuencia, el nuevo Gobierno realizó una serie de estudios para situar a la pobreza urbana en el territorio de la Ciudad, dándose cuenta que los diagnósticos realizados hasta entonces correspondían desde una óptica federal y no a la realidad local. Mientras los indicadores de la Comisión Nacional de Población (Conapo) situaban a la Ciudad de México como la entidad con menor marginación, las autoridades locales diferían de este diagnóstico al precisar que no correspondía a la realidad local y que muchos sectores de la población se encontraban en situación de marginación social.

Por tal circunstancia, las nuevas autoridades diseñaron una metodología a cargo de la Coordinación de Planeación Territorial (Capladet) dependiente de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, la cual midió las necesidades a nivel territorial, retomando la misma metodología utilizada para los estudios de marginación a nivel nacional (Conapo), con la característica de identificar las necesidades a nivel territorial de acuerdo a la división de la Ley de Participación Ciudadana que divide al Distrito Federal en 1, 352 Unidades Territoriales.

La estrategia diseñada después de tener el diagnóstico de las necesidades a nivel territorial fue el aplicar los recursos públicos en relación a las mismas, lo que justificó el surgimiento del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS), que surgió como el principal instrumento de política social del Gobierno del Distrito Federal, sin embargo, este modelo no garantizó que las personas con mayor vulnerabilidad recibieran mayores recursos como lo afirmaban las autoridades locales en su estrategia.

En este contexto, esta investigación analizó el diseño, la implementación y el manejo de los recursos de la política social ejercida en la administración 2001-

2006, comprobándose que los mecanismos de asignación de política social giraron en torno a combatir los indicadores que fueron diseñados para medir las consecuencias de la pobreza en la Ciudad, de acuerdo a la metodología utilizada y no a las causas generadoras de la desigualdad social.

Identificándose en este sentido, que las acciones sociales del Gobierno de la Ciudad tienen como centro de atención elevar el consumo individual por medio de transferencias monetarias a los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, y no a las causas estructurales de la economía como recuperar el poder adquisitivo y fomentar el pleno empleo de la población capitalina.

De esta manera, acciones como apoyos a adultos mayores, a personas con discapacidad, a madres solteras, a la producción rural, al mejoramiento de la vivienda, a los consumidores de leche Liconsa y de apoyo al empleo son las variables programáticas que constituyen la estrategia a través del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS), lo cual nos demuestra que la política social ejercida por las autoridades locales corresponde a una dinámica asistencialista y coyuntural para detener el deterioro del tejido social.

Los programas universales que el Gobierno del Distrito Federal determina de acuerdo a las Leyes universales expedidas por la Asamblea Legislativa se sitúan en una lógica coyuntural, al aseverar que son acciones universales de política social que se desmarcan de la lógica nacional en el trato de las desigualdades sociales de forma focalizada; en esta investigación se contrasta que dichas Leyes si bien si son de aplicación universal, pero sobre la focalización de las consecuencias de la pobreza, es decir, ej. el abandono de los adultos mayores es un problema derivado de una desintegración familiar y por tal circunstancia, dentro del universo de personas adultas sólo a los que cumplen con los requisitos de la Ley, se les aplica la universalidad, lo cual deja sin efecto la hipótesis de universalidad ya que se aplica a la focalización del problema por no contemplar a todos los adultos mayores de 60 años como lo marca la norma general en el país.

También en esta investigación, se contrasta la forma en que se mide el impacto de los programas que integran la política social en el D.F., ya que se basan en medir la transferencia directa de ingresos, es decir, se cuantifican las transferencias monetarias realizadas en un periodo determinado con relación al universo de personas y no a como beneficio en elevar la calidad de vida de las personas que tuvieron acceso a ese Programa, lo cual pone a la vista, la falta de un sistema de evaluación de la actividad gubernamental en materia social a nivel local.

Otro aspecto concluido en esta investigación es la participación ciudadana por medio de reuniones informativas sobre el uso de los recursos del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, estas reuniones no tuvieron mecanismos reales de decisión y fiscalización para los ciudadanos como lo afirman las autoridades, es decir, el Gobierno decidió unilateralmente las acciones y sólo informó a la ciudadanía de las acciones sociales aplicadas, lo cual pone de manifiesto que el objetivo de bajar los recursos a nivel de Unidad Territorial para su aplicación de acuerdo a las necesidades de la población no tiene verdad, ya que las acciones ya están decididas de acuerdo a lo que marca la Ley previamente expedida por la Asamblea Legislativa y que en su mayoría propuso el Ejecutivo local, quedando el individuo como cautivo de la acción gubernamental.

Por tal circunstancia, en esta investigación se propone superar el falso dilema entre programas selectivos y programas universales teniendo en consideración que los unos y los otros deben ser empleados de manera conjunta para superar los niveles de pobreza urbana en la Ciudad más heterogénea y grande del país, pero en este punto si hay que destacar que dicha estrategia debe desarrollarse en un marco general de proyecto de Ciudad situado en el largo plazo, teniendo plazos perentorios para la universalidad de los programas de impacto focalizado, ya que de no ser así se provoca una pasividad en los ciudadanos que los vuelve masas clientelares al servicio de un poder de mando.



Lo anterior, nos pone en condición de plantear que todo Gobierno tiene la obligación de diseñar e implementar políticas asistencialistas, pero con la responsabilidad financiera correspondiente y no de manera permanente para no crear ciudadanos cautivos en torno a un partido político en el poder, además, debe diseñar una estrategia integral que verdaderamente ataque las causas generadoras de las desigualdades sociales y no sólo las consecuencias de la pobreza urbana.

Es decir, se debe fomentar la recuperación del poder adquisitivo de la población, por medio de elevar las tasas de empleo, se debe garantizar el acceso al derecho de educación, se debe dotar a los ciudadanos de un acceso a un sistema de seguridad social que le garantice poder retirarse con estabilidad financiera, se debe dotar al individuo de bienes y servicios indispensables para su desarrollo en una sociedad globalizada como la nuestra y se le debe garantizar al ciudadano un empleo digno, además de otorgarle herramientas y mecanismos de participación ciudadana que le permitan tomar decisiones dentro de su espacio local y evaluar la acción gubernamental con mecanismos reales de fiscalización y no sólo ver y adoptar lo que el Gobierno decide unilateralmente.

La identificación de problemas paralelos como el aumento poblacional, la pérdida del poder adquisitivo, el descuido de los servicios públicos, la falta de cobertura de los servicios de salud, educación, el medio ambiente y las limitaciones presupuestales para la atención de los servicios públicos son los problemas estructurales que deben ser atendidos por la clase política que gobierne a la Ciudad en los próximos años, por estar directamente relacionados con elevar la calidad de vida de la población.

El actuar de las autoridades debe ser por medio de un aparato administrativo eficiente, transparente y profesional, capaz de transformar los reclamos sociales en oportunidades de participación sobre la toma de decisiones en el espacio local y sobre todo con una visión de proyecto de Ciudad a largo plazo, superando de esta manera la coyuntura en la que se encuentra el país.

Habrá que precisar que las acciones que deberán desarrollarse para la Ciudad en el futuro en materia de política social, tendrán que tener como punto medio un adecuado equilibrio entre el Estado y el mercado, es decir, la carga de intervención estatista totalitaria hoy en día no puede converger con la visión geopolítica de un mundo global, en el cual las economías se han vuelto codependientes del sistema económico, sin embargo, la política social del D.F. debe transitar a un escenario en el cual se tengan identificados los alcances en la intervención sobre los equilibrios económicos y sobre las tareas que por ninguna manera deberá ceder al libre mercado y más en una Ciudad como la nuestra, donde hay gran diversidad poblacional y grandes cantidades de población en situación de vulnerabilidad.

En esta investigación también se reconoce y concluye que el marco jurídico que se ha ido construyendo en los últimos años, mediante la expedición o modernización de diversos ordenamientos jurídicos en la Ciudad, ha avanzado en la consolidación de la transición política e institucionalización de los mecanismos de política social que el Gobierno del D.F. ha implementado, ya que nunca se había contado con tal avance en la normatividad que garantizara la atención de los problemas sociales de acuerdo a una visión local, pero también habrá que reconocer que las medidas emprendidas por el Gobierno de la Ciudad son unilaterales ya que no hay una vinculación de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

En este sentido la transición política del Distrito Federal tiene que consolidarse<sup>1</sup> y obtener las facultades propias de un estado más de la República mexicana, para avanzar con independencia en el trato de los problemas estructurales que generan la pobreza y de esta forma no ser dependientes de los poderes federales.

---

<sup>1</sup> Como lo había apuntado anteriormente, la reforma política para el Distrito Federal consiste en quitarle atribuciones y facultades a los dos poderes de la Unión que históricamente han conducido los asuntos políticos, económicos y sociales de la Ciudad para otorgárselos a las nuevas autoridades del Distrito Federal y a sus ciudadanos.

Por último, habrá que mirar a futuro y más allá de la coyuntura para construir y tratar de converger las bases sólidas que trasciendan las medidas asistencialistas y focalizadas en el trato de las desigualdades sociales, ya que ésta es la única solución para la construcción de una Ciudad con estándares de mayor equidad, y de esta forma ser conscientes de la importancia de analizar estos temas desde una perspectiva de la administración pública como disciplina, por ser competencia de organización de las estructuras gubernamentales dentro de la consolidación democrática en la que se encuentra nuestro país.

# **A n e x o s**

**Anexo 1.- Población censada y principales características por entidad federativa. Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006. Presidente Vicente Fox Quezada.**

# Población censada y principales características por entidad federativa<sup>1/</sup>

(Miles de personas)

(Continúa)

Entidad federativa y año	Total	Por sexo		Urbana	Rural	Por grupos de edad (Años) 2/			Total de 5 años o más 2/	Condición de alfabetismo 3/		Habla lengua indígena 4/			No nativa de la entidad 5/
		Hombres	Mujeres			0-14	15-64	65 y más		Alfabetas	Analfabetas	Total	Habla español	No habla	
<b>Total nacional</b>	<b>25,791.0</b>	<b>12,696.9</b>	<b>13,094.1</b>	<b>10,983.5</b>	<b>14,807.5</b>	<b>10,754.5</b>	<b>14,123.6</b>	<b>865.6</b>	<b>21,773.7</b>	<b>11,766.3</b>	<b>8,942.4</b>	<b>2,447.6</b>	<b>1,652.5</b>	<b>795.1</b>	<b>3,305.7</b>
1950 <sup>6/</sup>	<b>34,923.1</b>	17,415.3	17,507.8	17,705.1	17,218.0	15,452.1	18,162.4	1,195.0	29,032.8	12,679.5	6,678.0	<b>3,030.3</b>	1,925.3	1,105.0	5,200.1
1960	<b>48,225.2</b>	24,065.6	24,159.6	28,308.5	19,916.7	22,286.7	24,147.2	1,791.4	40,057.7	19,244.9	6,693.7	<b>3,111.4</b>	2,251.6	859.9	6,984.5
1970	<b>66,846.8</b>	33,039.3	33,807.5	44,299.7	22,547.1	28,726.2	35,366.3	2,561.1	57,305.7	31,475.7	6,451.7	<b>5,181.0</b>	3,699.7	1,174.6	11,501.3
1980	<b>81,249.6</b>	39,894.0	41,355.6	57,959.7	23,289.9	31,146.5	46,234.0	3,376.8	70,562.2	43,354.1	6,161.7	<b>5,282.3</b>	4,238.0	836.2	13,976.2
1990	<b>91,158.3</b>	44,900.5	46,257.8	67,003.5	24,154.8	32,261.7	54,654.0	4,027.7	80,219.3	52,378.2	6,222.8	<b>5,483.6</b>	4,649.1	808.1	17,179.9
1995	<b>97,483.4</b>	47,592.3	49,891.1	72,759.8	24,723.6	32,587.0	58,092.3	4,750.3	84,794.5	56,841.7	5,942.1	<b>6,044.5</b>	4,924.4	1,002.2	17,220.4
2000	<b>103,263.4</b>	50,250.0	53,013.4	78,987.7	24,275.7	31,650.1	63,086.2	5,716.4	90,266.4	62,925.9	5,747.8	<b>6,011.2</b>	5,154.3	720.0	n.d.
2005															
<b>Aguascalientes</b>	<b>188.1</b>	91.5	96.6	103.3	84.8	78.5	101.7	7.6	158.0	104.6	46.9	<b>0.0</b>	0.0	0.0	47.1
1950	<b>243.4</b>	120.9	122.5	145.8	97.6	109.7	122.8	9.4	201.0	102.5	29.7	<b>0.8</b>	0.8	0.0	43.4
1960	<b>338.1</b>	167.3	170.8	215.1	123.0	161.7	162.6	13.9	278.2	147.1	29.4	<b>0.3</b>	0.2	0.1	57.7
1970	<b>519.4</b>	254.8	264.6	365.5	153.9	235.8	262.6	20.8	439.9	252.6	30.8	<b>5.7</b>	3.7	1.4	88.9
1980	<b>719.7</b>	350.2	369.5	550.7	169.0	291.1	397.2	29.1	619.4	395.8	30.1	<b>0.6</b>	0.6	0.0	138.4
1990	<b>862.7</b>	422.3	440.4	675.0	187.7	324.2	502.4	34.8	749.0	506.6	30.2	<b>0.7</b>	0.7	0.0	188.9
1995	<b>944.3</b>	456.5	487.8	757.6	186.7	342.0	554.4	41.1	821.4	566.4	28.8	<b>1.2</b>	1.2	0.0	187.8
2000	<b>1,065.4</b>	515.4	550.0	864.5	200.9	358.9	641.2	49.6	931.3	660.7	28.7	<b>2.7</b>	2.6	0.0	n.d.
2005															
<b>Baja California</b>	<b>227.0</b>	117.5	109.5	146.4	80.6	90.2	130.9	5.4	190.3	149.3	34.5	<b>0.4</b>	0.3	0.0	135.9
1950	<b>520.2</b>	262.3	257.9	404.1	116.1	237.7	262.9	12.1	418.8	240.2	34.8	<b>5.5</b>	5.5	0.0	308.3
1960	<b>870.4</b>	434.2	436.2	733.8	136.6	408.8	439.0	22.7	725.0	403.1	58.6	<b>2.1</b>	1.6	0.5	345.1
1970	<b>1,177.9</b>	580.7	597.2	1,004.2	173.7	479.5	659.7	37.5	1,028.9	651.0	46.2	<b>21.4</b>	16.5	3.7	515.0
1980	<b>1,660.9</b>	832.1	828.8	1,509.8	151.1	568.6	1,003.4	56.6	1,425.8	1,007.7	49.4	<b>18.2</b>	16.7	0.4	747.7
1990	<b>2,112.1</b>	1,064.6	1,047.5	1,929.5	182.6	705.7	1,320.4	76.0	1,844.3	1,337.5	55.3	<b>22.9</b>	21.8	0.9	940.3
1995	<b>2,487.4</b>	1,252.6	1,234.8	2,278.0	209.4	755.8	1,437.5	86.3	2,010.9	1,467.1	53.7	<b>37.7</b>	34.8	1.1	1,025.8
2000	<b>2,844.5</b>	1,431.8	1,412.7	2,644.8	199.7	813.5	1,714.0	108.2	2,367.8	1,757.3	55.9	<b>33.6</b>	30.9	0.6	n.d.
2005															
<b>Baja California Sur</b>	<b>60.9</b>	30.5	30.4	20.0	40.9	26.1	32.1	2.6	51.3	38.1	11.2	<b>0.1</b>	0.1	0.0	2.7
1950	<b>81.6</b>	41.8	39.8	29.6	52.0	36.7	41.4	3.1	67.1	37.6	6.9	<b>0.3</b>	0.3	0.0	11.6
1960	<b>128.0</b>	65.6	62.4	69.0	59.0	60.3	63.1	4.6	106.1	58.6	9.2	<b>0.1</b>	0.1	0.0	21.6
1970	<b>215.1</b>	109.5	105.6	150.0	65.1	92.8	115.2	7.0	183.7	113.0	9.2	<b>3.9</b>	3.0	0.8	60.0
1980	<b>317.8</b>	161.9	155.9	248.7	69.1	115.8	187.7	10.8	276.0	187.0	10.7	<b>2.7</b>	2.5	0.1	96.9
1990	<b>375.5</b>	191.0	184.5	296.3	79.2	126.9	233.8	13.7	331.6	235.0	12.2	<b>3.5</b>	3.3	0.1	108.1
1995	<b>424.0</b>	216.2	207.8	344.7	79.3	134.8	268.4	16.5	374.2	272.7	12.0	<b>5.4</b>	5.0	0.1	137.9
2000	<b>512.2</b>	261.3	250.9	434.1	78.1	146.3	321.3	20.3	438.9	327.3	12.3	<b>7.1</b>	6.4	0.1	n.d.
2005															
<b>Campeche</b>	<b>122.1</b>	61.6	60.5	70.1	52.0	50.1	68.2	3.7	103.0	61.4	37.5	<b>32.8</b>	27.5	5.4	11.3
1950	<b>168.2</b>	85.2	83.0	106.3	61.9	74.7	87.5	5.4	140.2	64.8	28.0	<b>36.4</b>	28.0	8.4	21.4
1960	<b>251.6</b>	126.4	125.2	160.6	91.0	113.8	128.7	9.1	210.5	103.0	34.8	<b>57.0</b>	51.1	5.9	42.3
1970	<b>420.6</b>	209.8	210.8	292.1	128.5	184.6	221.8	13.7	358.1	195.4	40.1	<b>77.1</b>	64.3	7.5	76.6
1980	<b>535.2</b>	268.8	266.4	374.8	160.4	211.6	295.7	20.3	456.5	266.7	48.5	<b>86.7</b>	79.3	5.5	115.5
1990	<b>642.5</b>	323.0	319.5	457.2	185.3	238.6	375.5	26.4	560.5	345.9	55.4	<b>89.2</b>	84.3	4.6	158.3
1995	<b>690.7</b>	344.3	346.4	490.3	200.4	241.8	412.0	31.3	606.7	390.7	52.3	<b>93.8</b>	87.2	5.3	156.2
2000	<b>754.7</b>	373.5	381.2	558.6	196.1	236.3	471.8	38.2	672.8	456.4	51.9	<b>89.1</b>	84.1	3.1	n.d.
2005															
<b>Coahuila</b>	<b>720.6</b>	358.7	361.9	414.0	306.6	299.6	393.4	26.0	608.7	428.5	150.1	<b>0.5</b>	0.4	0.1	142.9
1950	<b>907.7</b>	458.9	448.8	605.8	301.9	398.7	472.2	32.0	754.5	425.7	78.4	<b>3.1</b>	3.1	0.0	155.8
1960	<b>1,115.0</b>	563.6	551.4	811.1	303.9	513.8	560.2	40.9	928.9	517.9	83.2	<b>0.6</b>	0.4	0.2	137.4
1970	<b>1,557.3</b>	774.0	783.3	1,205.0	352.3	670.7	826.6	58.9	1,340.0	815.4	70.1	<b>19.4</b>	14.8	3.0	236.0
1980	<b>1,972.3</b>	979.1	993.2	1,697.3	275.0	717.9	1,162.9	80.2	1,730.8	1,173.5	68.0	<b>3.8</b>	3.6	0.0	284.5
1990	<b>2,173.8</b>	1,080.6	1,093.2	1,917.4	256.4	730.9	1,343.9	95.0	1,916.6	1,367.6	69.3	<b>2.0</b>	1.7	0.3	318.1
1995	<b>2,298.1</b>	1,140.2	1,157.9	2,054.8	243.3	745.1	1,418.8	107.4	2,018.1	1,465.5	59.0	<b>3.0</b>	2.9	0.0	317.8
2000	<b>2,495.2</b>	1,236.9	1,258.3	2,246.7	248.5	764.5	1,559.8	129.7	2,204.4	1,632.7	55.5	<b>5.8</b>	5.5	0.0	n.d.
2005															
<b>Colima</b>	<b>112.3</b>	54.9	57.4	67.6	44.7	46.0	62.0	3.9	94.1	59.2	29.5	<b>0.2</b>	0.2	0.0	27.2
1950	<b>164.5</b>	82.5	82.0	101.6	62.9	74.0	82.7	6.2	135.0	65.9	23.0	<b>1.1</b>	1.1	0.0	44.7
1960	<b>241.2</b>	121.3	119.9	166.9	74.3	114.1	118.0	9.1	200.0	98.7	28.4	<b>0.4</b>	0.3	0.1	64.7
1970	<b>346.3</b>	172.5	173.8	258.6	87.7	152.0	180.6	13.5	297.5	169.1	25.0	<b>4.0</b>	2.6	0.9	83.5
1980	<b>428.5</b>	212.5	216.0	357.0	71.5	162.3	242.3	19.5	371.9	237.2	24.3	<b>1.5</b>	1.4	0.0	115.1
1990	<b>488.0</b>	242.8	245.2	416.0	72.0	169.3	294.7	23.4	432.8	290.3	27.4	<b>1.6</b>	1.6	0.0	128.7
1995	<b>542.6</b>	268.2	274.4	464.4	78.2	167.9	316.4	26.8	457.8	318.3	24.5	<b>2.9</b>	2.7	0.1	139.3
2000	<b>568.0</b>	280.0	288.0	497.6	70.4	162.7	354.2	31.9	496.8	361.0	24.8	<b>2.9</b>	2.6	0.0	n.d.
2005															
<b>Chiapas</b>	<b>907.0</b>	457.9	449.1	209.1	697.9	409.7	472.5	23.7	755.5	245.6	463.6	<b>198.1</b>	93.8	104.2	21.3
1950	<b>1,210.9</b>	613.8	597.1	295.9	915.0	560.0	608.3	34.5	997.3	278.1	364.7	<b>381.8</b>	225.9	155.8	49.9
1960	<b>1,569.1</b>	794.1	775.0	435.3	1,133.8	744.8	776.5	47.8	1,301.1	449.7	374.6	<b>287.8</b>	140.1	147.7	35.5
1970	<b>2,084.7</b>	1,													

# Población censada y principales características por entidad federativa<sup>1/</sup>

(Miles de personas)

(continuación)

Entidad federativa y año	Total	Por sexo		Urbana	Rural	Por grupos de edad (Años) <sup>2/</sup>			Total de 5 años o más <sup>2/</sup>	Condición de alfabetismo <sup>3/</sup>		Habla lengua indígena <sup>4/</sup>			No nativa de la entidad <sup>5/</sup>	
		Hombres	Mujeres			0-14	15-64	65 y más		Alfabetas	Analfabetas	Total	Habla español	No habla		
<b>Chihuahua</b>																
1950	846.4	423.5	422.9	373.4	473.0	358.1	460.9	26.0	715.9	498.4	185.7	22.4	12.7	9.7	102.2	
1960	1,226.8	621.6	605.2	701.2	525.6	542.6	637.2	39.1	1,008.4	539.0	137.3	41.3	30.3	11.0	206.0	
1970	1,612.5	812.6	799.9	1,055.3	557.2	753.4	805.2	54.0	1,339.5	738.2	121.0	26.3	17.6	8.7	164.7	
1980	2,005.5	992.1	1,013.4	1,410.8	594.7	838.0	1,086.3	77.7	1,748.4	1,061.0	103.0	68.5	49.1	15.3	244.2	
1990	2,441.9	1,213.3	1,228.6	1,889.8	552.1	858.8	1,452.3	98.7	2,118.6	1,453.4	94.8	61.5	47.5	10.6	348.7	
1995	2,793.5	1,391.9	1,401.6	2,239.2	554.3	944.3	1,719.4	121.1	2,453.9	1,738.1	98.9	67.9	57.1	10.2	433.9	
2000	3,052.9	1,520.0	1,532.9	2,519.4	533.5	983.1	1,833.8	138.6	2,621.1	1,876.2	94.5	84.1	67.5	14.0	524.9	
2005	3,241.4	1,610.3	1,631.1	2,738.8	502.6	967.4	1,948.8	167.2	2,763.0	2,016.6	93.3	93.7	77.6	10.7	n.d.	
<b>Distrito Federal</b>																
1950	3,050.4	1,418.3	1,632.1	2,884.1	166.3	1,096.1	1,850.9	98.0	2,612.5	2,068.0	461.9	18.8	18.6	0.2	1,385.0	
1960	4,870.9	2,328.9	2,542.0	4,666.1	204.8	1,997.3	2,702.7	157.2	4,072.1	2,453.1	406.8	45.1	45.0	0.1	1,957.5	
1970	6,874.2	3,319.0	3,555.2	6,644.8	229.4	2,850.6	3,785.5	238.1	5,820.0	3,619.5	404.0	68.7	67.2	1.4	2,269.1	
1980	8,831.1	4,234.6	4,596.5	8,831.1	0.0	3,270.4	5,209.2	347.6	7,760.3	5,230.0	326.8	208.5	173.3	21.8	2,533.3	
1990	8,235.7	3,939.9	4,295.8	8,213.8	21.9	2,509.0	5,302.9	394.9	7,373.2	5,462.7	227.6	111.6	107.3	0.3	1,990.7	
1995	8,489.0	4,075.9	4,413.1	8,463.9	25.1	2,348.0	5,684.0	438.3	7,689.7	5,930.9	182.2	100.9	100.0	0.3	2,005.8	
2000	8,605.2	4,110.5	4,494.7	8,584.9	20.3	2,245.0	5,727.9	503.4	7,738.3	6,042.4	180.9	141.7	137.6	0.7	1,827.6	
2005	8,720.9	4,171.7	4,549.2	8,690.6	30.3	2,040.6	5,822.2	596.2	7,795.0	6,229.6	165.9	118.4	113.2	0.4	n.d.	
<b>Durango</b>																
1950	629.9	316.9	313.0	180.5	449.4	274.5	333.2	21.2	530.7	346.9	158.9	2.6	2.2	0.4	68.8	
1960	760.8	386.9	373.9	270.2	490.6	347.0	387.0	25.4	627.1	330.3	82.1	5.7	4.2	1.5	78.3	
1970	939.2	478.7	460.5	389.5	549.7	458.2	446.2	34.7	770.0	405.9	75.0	4.8	3.5	1.4	62.4	
1980	1,182.3	589.9	592.4	595.5	586.8	545.3	583.9	46.6	1,002.2	570.8	59.7	19.4	14.9	3.2	112.2	
1990	1,349.4	664.8	684.6	774.4	575.0	550.1	738.7	57.8	1,169.3	740.1	55.6	18.1	13.4	3.8	146.8	
1995	1,431.7	709.3	722.4	873.0	558.7	531.4	829.9	67.3	1,253.3	841.7	54.2	20.3	18.2	1.9	164.6	
2000	1,448.7	709.5	739.2	924.1	524.6	518.3	838.7	75.9	1,264.0	864.5	49.4	24.9	19.9	4.3	163.6	
2005	1,509.1	738.1	771.0	1,014.7	494.4	495.4	901.4	90.4	1,328.7	943.1	47.9	27.8	23.2	3.8	n.d.	
<b>Guanajuato</b>																
1950	1,328.7	657.6	671.1	552.5	776.2	568.8	706.4	50.2	1,118.8	466.3	586.6	4.7	4.3	0.3	55.8	
1960	1,735.5	867.2	868.3	805.5	930.0	791.6	872.2	64.8	1,433.6	513.4	423.6	3.9	3.6	0.3	107.3	
1970	2,270.4	1,139.2	1,131.2	1,183.4	1,087.0	1,094.7	1,084.3	91.4	1,868.9	735.2	440.5	2.3	1.9	0.4	126.1	
1980	3,006.1	1,484.9	1,521.2	1,771.6	1,234.5	1,367.8	1,508.0	125.1	2,553.8	1,240.3	392.8	35.2	25.9	5.8	227.1	
1990	3,982.6	1,926.7	2,055.9	2,525.5	1,457.1	1,642.8	2,124.6	171.7	3,396.3	1,910.6	379.4	9.0	8.1	0.1	302.1	
1995	4,406.6	2,139.1	2,267.5	2,935.9	1,470.7	1,680.6	2,518.7	199.8	3,837.4	2,332.1	382.3	4.7	4.6	0.1	359.6	
2000	4,663.0	2,233.3	2,429.7	3,133.8	1,529.2	1,706.9	2,675.2	232.4	4,050.0	2,556.5	348.3	10.7	9.9	0.1	390.0	
2005	4,893.8	2,329.1	2,564.7	3,411.0	1,482.8	1,648.3	2,912.4	273.6	4,306.8	2,850.9	332.2	10.3	9.6	0.0	n.d.	
<b>Guerrero</b>																
1950	919.4	452.7	466.7	199.3	720.1	401.7	490.0	25.8	775.1	234.0	497.1	124.7	65.5	59.2	28.5	
1960	1,186.7	593.4	593.3	305.5	881.2	538.0	609.6	37.1	990.8	255.0	391.7	199.4	100.4	99.0	42.8	
1970	1,597.4	796.9	800.5	569.1	1,028.3	767.1	772.3	57.9	1,322.1	430.7	399.6	160.2	75.1	85.1	52.5	
1980	2,109.5	1,050.3	1,059.2	883.4	1,226.1	956.4	1,064.9	82.2	1,793.3	738.8	408.3	274.4	149.5	108.9	103.2	
1990	2,620.6	1,282.2	1,338.4	1,369.5	1,251.1	1,119.2	1,363.6	106.8	2,228.1	1,073.0	394.3	298.5	193.7	86.2	128.4	
1995	2,916.6	1,433.4	1,483.2	1,594.9	1,321.7	1,175.3	1,600.8	128.3	2,516.3	1,313.8	413.9	319.7	218.5	100.1	199.8	
2000	3,079.6	1,491.3	1,588.3	1,703.2	1,376.4	1,197.9	1,682.1	158.0	2,646.1	1,441.8	396.5	367.1	233.8	125.2	167.1	
2005	3,115.2	1,499.5	1,615.7	1,793.0	1,322.2	1,119.7	1,754.3	192.9	2,721.2	1,558.0	386.7	383.4	284.1	87.9	n.d.	
<b>Hidalgo</b>																
1950	850.4	422.2	428.2	179.9	670.5	371.1	447.7	30.2	711.1	271.0	397.7	179.6	119.2	60.4	35.3	
1960	994.6	498.9	495.7	222.9	771.7	445.6	509.4	36.5	828.1	244.4	301.5	233.3	131.6	101.8	63.7	
1970	1,193.8	598.4	595.4	337.0	856.8	561.2	584.4	48.2	991.0	369.2	263.5	201.4	123.5	77.9	49.6	
1980	1,547.5	776.2	771.3	506.3	1,041.2	694.6	787.2	63.8	1,314.4	596.0	255.0	304.1	202.9	82.4	120.0	
1990	1,888.4	929.1	959.3	845.7	1,042.7	775.4	1,016.2	82.9	1,628.5	869.9	227.0	317.8	252.0	53.2	184.6	
1995	2,112.5	1,042.6	1,069.9	1,002.9	1,109.6	788.0	1,221.1	98.5	1,854.8	1,094.8	223.3	328.0	279.5	47.9	245.5	
2000	2,235.6	1,082.0	1,153.6	1,102.7	1,132.9	792.8	1,306.4	118.4	1,974.0	1,211.4	212.5	339.9	276.7	58.2	276.1	
2005	2,345.5	1,125.2	1,220.3	1,227.0	1,118.5	751.3	1,425.9	139.3	2,079.0	1,363.4	200.2	320.0	274.7	40.0	n.d.	
<b>Jalisco</b>																
1950	1,746.8	845.0	901.8	836.1	910.7	725.8	949.0	67.3	1,474.5	856.8	523.7	5.3	4.3	1.0	92.0	
1960	2,443.3	1,207.9	1,235.4	1,429.6	1,013.7	1,088.3	1,251.1	95.2	2,032.5	942.6	403.7	10.1	8.0	2.2	192.2	
1970	3,296.6	1,631.8	1,664.8	2,258.5	1,038.1	1,534.4	1,626.6	135.5	2,725.4	1,391.7	370.5	5.6	3.5	2.1	335.2	
1980	4,372.0	2,133.1	2,238.9	3,304.6	1,067.4	1,897.5	2,241.4	193.0	3,720.2	2,111.9	322.5	64.8	48.3	11.2	569.1	
1990	5,302.7	2,564.9	2,737.8	4,340.4	962.3	2,048.8	2,950.9	256.7	4,584.7	2,917.3	284.9	24.9	20.9	2.5	709.2	
1995	5,991.2	2,923.9	3,067.3	4,983.7	1,007.5	2,134.8	3,543.3	296.7	5,273.2	3,546.3	285.1	21.9	18.7	3.1	824.5	
2000	6,322.0	3,070.2	3,251.8	5,345.3	976.7	2,132.4	3,777.6	334.8	5,541.5	3,843.9	265.2	39.3	34.6	3.2	835.1	
2005	6,752.1	3,278.8	3,473.3	5,816.6	935.5	2,060.2	4,100.6	383.9	5,870.4	4,222.0	248.5	42.4	37.4	2.9	n.d.	

1/ Los datos de 1950 (junio), 1960 (junio), 1970 (enero), 1980 (junio), 1990 (marzo) y 2000 (febrero) corresponden a los Censos de Población y Vivienda, los de 1995 (noviembre) y 2005 a los Censos de Población y Vivienda.

2/ Se excluye la población con edad no especificada.

3/ Se refiere a la población de 15 años y más, en 1950 se trata de la población de 6 años y más. La suma de los parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

4/ Se refiere a la población de 5 años y más. A partir de 1980 el total de los habitantes de lengua indígena no coincide con la suma de los subtotales, ya que incluye a los hablantes que no especificaron su condición de habla del idioma español.

5/ Se refiere sólo a los nativos de otra entidad. No incluye a la población que no especificó su entidad de nacimiento ni a los nacidos en otro país.

n.d. No disponible.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

**Población censada y principales características por entidad federativa 1/**  
(Miles de personas)

(continuación)

Entidad federativa y año	Total	Por sexo		Urbana	Rural	Por grupos de edad (Años) 2/			Total de 5 años o más 2/	Condición de alfabetismo 3/		Habla lengua indígena 4/			No nativa de la entidad 5/
		Hombres	Mujeres			0-14	15-64	65 y más		Alfabetas	Analfabetas	Total	Habla español	No habla español	
<b>México</b>															
1950	1,392.6	694.2	698.4	367.7	1,024.9	600.8	736.8	52.2	1,172.3	532.0	575.1	183.1	143.8	39.2	70.3
1960	1,897.9	960.0	937.9	732.8	1,165.1	864.5	961.5	69.2	1,572.7	609.6	421.2	170.3	134.7	35.7	255.2
1970	3,833.2	1,931.3	1,901.9	2,389.9	1,443.3	1,866.4	1,846.7	120.1	3,127.5	1,426.3	540.5	200.7	180.0	20.7	1,032.6
1980	7,564.3	3,755.9	3,808.4	6,007.4	1,556.9	3,374.7	3,973.6	204.7	6,442.0	3,609.1	569.3	360.4	297.3	39.7	2,905.1
1990	9,815.8	4,834.5	4,981.3	8,285.2	1,530.6	3,762.4	5,736.3	294.9	8,563.5	5,478.8	543.5	312.6	294.9	5.4	3,884.2
1995	11,708.0	5,776.1	5,931.9	10,018.6	1,689.4	4,091.6	7,214.8	376.9	10,318.8	7,041.9	538.2	310.8	306.7	2.6	5,405.3
2000	13,096.7	6,407.2	6,689.5	11,304.4	1,792.3	4,176.9	7,815.8	471.2	11,097.5	7,751.2	529.9	362.0	346.0	4.5	5,059.1
2005	14,007.5	6,832.8	7,174.7	12,201.2	1,806.3	4,145.8	8,656.1	585.7	12,014.5	8,734.8	491.1	312.3	295.9	2.8	n.d.
<b>Michoacán</b>															
1950	1,422.7	701.4	721.3	455.8	966.9	616.0	758.5	45.0	1,196.4	515.6	612.5	51.3	39.2	12.1	55.0
1960	1,851.9	927.0	924.9	751.8	1,100.1	851.4	930.3	64.4	1,538.2	551.3	443.4	58.3	45.9	12.4	77.3
1970	2,324.2	1,167.0	1,157.2	1,072.2	1,252.0	1,122.2	1,106.9	95.2	1,923.2	765.3	436.7	62.9	50.5	12.3	86.7
1980	2,868.8	1,413.6	1,455.2	1,530.1	1,338.7	1,293.4	1,448.0	123.9	2,455.9	1,175.2	396.6	113.3	85.6	19.2	175.2
1990	3,548.2	1,718.8	1,829.4	2,186.4	1,361.8	1,456.8	1,881.4	167.6	3,037.3	1,687.5	353.5	105.6	89.4	9.9	269.4
1995	3,870.6	1,884.1	1,986.5	2,497.4	1,373.2	1,467.7	2,190.0	199.3	3,389.8	2,016.7	368.9	108.5	100.8	7.3	361.4
2000	3,985.7	1,911.1	2,074.6	2,606.8	1,378.9	1,444.1	2,257.3	231.3	3,479.4	2,140.3	345.6	121.8	103.5	15.4	332.8
2005	3,966.1	1,892.4	2,073.7	2,694.6	1,271.5	1,289.2	2,339.4	267.2	3,495.7	2,276.5	327.6	113.2	103.2	5.9	n.d.
<b>Morelos</b>															
1950	272.8	134.8	138.0	118.3	154.5	109.3	153.2	9.3	231.4	129.3	90.6	11.8	10.9	0.8	64.8
1960	386.3	193.1	193.2	205.6	180.7	169.5	200.8	14.3	320.9	133.0	82.1	9.3	8.6	0.7	101.7
1970	616.1	307.0	309.1	431.0	185.1	284.6	305.3	26.2	514.1	237.0	94.5	16.4	14.9	1.5	164.0
1980	947.1	468.3	478.8	699.3	247.8	404.2	502.9	38.5	816.2	450.0	91.4	31.4	25.2	4.1	256.4
1990	1,195.1	583.8	611.3	1,023.2	171.9	448.5	689.9	52.8	1,048.1	653.4	88.7	19.9	18.8	0.2	339.3
1995	1,442.7	706.1	736.6	1,239.3	203.4	500.4	871.6	68.8	1,273.5	840.1	99.3	25.1	24.7	0.4	443.8
2000	1,555.3	750.8	804.5	1,328.7	226.6	500.5	911.5	83.8	1,334.9	902.5	92.0	30.9	28.8	0.6	431.0
2005	1,612.9	775.3	837.6	1,388.1	224.8	476.1	972.6	100.8	1,399.2	985.3	87.2	24.8	22.8	0.3	n.d.
<b>Nayarit</b>															
1950	290.1	144.9	145.2	99.0	191.1	122.1	158.1	9.3	244.2	141.0	87.9	3.9	3.5	0.3	64.1
1960	389.9	197.2	192.7	166.2	223.7	178.0	198.7	12.9	324.0	146.2	65.3	9.5	4.2	5.3	62.7
1970	544.0	276.0	268.0	272.0	272.0	259.6	264.0	20.4	450.0	215.1	69.3	9.5	6.4	3.1	82.0
1980	726.1	364.4	361.7	414.5	311.6	331.6	363.3	30.9	619.2	329.2	65.0	24.1	17.9	5.4	94.0
1990	824.6	411.1	413.5	511.7	312.9	325.5	448.7	40.7	711.7	432.2	55.3	24.2	19.1	3.9	122.3
1995	896.7	448.6	448.1	564.9	331.8	325.1	522.4	47.5	791.2	512.3	57.5	32.5	28.0	4.4	152.0
2000	920.2	456.1	464.1	590.4	329.8	315.5	545.8	54.3	815.3	545.3	54.3	37.2	29.6	6.8	152.5
2005	949.7	469.2	480.5	631.0	318.7	292.3	578.9	62.8	841.6	588.5	51.3	41.7	35.6	5.1	n.d.
<b>Nuevo León</b>															
1950	740.2	366.4	373.8	413.9	326.3	298.9	414.1	25.8	630.0	473.8	130.0	0.2	0.2	0.0	135.9
1960	1,078.8	542.4	536.4	759.0	319.8	453.2	588.1	36.5	904.8	515.0	109.5	2.3	2.3	0.0	254.5
1970	1,694.7	852.5	842.2	1,296.8	397.9	760.5	874.0	60.2	1,407.5	820.7	113.4	0.8	0.6	0.1	399.9
1980	2,513.0	1,251.3	1,261.7	2,197.3	315.7	1,051.6	1,367.9	92.4	2,172.0	1,353.9	106.3	29.9	23.7	3.8	620.2
1990	3,098.7	1,542.7	1,556.0	2,850.6	248.1	1,051.5	1,905.5	125.1	2,750.6	1,933.7	94.4	4.9	4.6	0.0	707.5
1995	3,550.1	1,773.8	1,776.3	3,299.8	250.3	1,094.4	2,298.1	154.1	3,174.0	2,355.7	93.2	7.5	7.4	0.0	803.4
2000	3,834.1	1,907.9	1,926.2	3,581.4	252.7	1,137.5	2,468.8	182.2	3,392.0	2,560.3	88.0	15.4	15.0	0.1	827.5
2005	4,199.3	2,090.7	2,108.6	3,962.5	236.8	1,182.0	2,708.9	226.3	3,720.4	2,843.1	81.4	29.5	28.6	0.0	n.d.
<b>Oaxaca</b>															
1950	1,421.3	699.6	721.7	294.0	1,127.3	588.1	788.7	42.1	1,209.8	421.3	715.8	583.9	371.3	212.5	44.0
1960	1,727.3	859.2	868.1	420.9	1,306.4	740.0	919.4	56.0	1,447.8	409.4	565.9	683.4	386.1	297.3	54.9
1970	2,015.4	998.0	1,017.4	544.7	1,470.7	919.7	1,012.1	83.7	1,688.2	594.7	501.1	677.3	471.0	206.3	54.5
1980	2,369.1	1,176.7	1,192.4	757.9	1,611.2	1,025.4	1,228.1	103.6	2,024.5	853.3	478.5	891.0	616.9	225.6	105.0
1990	3,019.6	1,477.4	1,542.2	1,191.3	1,828.3	1,285.8	1,584.2	143.1	2,602.5	1,249.3	474.7	1,018.1	791.5	192.8	168.0
1995	3,228.9	1,582.4	1,646.5	1,404.5	1,824.4	1,272.9	1,778.3	163.0	2,812.1	1,491.1	448.0	1,027.8	867.9	158.0	227.1
2000	3,438.8	1,657.4	1,781.4	1,531.4	1,907.4	1,298.4	1,915.5	201.2	3,019.1	1,660.0	454.4	1,120.3	885.5	219.2	201.1
2005	3,506.8	1,674.9	1,831.9	1,650.8	1,856.0	1,196.0	2,026.6	238.4	3,103.7	1,824.8	437.7	1,091.5	917.6	155.6	n.d.
<b>Puebla</b>															
1950	1,625.8	796.6	829.2	539.2	1,086.6	676.4	886.5	60.5	1,373.9	584.4	717.1	297.5	178.5	119.0	92.5
1960	1,973.8	979.5	994.3	773.5	1,200.3	872.2	1,022.7	75.6	1,650.0	573.2	525.0	293.4	160.7	132.6	116.8
1970	2,508.2	1,246.5	1,261.7	1,168.0	1,340.2	1,145.2	1,252.7	110.4	2,093.2	866.6	496.4	346.1	251.9	94.2	148.1
1980	3,347.7	1,647.6	1,700.1	1,899.9	1,447.8	1,475.6	1,706.4	143.4	2,830.8	1,354.7	495.1	488.1	344.5	117.9	262.2
1990	4,126.1	2,008.5	2,117.6	2,652.8	1,473.3	1,703.9	2,225.0	186.5	3,565.9	1,943.7	462.4	503.3	402.1	76.6	350.5
1995	4,624.4	2,253.5	2,370.9	3,079.9	1,544.5	1,760.6	2,637.5	220.9	4,044.1	2,389.8	465.7	527.6	456.5	70.0	444.1
2000	5,076.7	2,448.8	2,627.9	3,466.5	1,610.2	1,803.0	2,851.2	261.8	4,337.4	2,656.1	454.3	565.5	477.8	76.0	436.0
2005	5,383.1	2,578.7	2,804.4	3,800.7	1,582.4	1,790.0	3,171.7	307.0	4,688.9	3,033.6	441.7	548.7	485.9	51.9	n.d.

1/ Los datos de 1950 (junio), 1960 (junio), 1970 (enero), 1980 (junio), 1990 (marzo) y 2000 (febrero) corresponden a los Censos de Población y Vivienda, los de 1995 (noviembre) y 2005 (octubre) a los Conteos de Población y Vivienda.

2/ Se excluye la población con edad no especificada.

3/ Se refiere a la población de 15 años y más, en 1950 se trata de la población de 6 años y más. La suma de los parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

4/ Se refiere a la población de 5 años y más. A partir de 1980 el total de los habitantes de lengua indígena no coincide con la suma de los subtotales, ya que incluye a los hablantes que no especificaron su condición de habla del idioma español.

5/ Se refiere sólo a los nativos de otra entidad. No incluye a la población que no especificó su entidad de nacimiento ni a los nacidos en otro país.

n.d. No disponible.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.



# Población censada y principales características por entidad federativa <sup>1/</sup>

(Miles de personas)

(continuación)

Entidad federativa y año	Total	Por sexo		Urbana	Rural	Por grupos de edad (Años) <sup>2/</sup>			Total de 5 años o más <sup>2/</sup>	Condición de alfabetismo <sup>3/</sup>		Habla lengua indígena <sup>4/</sup>			No nativa de la entidad <sup>5/</sup>
		Hombres	Mujeres			0-14	15-64	65 y más		Alfabetas	Analfabetas	Total	Habla español	No habla español	
<b>Querétaro</b>															
1950	286.2	142.1	144.1	69.2	217.0	123.3	151.8	10.5	240.7	81.3	143.3	13.3	8.4	4.8	15.8
1960	355.0	178.0	177.0	99.9	255.1	160.2	180.5	13.0	293.5	88.9	104.6	12.1	7.7	4.4	20.6
1970	485.5	243.2	242.3	172.8	312.7	234.3	231.4	19.8	397.4	146.2	105.0	11.7	9.1	2.5	40.1
1980	739.6	368.4	371.2	350.6	389.0	344.4	367.0	27.9	620.4	291.8	103.1	22.4	17.8	3.7	90.4
1990	1,051.2	516.2	535.0	627.8	423.4	436.2	569.4	38.8	898.2	513.6	93.2	20.4	17.7	1.7	179.2
1995	1,250.5	615.5	635.0	805.8	444.7	474.7	726.8	46.2	1,088.6	680.0	91.8	20.7	19.5	1.2	240.0
2000	1,404.3	681.0	723.3	948.9	455.4	502.2	827.7	57.8	1,224.1	798.1	86.7	25.3	22.9	1.7	284.9
2005	1,598.1	772.8	825.3	1,116.7	481.4	510.3	972.1	71.5	1,391.2	957.8	84.8	23.4	22.1	0.7	n.d.
<b>Quintana Roo</b>															
1950	27.0	14.2	12.8	7.3	19.7	12.1	14.3	0.5	21.9	13.2	7.8	9.6	8.3	1.3	6.7
1960	50.2	26.6	23.6	15.8	34.4	23.7	25.3	1.1	40.7	17.8	8.6	24.8	18.7	6.1	19.7
1970	88.2	45.8	42.4	32.3	55.9	42.3	43.7	2.2	71.5	33.9	12.0	38.5	30.3	8.2	38.2
1980	226.0	116.4	109.6	133.5	92.5	102.4	118.4	4.8	187.7	102.4	20.8	82.8	66.3	12.8	121.5
1990	493.3	254.9	238.4	364.4	128.9	195.9	277.9	10.2	412.9	251.7	35.3	133.1	119.2	11.1	273.6
1995	703.5	361.4	342.1	564.7	138.8	261.7	425.1	15.0	605.0	396.9	42.7	157.8	146.4	11.2	377.3
2000	875.0	448.3	426.7	721.5	153.5	301.3	539.3	20.4	755.4	517.2	42.1	173.6	159.2	12.7	485.3
2005	1,135.3	574.8	560.5	971.6	163.7	320.9	649.7	27.7	891.0	632.1	44.5	171.0	160.1	7.8	n.d.
<b>San Luis Potosí</b>															
1950	856.1	427.2	428.9	260.5	595.6	368.4	455.3	31.3	719.2	334.4	351.8	89.1	60.1	29.0	63.8
1960	1,048.3	528.9	519.4	352.6	695.7	473.6	535.5	38.0	867.1	323.4	250.0	117.8	76.8	41.1	73.2
1970	1,282.0	646.7	635.3	499.9	782.1	606.4	621.0	54.5	1,058.7	458.8	216.8	113.9	87.9	26.0	83.4
1980	1,673.9	834.4	839.5	786.0	887.9	756.1	842.0	74.1	1,422.2	717.8	198.3	193.2	145.2	38.1	137.0
1990	2,003.2	987.3	1,015.9	1,105.0	898.2	820.1	1,081.4	92.8	1,723.6	996.8	175.2	204.3	176.6	20.9	186.3
1995	2,200.8	1,087.5	1,113.3	1,271.9	928.9	836.4	1,248.3	110.4	1,915.2	1,178.8	179.0	213.7	198.0	15.6	193.7
2000	2,299.4	1,120.8	1,178.6	1,357.7	941.7	836.9	1,313.2	129.2	2,010.5	1,278.4	162.7	235.3	208.7	23.9	217.0
2005	2,410.4	1,167.3	1,243.1	1,510.0	900.4	805.3	1,425.6	156.0	2,133.3	1,423.0	156.8	234.8	219.5	13.0	n.d.
<b>Sinaloa</b>															
1950	635.7	315.9	319.8	177.5	458.2	277.9	336.7	20.0	533.4	297.3	213.6	8.9	8.0	1.0	42.1
1960	838.4	426.4	412.0	320.2	518.2	386.1	424.2	27.0	696.0	310.9	140.2	5.9	5.2	0.7	76.2
1970	1,266.5	646.5	620.0	608.7	657.8	603.5	619.9	43.1	1,045.2	501.5	161.5	12.0	11.4	0.6	148.7
1980	1,849.9	932.7	917.2	1,049.6	800.3	830.0	951.7	65.2	1,578.5	875.5	141.3	38.0	30.8	4.5	223.0
1990	2,204.1	1,101.6	1,102.5	1,412.5	791.6	846.7	1,256.6	88.5	1,923.5	1,209.8	132.3	31.4	27.2	1.7	267.1
1995	2,425.7	1,216.4	1,209.3	1,615.6	810.1	848.1	1,467.1	106.7	2,140.0	1,440.9	130.7	24.9	22.2	2.4	287.3
2000	2,536.8	1,264.1	1,272.7	1,710.4	826.4	856.4	1,541.1	124.0	2,241.3	1,531.3	132.5	49.7	42.0	4.5	303.5
2005	2,608.4	1,294.6	1,313.8	1,846.7	761.7	782.6	1,596.7	149.3	2,283.7	1,632.3	112.1	30.5	27.6	0.4	n.d.
<b>Sonora</b>															
1950	510.6	255.8	254.8	231.4	279.2	209.8	283.8	16.2	433.2	301.4	112.7	25.1	23.2	1.9	62.6
1960	783.4	396.0	387.4	451.0	332.4	350.7	407.7	23.9	648.2	346.4	85.2	22.8	21.0	1.8	142.3
1970	1,098.7	551.5	547.2	730.8	367.9	505.9	557.6	35.2	918.7	505.1	87.7	29.1	27.0	2.1	162.6
1980	1,513.7	761.0	752.7	1,067.8	445.9	636.3	823.3	53.0	1,307.0	801.5	74.8	61.1	51.3	6.1	247.4
1990	1,823.6	915.1	908.5	1,443.1	380.5	652.6	1,083.9	73.1	1,596.1	1,088.9	64.9	47.9	45.8	0.9	296.7
1995	2,085.5	1,048.9	1,036.6	1,698.4	387.1	697.9	1,293.8	90.4	1,842.6	1,313.5	68.4	48.2	47.5	0.5	340.7
2000	2,217.0	1,110.6	1,106.4	1,842.1	374.9	719.2	1,376.7	105.3	1,956.6	1,415.3	65.1	55.7	53.0	1.3	356.5
2005	2,394.9	1,198.2	1,196.7	2,054.5	340.4	719.1	1,486.1	129.7	2,100.0	1,553.9	60.3	51.7	48.6	0.9	n.d.
<b>Tabasco</b>															
1950	362.7	182.0	180.7	79.5	283.2	168.3	183.5	10.4	300.1	165.1	120.8	24.5	23.6	0.9	10.8
1960	496.3	251.0	245.3	132.2	364.1	238.3	242.0	15.3	406.0	170.9	86.3	23.5	21.5	2.1	20.0
1970	793.3	389.4	378.9	257.3	511.0	382.1	361.3	24.9	628.7	286.8	99.4	34.2	32.0	2.2	48.7
1980	1,063.0	534.8	528.2	406.0	657.0	490.2	539.3	32.5	895.9	469.0	102.8	56.5	47.2	5.9	92.1
1990	1,501.7	750.0	751.7	745.7	756.0	630.8	818.8	46.8	1,288.2	754.2	109.4	48.0	45.2	0.8	143.1
1995	1,748.8	872.2	876.6	911.3	837.5	666.5	1,020.1	59.1	1,529.3	959.8	118.6	51.4	50.9	0.3	199.9
2000	1,891.8	934.5	957.3	1,016.5	875.3	671.3	1,132.9	74.0	1,664.4	1,088.8	117.4	62.0	59.2	0.8	178.7
2005	1,990.0	977.8	1,012.2	1,094.3	895.7	635.4	1,238.8	92.0	1,761.9	1,215.3	113.9	52.1	50.4	0.3	n.d.
<b>Tamaulipas</b>															
1950	718.2	360.3	357.9	380.3	337.9	292.3	403.6	21.4	609.7	434.9	151.0	0.7	0.7	0.0	222.0
1960	1,024.2	513.9	510.3	612.8	411.4	444.6	545.7	32.6	855.1	463.1	115.2	2.0	2.0	0.0	291.4
1970	1,456.9	725.5	731.4	1,004.5	452.4	666.5	736.2	54.2	1,212.4	666.4	124.0	2.3	1.7	0.7	318.3
1980	1,924.5	950.0	974.5	1,446.0	478.5	803.6	1,041.8	77.7	1,666.9	1,010.8	108.7	29.5	23.4	4.0	450.4
1990	2,249.6	1,111.7	1,137.9	1,823.7	425.9	785.9	1,348.5	97.2	1,974.8	1,344.6	99.1	8.5	8.2	0.0	521.4
1995	2,527.3	1,254.7	1,272.6	2,103.3	424.0	816.6	1,590.1	116.6	2,240.3	1,602.2	102.0	10.1	9.9	0.1	541.6
2000	2,753.2	1,359.9	1,393.3	2,351.9	401.3	861.2	1,724.7	137.7	2,427.3	1,765.5	95.6	17.1	16.6	0.1	678.8
2005	3,024.2	1,493.6	1,530.6	2,638.9	385.3	880.4	1,891.1	168.0	2,644.8	1,962.3	92.9	20.2	19.2	0.0	n.d.

1/ Los datos de 1950 (junio), 1960 (junio), 1970 (enero), 1980 (junio), 1990 (marzo) y 2000 (febrero) corresponden a los Censos de Población y Vivienda, los de 1995 (noviembre) y 2005 (octubre) a los Censos de Población y Vivienda.

2/ Se excluye la población con edad no especificada.

3/ Se refiere a la población de 15 años y más, en 1950 se trata de la población de 6 años y más. La suma de los parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

4/ Se refiere a la población de 5 años y más. A partir de 1980 el total de los habitantes de lengua indígena no coincide con la suma de los subtotales, ya que incluye a los hablantes que no especificaron su condición de habla del idioma español.

5/ Se refiere sólo a los nativos de otra entidad. No incluye a la población que no especificó su entidad de nacimiento ni a los nacidos en otro país.

n.d. No disponible.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

# Población censada y principales características por entidad federativa <sup>1/</sup>

(Miles de personas)

(concluye)

Entidad federativa y año	Total	Por sexo		Urbana	Rural	Por grupos de edad (Años) <sup>2/</sup>			Total de 5 años o más <sup>2/</sup>	Condición de alfabetismo <sup>3/</sup>		Habla lengua indígena <sup>4/</sup>			No nativa de la entidad <sup>5/</sup>
		Hombres	Mujeres			0-14	15-64	65 y más		Alfabetas	Analfabetas	Total	Habla español	No habla español	
<b>Tlaxcala</b>															
1950	284.6	143.0	141.6	110.3	174.3	121.8	150.3	11.8	239.6	124.5	101.9	22.2	21.8	0.4	17.0
1960	346.7	174.9	171.8	152.2	194.5	156.4	173.6	15.1	286.2	117.2	71.4	18.2	15.9	2.2	21.5
1970	420.6	213.5	207.1	209.1	211.5	199.9	200.3	20.4	349.4	160.9	59.8	19.9	18.9	1.0	25.5
1980	556.6	277.5	279.1	320.5	236.1	249.5	280.4	25.7	472.9	254.8	51.4	30.8	25.6	3.1	51.2
1990	761.3	375.1	386.2	582.4	178.9	310.1	415.0	35.3	662.4	399.9	50.1	22.8	20.9	0.9	93.6
1995	883.9	435.4	448.5	706.5	177.4	326.9	514.2	42.1	776.4	507.2	48.7	26.9	26.6	0.2	132.0
2000	962.6	469.9	492.7	755.2	207.4	335.3	570.8	49.6	846.9	571.7	48.4	26.7	25.3	0.4	136.5
2005	1,068.2	517.5	550.7	835.6	232.6	347.6	650.4	58.7	941.7	660.6	47.3	23.8	22.7	0.3	n.d.
<b>Veracruz</b>															
1950	2,040.2	1,012.5	1,027.7	679.4	1,360.8	871.3	1,100.6	65.6	1,715.3	801.2	836.7	252.7	165.4	87.3	164.5
1960	2,727.9	1,366.9	1,361.0	1,079.3	1,648.6	1,208.6	1,424.7	90.5	2,282.7	867.9	647.4	312.2	196.3	115.9	277.0
1970	3,815.4	1,921.8	1,893.6	1,797.8	2,017.6	1,747.6	1,929.5	138.4	3,171.9	1,403.6	664.3	360.3	270.7	89.6	328.3
1980	5,387.7	2,679.4	2,708.3	2,743.3	2,644.4	2,291.2	2,879.4	208.4	4,644.0	2,366.3	721.6	634.2	465.1	130.9	508.8
1990	6,228.2	3,077.4	3,150.8	3,501.7	2,726.5	2,395.0	3,547.7	258.9	5,424.2	3,106.9	694.1	580.4	479.6	76.9	583.7
1995	6,737.3	3,323.9	3,413.4	3,933.2	2,804.1	2,392.1	4,020.4	314.0	5,950.0	3,619.5	711.6	590.8	519.9	69.8	650.9
2000	6,909.0	3,355.2	3,553.8	4,080.0	2,829.0	2,338.5	4,135.0	373.1	6,118.1	3,834.9	669.6	633.4	542.5	77.6	629.2
2005	7,110.2	3,423.4	3,686.8	4,310.0	2,799.5	2,188.7	4,395.8	463.0	6,370.6	4,202.5	651.5	605.1	533.8	57.3	n.d.
<b>Yucatán</b>															
1950	516.9	260.2	256.7	285.6	231.3	203.7	293.5	19.0	436.7	266.3	149.2	279.4	235.9	43.5	8.0
1960	614.0	311.5	302.5	367.1	246.9	256.7	331.8	23.8	523.8	244.3	111.3	295.9	229.5	66.4	13.0
1970	758.4	378.7	379.7	493.0	265.4	322.1	401.1	35.1	643.4	315.5	120.7	357.3	300.7	56.6	15.4
1980	1,063.7	529.7	534.0	782.0	281.7	424.9	582.0	54.7	921.8	515.5	121.2	490.0	395.0	71.5	44.3
1990	1,362.9	673.9	689.0	1,071.6	291.3	513.9	768.9	76.1	1,188.4	709.7	133.8	525.3	476.0	40.8	74.6
1995	1,556.6	773.4	783.2	1,250.6	306.0	540.8	926.2	87.0	1,375.9	860.6	151.8	545.9	498.6	46.9	93.8
2000	1,658.2	818.2	840.0	1,348.7	309.5	542.4	1,005.6	97.9	1,472.7	966.6	135.6	549.5	497.7	48.1	113.1
2005	1,818.9	896.6	922.3	1,509.3	309.6	534.1	1,137.7	114.8	1,617.1	1,113.8	136.2	538.4	499.9	29.8	n.d.
<b>Zacatecas</b>															
1950	665.5	332.4	333.1	166.7	498.8	296.9	344.7	22.7	554.9	313.1	216.2	0.3	0.3	0.0	37.8
1960	817.8	412.8	405.0	222.3	595.5	382.5	403.3	28.1	668.7	298.2	133.2	0.7	0.7	0.0	39.2
1970	951.5	475.9	475.6	298.3	653.2	481.1	430.8	39.6	770.1	372.1	98.3	1.0	0.3	0.7	43.7
1980	1,136.8	561.1	575.7	426.4	710.4	548.1	536.2	50.6	958.2	499.2	87.7	5.3	3.2	1.1	70.1
1990	1,276.3	623.7	652.6	586.3	690.0	533.6	676.1	63.5	1,100.9	665.8	73.0	0.9	0.8	0.0	100.1
1995	1,336.5	655.5	681.0	670.6	665.9	505.9	755.1	73.3	1,173.7	752.4	74.8	1.3	1.2	0.1	140.0
2000	1,353.6	653.6	700.0	722.1	631.5	492.0	769.4	83.7	1,188.7	784.5	68.0	1.8	1.7	0.1	125.3
2005	1,367.7	659.3	708.4	783.0	584.7	448.9	811.8	96.0	1,212.9	841.9	65.3	3.9	3.6	0.1	n.d.

1/ Los datos de 1950 (junio), 1960 (junio), 1970 (enero), 1980 (junio), 1990 (marzo) y 2000 (febrero) corresponden a los Censos de Población y Vivienda, los de 1995 (noviembre) y 2005 (octubre) a los Conteos de Población y Vivienda.

2/ Se excluye la población con edad no especificada.

3/ Se refiere a la población de 15 años y más, en 1950 se trata de la población de 6 años y más. La suma de los parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

4/ Se refiere a la población de 5 años y más. A partir de 1980 el total de los habitantes de lengua indígena no coincide con la suma de los subtotales, ya que incluye a los hablantes que no especificaron su condición de habla del idioma español.

5/ Se refiere sólo a los nativos de otra entidad. No incluye a la población que no especificó su entidad de nacimiento ni a los nacidos en otro país.

n.d. No disponible.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

**Anexo 2.- IDH y componentes por entidad federativa.  
*Informe sobre Desarrollo Humano, México 2006-2007,*  
Migración y Desarrollo Humano. PNDU.**

CUADRO 1.1

## IDH y componentes por entidad federativa

POSICIÓN SEGÚN IDH	ENTIDAD	IDH	ÍNDICE DE SALUD	ÍNDICE DE EDUCACIÓN	ÍNDICE DE INGRESO
1	Distrito Federal	0.8837	0.8401	0.9031	0.9079
2	Nuevo León	0.8513	0.8373	0.8634	0.8531
3	Baja California	0.8391	0.8435	0.8763	0.7976
4	Coahuila	0.8356	0.8319	0.8678	0.8072
5	Chihuahua	0.8340	0.8365	0.8599	0.8057
6	Baja California Sur	0.8332	0.8361	0.8752	0.7883
7	Quintana Roo	0.8296	0.8367	0.8272	0.8250
8	Aguascalientes	0.8271	0.8345	0.8645	0.7824
9	Campeche	0.8263	0.8235	0.8160	0.8394
10	Sonora	0.8253	0.8313	0.8689	0.7756
11	Tamaulipas	0.8246	0.8300	0.8695	0.7743
12	Colima	0.8097	0.8338	0.8478	0.7475
13	Querétaro	0.8087	0.8252	0.8294	0.7716
14	Jalisco	0.8056	0.8328	0.8383	0.7457
15	Durango	0.8045	0.8240	0.8555	0.7339
16	Morelos	0.8011	0.8345	0.8379	0.7308
17	Sinaloa	0.7959	0.8312	0.8467	0.7099
18	Estado de México	0.7871	0.8264	0.8414	0.6935
19	San Luis Potosí	0.7850	0.8255	0.8215	0.7079
20	Yucatán	0.7831	0.8234	0.8101	0.7157
21	Tabasco	0.7800	0.8187	0.8437	0.6776
22	Guanajuato	0.7782	0.8257	0.8047	0.7042
23	Nayarit	0.7749	0.8326	0.8317	0.6605
24	Tlaxcala	0.7746	0.8284	0.8426	0.6528
25	Zacatecas	0.7720	0.8282	0.8325	0.6552
26	Puebla	0.7674	0.8107	0.8037	0.6877
27	Hidalgo	0.7645	0.8208	0.8152	0.6574
28	Michoacán	0.7575	0.8233	0.7933	0.6561
29	Veracruz	0.7573	0.8092	0.7971	0.6655
30	Guerrero	0.7390	0.8004	0.7654	0.6513
31	Oaxaca	0.7336	0.8108	0.7754	0.6148
32	Chiapas	0.7185	0.8013	0.7518	0.6024
	Nacional	0.8031	0.8250	0.8331	0.7513

Fuente: Cuadro A1 del apéndice estadístico.

**Nota:** Las estadísticas utilizadas para calcular los indicadores de desarrollo humano en el presente Informe hacen referencia a la información disponible del año más reciente, que en este caso es 2004. Generalmente, en sus versiones mundial y nacional, el *Informe sobre Desarrollo Humano* tiene un desfase de dos años en la información estadística presentada respecto al año de la publicación. En el caso de México, esto se debe a la disponibilidad de la variable Producto Interno Bruto (PIB) por entidad federativa. Los datos sobre el PIB son procesados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la información se encuentra disponible 14 meses después del año al cual hace referencia. Sin embargo, al momento de la publicación del presente informe, el INEGI está llevando a cabo un cambio del año base del Sistema de Cuentas Nacionales de México del cual el PIB forma parte; estos trabajos están siendo realizados ahora con base en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN). Este es el motivo por el que los datos del PIB por entidad federativa para el año 2005 estarán disponibles hasta finales del año 2007. Los índices aquí presentados no son comparables con los publicados en los Informes sobre Desarrollo Humano México 2002 y 2004. Para efectos de comparación ver cuadro A7 del apéndice estadístico. El IDH nacional en este cuadro difiere en 0.017 del IDH calculado para el mismo año en el *Informe Global sobre Desarrollo Humano 2006* debido a diferencias en las fuentes.

**Anexo 3.- Cuadro A. Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación y lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa, 2000; Cuadro B.9. Distrito Federal: Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación, lugar que ocupa en el contexto nacional y estatal por municipio, 2000. Estudio de marginación, Conapo, Año 2000.**

Cuadro A. Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación y lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa, 2000														
Clave de la entidad federativa	Entidad federativa	Población total	% Población analfabeta de 15 años o más	% Población sin primaria completa de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional
	Nacional	97 483 412	9.46	28.46	9.90	4.79	11.23	45.94	14.79	30.97	50.99			
01	Aguascalientes	944 285	4.84	23.03	3.38	1.78	1.30	37.82	3.57	24.54	42.23	- 0.97340	Bajo	28
02	Baja California	2 487 367	3.53	19.59	1.95	2.33	6.83	36.58	4.59	11.62	22.22	- 1.26849	Muy bajo	30
03	Baja California Sur	424 041	4.21	20.98	3.71	4.62	6.32	38.80	10.42	25.41	35.82	- 0.80173	Bajo	27
04	Campeche	690 689	11.81	34.22	17.27	8.79	14.61	56.63	14.92	34.51	64.12	0.70170	Alto	8
05	Coahuila de Zaragoza	2 298 070	3.87	18.79	3.42	1.42	2.18	37.74	4.55	13.37	34.68	- 1.20202	Muy bajo	29
06	Colima	542 627	7.16	27.20	2.56	1.96	2.18	40.90	12.53	18.20	48.00	- 0.68709	Bajo	22
07	Chiapas	3 920 892	22.94	50.31	19.33	12.01	24.99	65.03	40.90	61.21	75.89	2.25073	Muy alto	1
08	Chihuahua	3 052 907	4.79	23.30	5.30	6.27	5.88	36.53	6.96	19.64	37.67	- 0.78007	Bajo	26
09	Distrito Federal	8 605 239	2.91	12.16	0.44	0.17	1.47	34.82	1.34	0.32	42.43	- 1.52944	Muy bajo	32
10	Durango	1 448 661	5.41	28.75	13.67	6.57	7.00	40.30	13.73	42.12	50.12	- 0.11390	Medio	17
11	Guanajuato	4 663 032	11.99	35.75	16.10	3.19	6.86	47.10	10.93	37.39	47.29	0.07966	Alto	13
12	Guerrero	3 079 649	21.57	41.92	35.29	11.04	29.54	59.67	39.97	53.44	66.16	2.11781	Muy alto	2
13	Hidalgo	2 235 591	14.92	34.09	17.19	7.66	15.25	49.69	19.02	58.52	65.27	0.87701	Muy alto	5
14	Jalisco	6 322 002	6.45	26.71	4.93	2.14	6.78	38.46	7.36	19.40	40.93	- 0.76076	Bajo	25
15	México	13 096 686	6.40	20.84	8.14	1.80	6.23	47.65	7.19	19.38	49.41	- 0.60460	Bajo	21
16	Michoacán de Ocampo	3 985 667	13.90	40.19	11.40	4.41	10.87	46.04	19.90	43.09	57.29	0.44913	Alto	10
17	Morelos	1 555 296	9.25	25.76	7.17	1.40	7.30	44.26	14.80	23.93	54.28	- 0.35571	Medio	19
18	Nayarit	920 185	9.05	31.97	9.52	4.75	9.53	44.14	13.25	43.68	56.25	0.05813	Alto	14
19	Nuevo León	3 834 141	3.32	16.49	1.59	1.04	3.62	36.97	3.30	7.57	28.93	- 1.39258	Muy bajo	31
20	Oaxaca	3 438 765	21.49	45.53	18.07	12.54	26.95	59.45	41.60	64.01	71.93	2.07869	Muy alto	3
21	Puebla	5 076 686	14.61	35.20	11.89	4.75	16.26	54.73	24.09	41.49	63.90	0.72048	Alto	7
22	Querétaro de Arteaga	1 404 306	9.80	26.14	16.37	5.76	6.58	43.74	10.06	42.14	41.72	- 0.10726	Medio	16
23	Quintana Roo	874 963	7.52	25.18	9.23	4.36	5.34	53.01	11.37	21.19	40.37	- 0.35917	Medio	20
24	San Luis Potosí	2 299 360	11.29	34.10	11.43	11.54	20.92	43.85	23.70	44.64	58.82	0.72114	Alto	6
25	Sinaloa	2 536 844	7.96	30.06	10.62	3.35	7.22	47.52	14.53	39.17	48.63	- 0.09957	Medio	15
26	Sonora	2 216 969	4.40	22.40	4.19	3.23	3.47	42.18	13.18	21.25	40.95	- 0.75590	Bajo	24
27	Tabasco	1 891 829	9.73	32.27	8.58	5.85	26.49	54.52	13.47	56.10	62.29	0.65540	Alto	9
28	Tamaulipas	2 753 222	5.13	23.35	2.65	4.97	5.01	42.36	8.95	16.89	46.72	- 0.69053	Bajo	23
29	Tlaxcala	962 646	7.80	23.42	8.43	2.05	2.48	54.61	8.98	36.88	63.38	- 0.18493	Medio	18
30	Veracruz - Llave	6 908 975	14.87	39.17	10.21	11.11	29.47	51.50	29.29	48.50	68.64	1.27756	Muy alto	4
31	Yucatán	1 658 210	12.30	36.94	24.01	4.12	5.69	52.52	5.62	28.82	67.57	0.38133	Alto	11
32	Zacatecas	1 353 610	7.97	37.50	19.68	4.03	11.05	42.68	9.12	55.13	58.91	0.29837	Alto	12

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

**Cuadro B.9. Distrito Federal: Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación, lugar que ocupa en el contexto nacional y estatal por municipio, 2000**

Clave de la entidad federativa	Clave del municipio	Entidad federativa / Municipio	Población total	% Población analfabeta de 15 años o más	% Población sin primaria completa de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Lugar que ocupa en el contexto nacional
09		Distrito Federal	8 605 239	2.91	12.16	0.44	0.17	1.47	34.82	1.34	0.32	42.43				
09	002	Azcapotzalco	441 008	2.34	10.46	0.33	0.06	0.22	33.60	0.31	0.00	39.09	- 2.00568	Muy bajo	12	2426
09	003	Coyoacán	640 423	2.18	9.01	0.28	0.06	0.13	23.24	0.41	0.00	33.40	- 2.19043	Muy bajo	15	2439
09	004	Cuajimalpa De Morelos	151 222	3.61	14.74	0.72	0.24	1.21	40.05	1.94	0.98	44.13	- 1.79780	Muy bajo	6	2390
09	005	Gustavo A. Madero	1 235 542	3.00	12.79	0.38	0.11	0.57	37.58	0.96	0.00	43.93	- 1.87379	Muy bajo	8	2410
09	006	Iztacalco	411 321	2.61	11.90	0.24	0.10	0.09	35.39	0.26	0.00	42.95	- 1.93054	Muy bajo	10	2418
09	007	Iztapalapa	1 773 343	3.61	14.73	0.43	0.17	1.22	41.80	1.88	0.00	50.29	- 1.72632	Muy bajo	3	2366
09	008	Magdalena Contreras, La	222 050	3.55	14.63	0.76	0.30	1.80	40.80	3.42	0.18	46.64	- 1.75643	Muy bajo	5	2379
09	009	Milpa Alta	96 773	5.58	18.53	2.89	0.68	6.43	54.84	8.18	13.22	57.63	- 1.30509	Muy bajo	1	2214
09	010	Álvaro Obregón	687 020	3.39	13.77	0.28	0.11	0.51	36.80	1.15	0.03	43.07	- 1.87378	Muy bajo	7	2409
09	011	Tláhuac	302 790	3.47	13.90	0.43	0.23	0.81	43.13	2.25	0.49	49.49	- 1.72860	Muy bajo	4	2368
09	012	Tlalpan	581 781	3.10	12.16	0.63	0.40	9.40	33.86	2.13	0.96	40.68	- 1.88437	Muy bajo	9	2413
09	013	Xochimilco	369 787	3.77	13.89	1.32	0.56	5.43	42.76	4.32	1.39	46.47	- 1.70479	Muy bajo	2	2358
09	014	Benito Juárez	360 478	1.07	5.28	0.10	0.04	0.25	13.86	0.16	0.00	23.25	- 2.44852	Muy bajo	16	2442
09	015	Cuauhtémoc	516 255	2.09	9.53	0.31	0.11	0.14	27.55	0.19	0.00	38.63	- 2.09002	Muy bajo	13	2435
09	016	Miguel Hidalgo	352 640	1.90	9.35	0.26	0.07	0.20	27.07	0.22	0.00	34.79	- 2.13681	Muy bajo	14	2436
09	017	Venustiano Carranza	462 806	2.32	10.90	0.27	0.07	0.13	36.40	0.19	0.00	42.65	- 1.93820	Muy bajo	11	2419

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

**Anexo 4.- Acuerdo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para poner en práctica el *Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS)*.  
Acuerdo número 6, Miércoles 07 de febrero de 2001.**



Poner en Práctica el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social

ACUERDO DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL PARA PONER EN PRACTICA EL PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL DE DESARROLLO SOCIAL

C O N S I D E R A N D O S:

Que vamos a gobernar para todos, pero la preferencia la tendrán los humildes, porque no puede haber trato igual entre desiguales.

Que vamos a gobernar desde abajo, y con la participación de todas y de todos.

Que haremos realidad el principio según el cual el mejor gobierno es aquel en que todos nos sentimos parte.

Que la administración pública implica planeación, honestidad, transparencia, trabajo organizado, eficiencia y sensibilidad social.

Por estas y otras consideraciones se toma el siguiente:

A C U E R D O:

1. En cada una de las 1 352 unidades territoriales en que se encuentra dividida la ciudad, habrá un programa integrado de desarrollo social. Se trata de bajar hasta las colonias, barrios, unidades habitacionales y pueblos, acciones bien definidas y recursos con carácter de intransferibles para frenar el empobrecimiento del pueblo y garantizar la tranquilidad y la seguridad pública.
2. El programa integrado comprenderá a todas las unidades territoriales, pero habrá más acciones y recursos en 783 unidades territoriales consideradas de muy alta, alta y mediana marginación.
3. El programa integrado incluye 13 subprogramas: prevención al delito, apoyos a adultos mayores, becas a personas con discapacidad, becas a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, créditos para ampliación y rehabilitación de viviendas, mantenimiento de unidades habitacionales, creación de estancias infantiles, créditos a microempresarios, desayunos escolares, apoyo a la producción rural, construcción y mantenimiento de escuelas, apoyo a mercados públicos y becas para trabajadores desempleados.
4. El programa integrado para el desarrollo social implica una inversión de 4 mil 435 millones de pesos.
5. Aunado a lo anterior, se han puesto en marcha distintas acciones no programadas territorialmente, como son: la construcción de 10 mil viviendas en las delegaciones del centro; la creación de 15 preparatorias y una Universidad; el suministro de agua a Iztapalapa; la entrega de libros gratuitos de secundaria; el mantener sin aumento las tarifas de transporte público; la compra de 500 autobuses nuevos, la atención a niños y niñas de la calle, así como otros programas para el desarrollo social.
6. En el mediano y largo plazo, en la medida que vaya avanzando la organización ciudadana, se podrá lograr que estos programas integrados se elaboren desde la asamblea de vecinos, con sólo definir las normas y un techo financiero por unidad territorial. Con ello haremos realidad y vincularemos la participación ciudadana, la justicia y la planeación democrática.

**Anexo 5.- Población total por Delegación según sexo, relación hombres - mujeres y tasa de crecimiento en el Distrito Federal. INEGI, Censo de población 2005.**

**Población total por delegación según sexo, relación hombres-mujeres y tasa de crecimiento**

Municipio	Población			Relación hombres-mujeres	Tasa de crecimiento 2000-2005
	Total	Hombres	Mujeres		
<b>Distrito Federal</b>	<b>8 720 916</b>	<b>4 171 683</b>	<b>4 549 233</b>	<b>91.7</b>	<b>0.24</b>
010 Álvaro Obregón	706 567	336 625	369 942	91.0	0.50
002 Azcapotzalco	425 298	201 618	223 680	90.1	-0.64
014 Benito Juárez	355 017	161 553	193 464	83.5	-0.27
003 Coyoacán	628 063	295 802	332 261	89.0	-0.34
004 Cuajimalpa de Morelos	173 625	82 426	91 199	90.4	2.46
015 Cuauhtémoc	521 348	245 697	275 651	89.1	0.17
005 Gustavo A. Madero	1 193 161	573 847	619 314	92.7	-0.61
006 Iztacalco	395 025	187 859	207 166	90.7	-0.71
007 Iztapalapa	1 820 888	885 049	935 839	94.6	0.47
008 La Magdalena Contreras	228 927	109 649	119 278	91.9	0.54
016 Miguel Hidalgo	353 534	163 271	190 263	85.8	0.04
009 Milpa Alta	115 895	57 013	58 882	96.8	2.72
011 Tláhuac	344 106	167 271	176 835	94.6	1.85
012 Tlalpan	607 545	292 141	315 404	92.6	0.77
017 Venustiano Carranza	447 459	212 050	235 409	90.1	-0.59
013 Xochimilco	404 458	199 812	204 646	97.6	2.09

## B i b l i o g r a f í a

- Aguilar Monteverde, Alonso, *Problemas estructurales del subdesarrollo*, México, UNAM, 1971.
- Aguilar Villanueva, Luís F., *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Aristóteles, *La política*, México, ESPASA-CALPE, 1998.
- Ayala Espino, José Luís, *Límites del mercado, límites del Estado*, México, INAP, 1992.
- Béjar Navarro, Raúl y Hernández Bringas, Héctor (coordinadores), *Población y Desigualdad Social en México*, Cuernavaca Mor., Universidad Nacional Autónoma de México- Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 1993.
- Bobbio, Norberto, *Estado Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, México, Editorial Siglo Veintiuno Editores, Décima edición en español, 1997.
- Bodemer, Klaus (compilador), *La reforma del Estado, más allá de la privatización*, Paraguay, FESUR, 1993.
- Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI editores, 1999.
- Bustelo, Eduardo, *De otra manera: ensayos: sobre política social y equidad*, Rosario, Homo Sapiens, 2000.
- Calderón Chelius, Miguel, *Desarrollo, desigualdad y pobreza: la búsqueda del bienestar en el contexto mexicano*, México, Tesis, FCPyS-UNAM, Ciudad Universitaria, 1999.
- Casas, Rosalba, *et al; Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Plaza y Valdes, 1998.
- Clavijero, Francisco Javier, *Capítulos de historia y disertaciones*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

- *Enciclopedia de México*, Ciudad de México, Tomo IV, 1996.
- Fuentes, Mario Luis, *Política Social del siglo XXI: Retos perspectivas en México*, Edo. México, PRI/ Porrúa, 2005.
- Germani, Gino, *El concepto de marginalidad. Significado, raíces históricas y cuestiones teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1980.
- Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla, 1986.
- Gutiérrez Muñoz, Juan, *La política social como deber de la Administración Pública*, México, Tesis de Maestría, FCPyS- UNAM, Ciudad Universitaria, 2000.
- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, México, Las líneas del Mar, 1995.
- H. Beveridge, William, *Las bases de la seguridad social*, México, Biblioteca de la Salud - Instituto Nacional de Salud Pública- Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Hernández, Jiménez Dalmasio, *et al.*, *La Marginalidad. El comportamiento adaptativo de las familias marginadas en la colonia Santa Anita, Delegación Iztacalco, México, D.F.*, México, UNAM, 1984.
- Hernández Laos, Enrique, *Globalización, Desigualdad y Pobreza: lecciones de la experiencia mexicana*, México D.F., UAM, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias y Humanidades, Plaza y Valdez, 2003.
- Heyde, Ludwig, *Compendio de política social*, Barcelona- Buenos Aires, Editorial Labor, 1931.
- Kliksberg, Bernardo, *La pobreza un tema impostergable*, México, FCE, 1999.
- Levy, Santiago (Compilador), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, México, FCE, 2004.
- Licha, Isabel, *Gerencia Social en América Latina, enfoques y experiencias innovadoras*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

- López Portillo Pacheco, José, *Génesis y teoría general del Estado moderno*, México, IEPES-PRI, 1976.
- Maynard Keynes, John, *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE, 1984.
- Molina Álvarez, Juan Carlos, *El desarrollo de la política social en México 1917-1994*, México, Tesina, FCPyS, UNAM, Ciudad Universitaria, 1996.
- Montagut, Teresa, *Política social. Una introducción*, Barcelona, Ariel, 2000.
- Montesquieu, *El espíritu de las Leyes*, México, Porrúa, 1998.
- *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, t.15, México, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990.
- Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza, 1991.
- Ortega, Nelson, et al., *Pobreza Urbana, Perspectivas globales, nacionales y locales*, México, Gobierno del Estado México/Miguel Ángel Porrúa/Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza, 2003
- Pipitone, Ugo, *La salida del atraso: un estudio histórico comparativo*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica/FCE, 1995.
- Polanyi, Karl, *La gran transformación*, México, J. Pablos, 1992.
- Salinas de Gortari, Carlos, *La década perdida, 1995-2006. Neoliberalismo y populismo en México*, México, Debate, 2008.
- Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SDS-DF), *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, Una valoración general*, México, SDS-DF/ Consejo de Desarrollo Social, Primera Edición, 2006.
- Serrano Salazar, Oziel, *La Reforma Política del Distrito Federal*, México, Plaza y Valdez Editores, 2001.
- Titmuss, Richard M., *Política social*, Barcelona- Caracas- México, Editorial Ariel, 1981.
- Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción, la formación del régimen presidencial de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

- Vellinga, Menno (Coordinador), *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1997.
- Waldo, Dwight, *El estudio de la Administración Pública*, Madrid, Aguilar, 1964.
- Ziccardi, Alicia y Navarro, Bernardo (Coordinadores), *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Autónoma Metropolitana, 1995.

## Leyes

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Desarrollo Social Federal.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
- Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

## Documentos

- Acuerdo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para poner en práctica el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, Acuerdo número 6, Miércoles, 07 de febrero de 2001.
- Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Washington D.C. USA, Banco Mundial, 1997.
- Diario Oficial de la Federación, 6/12/88. Acuerdo de creación de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad.
- Diario Oficial de la Federación, 22/12/2005. Acuerdo entre el Gobierno del Distrito Federal, el Estado de México y el Estado de Hidalgo donde acordaron establecer una definición oficial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.
- Diario Oficial de la Federación, 20/4/1983. *Acuerdo presidencial que deroga el acuerdo de creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados*.

- G.D.F., *Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000*, Distrito Federal, G.D.F., 1998.
- G.D.F., *Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 2001-2006*, Distrito Federal, G.D.F., 2001.
- O.N.U, *Informe sobre Desarrollo Humano, México, 2006-2007, Migración y Desarrollo Humano*, PNDU.
- O.N.U, *Nuevas iniciativas en pro del desarrollo social*, Ginebra, Resolución. A/RES/S-24/2, Vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones, Décima sesión plenaria 15 de Diciembre de 2000.
- Presidencia de la República, *Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006*. Presidente Vicente Fox Quezada.
- Secretaría de Desarrollo de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS), *Política Social del Gobierno del Distrito Federal, Documento Marco*, México, Diciembre de 1998.

### Referencias electrónicas

- Comisión Nacional de Salarios Mínimos, Salario Mínimo General promedio de los Estados Unidos Mexicanos 1964-2008, [en línea], Dirección URL: <http://www.conasami.gob.mx/formatestimonios>.
- Distrito Federal: Población económicamente activa por edad y sexo a mitad de año, proyecciones 2005-2030. CONAPO, [en línea], <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/PEA/09.xls>,
- “Los capitalinos pasan 5 años de su vida en un vehículo: estudio legislativo”, [en línea], México, *La Jornada On Line*, 22 de mayo de 2008, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2008/05/22/los-capitalinos-pasan-5-anos-de-su-vida-en-un-vehiculo-estudio-legislativo>.
- Oscar Rene Vargas, *¿Qué es el consenso de Washington?*, El Nuevo Diario, Nicaragua, 13 de noviembre de 2002, [en línea], Dirección URL: [http://www.lainsignia.org/2002/noviembre/econ\\_033.htm](http://www.lainsignia.org/2002/noviembre/econ_033.htm).
- PRD “Declaración de principios del Partido de la Revolución Democrática”, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.prd.org.mx/portal/documentos/principios.pdf>.



- Rolando Cordera Campos, *et al*, “La política social moderna: Evolución y perspectivas”, [en línea], México, Universidad Nacional Autónoma de México, 07 de noviembre de 2003, Dirección URL: <http://www.rolandocordera.org.mx/textos/politicamoderna.pdf>.
- Segundo Informe de Gobierno, Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, 1998, [en línea], Dirección URL: <http://www.df.gob.mx/jefatura/admon/cardenas/informe/index.html>.
- Tercer informe de Gobierno del Distrito Federal, Mtra. Rosario Robles Berlanga, Jefa de Gobierno del D.F., 1999-2000, [en línea], Dirección URL: <http://www.df.gob.mx/jefatura/admon/rosario/informe/index.html>.
- *Vulnerabilidad y Exclusión Social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida en los hogares*, [en línea], <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p15.4.htm>, [consulta: 25 de mayo de 2008].