



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ANÁLISIS DEL PLANTEAMIENTO DE PROGRAMAS DELEGACIONALES DE

COMBATE A LA POBREZA EN IZTAPALAPA 2000- 2006.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA

PRESENTA:

LETICIA GONZÁLEZ TAPIA

DIRECTORA DE TESIS: DRA. LUCIA ÁLVAREZ ENRIQUEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos.

Mi más profundo y sincero agradecimiento a la Dra. Lucia Álvarez Enríquez, por ser mi guía y consejera en este proceso, por su infinita paciencia y apoyo, por compartir conmigo su gran experiencia en el tema, pero sobre todo por haber despertado y sembrado en mí, años atrás, la inquietud e interés por los temas de la ciudad a través de sus clases, las cuales se convirtieron en espacios entrañables en mi formación.

Asimismo, mis agradecimientos a los Doctores Jerónimo Hernández, Carlos Bravo, Elí Evangelista y Juan Estrella, por el tiempo dedicado, los comentarios, orientaciones y sugerencias para enriquecer este trabajo, colaborando enormemente para su culminación.

Índice.

	Página
Introducción	1
Capítulo I.- Marco Teórico Conceptual	7
Pobreza	9
Políticas Públicas	23
Políticas Sociales	29
Desarrollo Social	37
Niveles de Gobierno	43
Capítulo II.- Antecedentes Delegacionales	51
Desarrollo Histórico	53
Índices de Marginación	60
Datos Delegacionales	66
Antecedentes del Gobierno Delegacional	77
Capítulo III.- Programas Delegacionales de Combate a la Pobreza y su contexto en la Dirección General de Desarrollo Social. (DGDS)	84
Panorama General de la DGDS.	86
Desarrollo de Programas de la DGDS	94
Coordinación de Programas de Combate a la Pobreza.	103
• Programa de Apoyo a la Economía Familiar y Abasto Comunitario.	104
• Programa de Atención a Familias que Viven en Zonas Marginadas	107
• Trabajo Social	109
• Brigadas de Desarrollo Comunitario	111
Logros Delegacionales en materia de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza 2001-2003	116
Logros Delegacionales en materia de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza 2003-2006	117
Capítulo IV.- Análisis y Conclusiones sobre los Programas Delegacionales de Combate a la Pobreza en Iztapalapa 2000- 2006	120
Anexo Perfil Socioeconómico	146
Fuentes de Consulta	153

Introducción

Durante décadas, la temática de la pobreza se enfocó en las zonas rurales, centrando los esfuerzos de los grandes programas nacionales de combate a la pobreza en estas zonas a pesar de que en las ciudades se concentra gran cantidad de población rural, que en la búsqueda de una mejor calidad de vida, migran a las ciudades, asentándose de manera irregular en las periferias, siendo protagonistas de situaciones de desigualdad y marginación, incorporándose a dinámicas urbanas que acentúan su estado de vulnerabilidad.

El Distrito Federal, es una de las entidades más privilegiadas del país, se encuentra en uno de los primeros lugares en desarrollo económico, sin embargo, para el año 2008 de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación del Desarrollo Social (CONEVAL) el 64.6% de su población era pobre; dos de cada tres personas pobres vivían en zonas urbanas. (CONEVAL, 21010. p. 27)

En la Ciudad de México, podemos encontrar situaciones polarizadas, por un lado se concentran cuatro de los diez municipios del país con menor rezago social (Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Coyoacán y Azcapotzalco, en este caso delegaciones) así como dos de los once municipios con mayor número de personas en pobreza entre los que se ubica la Delegación Iztapalapa. (Mayoral J, 2012)

“Los niveles de pobreza que afectan a un alto porcentaje de la población se encuentran curiosamente relacionados con las principales variables demográficas, tales como los elevados niveles de fecundidad, ya que, en los territorios donde se acentúan la pobreza, la desigualdad y los problemas ligados al subdesarrollo presentan, sin excepción, mayores niveles de fecundidad y altas tasas de natalidad, lo que origina una tendencia abrumadora del crecimiento poblacional, sobre todo en las delegaciones con historias demográficas más recientes. (EVALUA, 2009, p. 9)

Una de las evidencias más preocupantes en relación a la transmisión generacional de la pobreza en la Ciudad de México, es la tendencia establecida ya, de que las

nuevas generaciones infantiles que se crían y se educan en condiciones de pobreza constituyen un porcentaje mucho mayor del que corresponde a los que se educan en una situación más favorable. Como ejemplo, basta observar la gran proporción de población menor de 14 años de edad que se concentran en las Delegaciones más pobres del D. F., como son las delegaciones de Iztapalapa y la Gustavo A. Madero, que en 2005 concentraban 48 por ciento de este segmento de la población, respecto a la población total del D. F. de 0 a 14 años.

Es decir, estos niños y jóvenes heredarán una serie de características que aumentarán su posibilidad de permanecer pobres durante toda su generación, no sólo se están criando en condiciones de ingreso que les impide alcanzar niveles adecuados de nutrición, sino que tampoco se les transmitirán legados ni de activos, ni el status socioeconómicos que les permitirán superar su situación de pobreza, además sus escasas posibilidades de educación les impedirán usarla como mecanismos de movilidad social, contribuyendo a reducir toda posibilidad de acceder a un trabajo digno en su edad adulta.” (EVALUA, 2009, p. 9)

La pobreza es la expresión más clara de desigualdad entre los seres humanos y lamentablemente se vuelve en el día a día parte de nuestra vivencia e interacción social hasta volverse tolerada y común; sin embargo, este grave problema social se encuentra presente en la acción de las políticas públicas de todos los gobiernos y forma parte esencial de los temas de la Agenda Pública.

Los gobiernos locales (municipales, delegacionales) son el primer acercamiento de la gente, de ahí surge la respuesta directa a las problemáticas y solicitudes de los ciudadanos y es ahí donde se requiere una planeación adecuada de los programas, que impulsen el desarrollo de la comunidad y atiendan de manera emergente sus solicitudes.

Con el objetivo de dotar de atribuciones y facultades que dieran mayor certeza, eficacia y democracia en la administración del Distrito Federal, se realiza la reforma política en 1996, de la cual emana la disposición de elección del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y la elección de los Jefes Delegacionales a

partir del año 2000, esta modificación, otorga atribuciones específicas a las administraciones delegacionales para la planeación y ejecución de políticas públicas, planes y programas dentro de la demarcación, sin embargo, estos son acotados al presupuesto que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aprueba para cada una de las demarcaciones y etiqueta los montos de gastos de cada una de las partidas y rubros, limitando su ejecución, en lo que podría ser un ejercicio poco equitativo.

Una de las 16 delegaciones que conforman el Distrito Federal, es Iztapalapa, (limitación geo- administrativa de nuestro objeto de estudio), esta delegación cuenta con el 20% de la población del Distrito Federal y con el 7.5% de territorio de éste. (INEGI. 2004) Al igual que el resto de las delegaciones del Distrito Federal, en el año 2000, en Iztapalapa se tuvo el primer Jefe Delegacional designado por el voto de los ciudadanos.

Entre las nuevas atribuciones que tuvo la administración del Gobierno Delegacional electo, estaba la conformación del Programa Delegacional, el cual debe articular todos los programas y servicios dirigidos a la población para lograr la mayor eficacia en la ejecución de éstos. Nosotros nos remitiremos al área de Desarrollo Social, la cual retoma su importancia, ya que ahí se ejecutaban las acciones para impulsar el desarrollo de los iztapalapenses y era esta área la que acogía a la Coordinación de Programas de Combate a la Pobreza, la cual pertenecía a la Dirección de Atención al Rezago Social, esta coordinación agrupaba los programas delegacionales denominados de combate a la pobreza, y es aquí donde empieza nuestra investigación.

Comenzaremos puntualizando la importancia del tema, combate a la pobreza en Iztapalapa, ya que esta delegación ocupa el tercer lugar en grado de pobreza, sólo superada por Milpa Alta y Xochimilco, para el año 2003, de las 186 Unidades Territoriales que concentraba Iztapalapa, 45 Unidades Territoriales eran de Alta

Marginación y 65 de Muy Alta Marginación¹ es decir el 64% de la población vivía en zonas clasificadas como marginadas; adicionalmente Iztapalapa cuenta con una población de 1,773,343 personas, la mayor del Distrito Federal. (EVALUA. 2008. p.50) Esta delegación es considerada un mosaico multicultural, ya que es la principal receptora de población migrante de los estados más pobres del país, como Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala y Puebla (CONEVAL. 2010. p. 30, 31) los cuales entretejen sus dinámicas de vida con una población de tradiciones muy arraigadas.

El periodo que se toma en esta investigación es de 2000 a 2006, que abarca las dos primeras administraciones electas, lo que resulta muy interesante toda vez que este periodo nos brinda la oportunidad de conocer la manera como se planteó el cambio o reestructuración en programas para la población, emanados por gobernantes elegidos por ellos, los cuales debieron presentar propuestas en campaña que pretendieran modificar el alto nivel de pobreza en la demarcación y romper con la estructura política de tantos años.

Cabe destacar que el interés en esta investigación, además de partir de una zona geográfica con características tan especiales como Iztapalapa, en un periodo tan significativo, como los pioneros en administración electa, parte también de mi participación en la Coordinación de Programas de Combate a la Pobreza, en un primer momento como parte de servicio social y posteriormente de manera laboral con diversas funciones en los programas de esta área, ahí desarrollé diversas funciones como responsable del programa de Apoyo a la Economía Familiar y Abasto Comunitario, operando y replanteando diferentes actividades que integraban este programa; posteriormente participé en el Programa Apoyo a Familias que Viven en Zonas Marginadas y por último como responsable del Programa Brigadas de Desarrollo Comunitario a través de las cuales tuve acceso no solo a la parte documental y administrativa (como rendición de metas, informes,

¹ Datos obtenidos de la "Lista de Unidades Territoriales" apartado "Diagnósticos" del Sistema de información para el Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social del D.F. (www.sideso.df.gob.mx) septiembre 2011.

calendarizaciones) sino como una enriquecedora experiencia en campo, visitando las Unidades Territoriales con mayor grado de Marginación en la demarcación.

El principal interés de esta investigación, desde el enfoque sociológico, es poder analizar de qué elementos se valió la administración delegacional para la estructuración de los Programas de Combate a la Pobreza y si la planeación² de éstos, realmente modificó estados o grados de pobreza de la población de la demarcación.

Para lograr concretar el análisis, este trabajo se encuentra dividido de la siguiente forma:

El capítulo primero concentra el marco conceptual de esta investigación, con diversos postulados, y teorías de conceptos como Pobreza, Políticas Públicas, Políticas Sociales y Desarrollo Social. En este apartado se incluyen leyes y documentos gubernamentales que aluden a estos conceptos, así como su conceptualización en diversos organismos nacionales e internacionales. Esto, para definir desde qué punto de vista se aborda el estudio de los programas de Combate a la Pobreza en el Distrito Federal.

El segundo capítulo presenta el marco de referencia de la Delegación Iztapalapa, sus antecedentes históricos, su situación geográfica, el desarrollo económico social, los índices de marginación, un recorrido general sobre el estado de sus servicios urbanos y de infraestructura, las fiestas y tradiciones de la comunidad y los antecedentes del Gobierno Delegacional, tales como el proceso para elección

² “La planeación del desarrollo debe entenderse como un proceso social continuo, permanente y sostenible que busca identificar, explicar, orientar y guiar los cambios y transformaciones producidos por el modelo de desarrollo, con el fin de alcanzar unos fines y propósitos políticos, sociales, económicos, ambientales y de equidad que se haya puesto una sociedad determinada. En esa medida la planeación se enmarca en una situación social específica en la cual actúan diferentes actores con diversos intereses y propósitos , y que establecen un conjunto de procedimientos, instrumentos y acciones colectivas que conducen al mejoramiento de las condiciones problemáticas identificadas” (González, 2006, citado por Canto y Berrios 2012, p.16)

de Jefes Delegacionales, las fuerzas políticas que intervinieron y los resultados electorales de ese proceso, teniendo este capítulo como objetivo, visualizar el contexto en el que surgió y se desarrolló nuestro objeto de estudio, que son los programas delegacionales de combate a la pobreza.

El tercer capítulo contiene la presentación de los Programas de Combate a la Pobreza y su contexto en la Dirección General de Desarrollo Social en Iztapalapa, las modificaciones que se realizaron en su estructura orgánica, sus atribuciones, ámbito de competencia, las Políticas Públicas a las que respondían, la asignación de presupuesto, el desarrollo de estos programas y los principales logros de la administración delegacional en este periodo, es pertinente aclarar que los programas que puntualmente se establecen como Programas de Combate a la Pobreza, son los ejecutados y operados por un área creada expresamente en la nueva administración delegacional, denominada Coordinación de Programas de Combate a la Pobreza, de la que daremos cuenta ampliamente en este capítulo, es importante señalar que se retoman y explican brevemente los diversos programas delegacionales de desarrollo social que pretendían atender de manera indirecta la problemática de la pobreza.

Finalmente, en el cuarto capítulo expondremos las conclusiones sobre el análisis del planteamiento de los Programas Delegacionales de Combate a la Pobreza en Iztapalapa, fundamentado en los conceptos y normatividad revisada en el primer capítulo e intercalando elementos destacables del entorno social que enmarca la delegación, incluyendo lo que considero un factor determinante como el contexto político administrativo por el que transitaba la administración delegacional en este periodo.

CAPÍTULO I

MARCO TEORICO – CONCEPTUAL

El primer acercamiento al análisis de un programa de combate a la pobreza, implica invariablemente el plantearse las interrogantes, ¿qué es pobreza?, ¿que implica? y ¿quiénes son pobres? y por supuesto ¿quiénes o que método los define como pobres? y así tener la noción primaria contra qué o a quiénes atiende un programa de combate a la pobreza, es decir, definir o establecer a qué conceptos nos apegaremos en este análisis, sin embargo cabe mencionar en este apartado que el Combate a la Pobreza, por lo menos a nivel discursivo y de planteamiento, se encuentra en primer plano en la actual Agenda Pública, dado el esfuerzo de diversos actores sociales, que pretenden equilibrar las oportunidades de todos los individuos que participan en una sociedad y que no cuentan con las mismas capacidades para la obtención de bienes, servicios y derechos que el resto de la población.

La planeación e implementación de acciones que integran los programas de combate a la pobreza a través de diversas políticas sociales, no ha dado el resultado esperado por diversas circunstancias, entre ellas tal vez las voluntades de gobiernos, o factores como un mal planteamiento, una mala aplicación, una completa desvinculación al crecimiento y desarrollo de la economía.

Considero fundamental establecer los antecedentes sobre los conceptos de pobreza, (es decir, qué se va a combatir) desarrollo social (enfocando que es a través de éste, mediante el cual se articulan los programas) y políticas públicas, (entendiendo las atribuciones y competencias del gobierno en éstos programas).

Poder definir a qué se refieren los programas de combate a la pobreza, obligadamente nos remonta a preguntas como: a) ¿a quiénes van dirigidos los programas? b) ¿Qué se da en esos programas (cuál es el apoyo)? y c) ¿Cómo se distribuye o aplica el apoyo?, estas mismas preguntas, son la base de las teorías de la Justicia Distributiva (Dieterlen, 2010, p.12-14), la cual estructura las respuestas como: ¿a quiénes van dirigidos los programas?. Aquí se habla de los sujetos de la distribución, que es la manera de concebir e identificar a los sujetos susceptibles

de recibir bienes o servicios, pero también se refiere a los individuos o estructuras responsables de la distribución y aquí se tienen varias posturas, entre las que se asevera que el Estado está obligado a esta distribución, pero hay posturas que dicen que las organizaciones no gubernamentales en sus diferentes acepciones, deben participar en este proceso. B) ¿Qué se da en esos programas (cuál es el apoyo)? Los objetos que se distribuyen van desde transferencias monetarias, hasta servicios o bienes. C) ¿Cómo se distribuye o aplica el apoyo?. esta pregunta se refiere a los criterios de distribución (asignación) partamos del punto que los recursos siempre van a ser escasos y que esta asignación deberá ser objetiva, pública, transparente y eficiente y que las características de esta asignación no se basa en un criterio personal, sino en empatar con puntos o características establecidas como el número de hijos, el nivel de educación, condiciones de la vivienda, etc.

Pobreza

Hablar de pobreza, no involucra exclusivamente referirse a personas o comunidades con carencias económicas y materiales, que limitan derechos como la alimentación o la salud; el concepto pobreza involucra el incumplimiento de un sin número de Derechos Humanos³ y Constitucionales⁴, tales como la educación, la salud, vivienda digna, etc., pero atañe también necesidades intrínsecas del ser humano como tiempo libre, patrimonio y reposo.

Como lo plasma el Informe de Desarrollo Humano de 1997, del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), La pobreza no debe ser sufrida en silencio por los pobres, ni debe ser tolerada por quienes están en situación de cambiarla. La pobreza tiene muchos rostros y abarca más que un bajo ingreso.

³ Como los establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Asamblea General de Naciones Unidas aprobada en 1966) en sus artículos 6, 7, 9, 11, 12, 13 y 14

⁴ Como los Artículos Constitucionales 3, 4 y 5

Refleja también mala salud y educación, la privación de conocimientos y comunicaciones, la incapacidad para ejercer derechos humanos y políticos, y la falta de dignidad, confianza y respeto por sí mismo. Hay también un empobrecimiento ambiental y el empobrecimiento de países enteros, donde esencialmente todos viven en la pobreza. Detrás de esos rostros de la pobreza se oculta la sombría realidad de vidas desesperadas, sin salida, y, con frecuencia, gobiernos que carecen de la capacidad para enfrentar la situación

En la concepción sobre la pobreza hay una tensión constante entre la pobreza definida como nivel de vida bajo y pobreza definida como recursos inadecuados o insuficientes. Aunado a esto, existe la importancia en cada sociedad, de la connotación que se le da a la pobreza, es decir, lo que se piensa de la pobreza o lo que la origina y mantiene, de aquí, se despliegan los medios, soluciones y estructuras para combatir o disciplinar la pobreza.

La economía política clásica explicó la pobreza a la asignación ineficiente de los recursos y que se corregiría conforme el mercado tuviera un adecuado funcionamiento. (Lomelí V, 2010, p.58)

Desde la perspectiva de los economistas clásicos y neoclásicos, la pobreza fue el resultado del mal funcionamiento del sistema económico (feudalismo) ya que éste no permita el libre flujo de los factores de producción. Una mejor asignación de los recursos mediante el libre funcionamiento de la economía de mercado permitiría el incremento sostenido de empleo, los salarios y de esta forma la sociedad solo debería preocuparse por los incapacitados para trabajar. Posteriormente, encontramos los postulados de Stuart Mill (Lomelí V, 2010, p.59), quien plantea la exclusión como determinante de la pobreza y plantea la necesidad de una política gubernamental encaminada a lograr la igualdad de oportunidades para todos los participantes del sistema económico. De sus propuestas partieron en el siglo XX los principales enfoques sobre política social desde la perspectiva del pensamiento económico. (Lomelí V, 2010, p.58)

Entre los planteamientos de algunos autores, podemos destacar los que conciben factores no solo de ingreso para considerar pobre a un individuo, sino que contemplan su entorno (y sus diversos factores) en que se desarrolla, podemos encontrar a Peter Townsend, (Lomelí V, 2010, p. 62) quien postula que la pobreza debe ser considerada a partir de un estándar de vida y tiempo determinados y centra su enfoque en la distribución de los recursos y no en los ingresos, considerando que los individuos deben participar en patrones, costumbres y actividades comunes dentro de la sociedad en la que participan.

De acuerdo con Amartya Sen, (Lomelí V, 2010, p. 63) los pobres son aquellos que carecen de capacidades para satisfacer sus necesidades básicas, las cuales van a ir variando de acuerdo al momento de la vida en que se encuentre el individuo y las diferentes condiciones sociales y comunitarias de la sociedad en que vive, es decir, su concepción de pobreza se apega a partir de las capacidades, es decir, lo que la gente puede hacer, definiendo la pobreza como la ausencia de capacidades básicas que le permiten a cualquier individuo insertarse en la sociedad, a través del ejercicio de su voluntad. En un sentido más amplio, la pobreza no es cuestión de escaso bienestar, sino de incapacidad de conseguir bienestar, precisamente debido a la ausencia de medios, según esta concepción, la pobreza no es falta de riqueza o ingreso, sino de capacidades básicas.

El Informe sobre Desarrollo Humano (1997) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, plantea que la pobreza, en el criterio de Desarrollo Humano se basa particularmente en la perspectiva de la capacidad. En el concepto de capacidad, la pobreza de una vida se basa no sólo en la situación empobrecida en que la persona vive efectivamente, sino también en la carencia de oportunidad real, determinada por limitaciones sociales y por circunstancias personales, para vivir una vida valiosa y valorada. Según el concepto de capacidad se centra la atención en los funcionamientos que una persona puede o no lograr, dadas las oportunidades que tenga. Los funcionamientos se refieren a las diversas cosas

valiosas que una persona puede hacer o ser, como vivir mucho tiempo, en condiciones de salud, de buena nutrición, relacionándose bien con otros de la comunidad, etc.

De acuerdo a este mismo informe de Desarrollo Humano, existen algunos criterios de malestar en la población vulnerable, los cuales inciden en su percepción, respecto a si son capaces o no de brindar seguridad o desarrollar capacidades, entre las cuales destacan:

Ser impedidos (por ejemplo, ciegos, inválidos, mentalmente discapacitados, enfermos crónicos), carecer de tierra, ganado, equipo agrícola, etc., no poder enterrar en forma decente a sus muertos, no poder enviar a sus hijos a la escuela, tener más bocas que alimentar y menos manos para ayudar, no tener miembros sanos que puedan alimentar a sus familias en una crisis, tener una vivienda mala, sufrir los efectos de comportamiento destructivo (por ejemplo, alcoholismo), ser “pobre de gente” carecer de apoyo social, tener que enviar los hijos a trabajar, ser padres sin cónyuge, tener que aceptar trabajo indigno o de baja condición, tener seguridad alimentaria pocos meses al año, depender de recursos de propiedad común.

Julio Boltvinik, (2003, p. 17-25) menciona que su postura frente a la concepción de pobreza, recupera y combina diferentes posturas; por un lado, la que refiere a que la pobreza es la insuficiencia de recursos, lo que causa un nivel de vida inadecuado, que significa carencia y privación, es decir define pobreza como insuficiencia de recursos; y otra postura que define pobreza como privación, buscando los indicadores directos de privación: la falta de agua potable, de drenaje, el bajo nivel educativo, la desnutrición, el hacinamiento, la baja calidad de los materiales de la vivienda, la no participación en actividades acostumbradas en la sociedad. La combinación de estas posturas, arrojó la conformación de uno de los Métodos de medición de la pobreza más utilizados, el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), en el cual se combinan indicadores directos de

privación con indicadores indirectos de recursos, entre los que incluyen tiempo disponible en el hogar para el trabajo doméstico y educación, y el tiempo libre.

Sin embargo, Boltvinik (2003, p. 17-25) plantea que conceptualmente su postura concibe *la pobreza como las carencias humanas derivadas de las limitaciones de recursos económicos, aunque entre sus recursos económicos, él incluye, el tiempo y otros recursos como el acceso a servicios gubernamentales gratuitos, para él, “es pobre aquel hogar que dada sus fuentes de bienestar no puede satisfacer sus necesidades, por más eficientemente que las use”*.

En su planteamiento el Dr. Boltvinik, incluye una amplia gama de recursos a la que ha denominado fuentes de bienestar de los hogares, que incluyen:

- 1) los ingresos corrientes (monetario y no monetario)
- 2) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiado)
- 3) la propiedad, o derechos de uso de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio básico)
- 4) los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendidos no como medios de obtención de ingreso, sino como expresiones de las capacidades de entender y hacer.
- 5) el tiempo disponible para educación, recreación, el descanso y las tareas domésticas.
- 6) la propiedad de activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar.

A partir de estas fuentes de bienestar estructuró un enfoque en el que combinó la información sobre éstas de manera pragmática para identificar directamente algunas carencias, por ejemplo: las características de la vivienda, el nivel educativo de las personas y en otros casos cuantificó los recursos disponibles y los cotejó contra normas expresadas también en términos de recursos (por ejemplo, en materia de ingresos y tiempo).

Retomando el planteamiento de Araceli Damián, (Damián A, 2004, p. 67-72) la pobreza es un testimonio de derechos humanos incumplidos, de falta de respeto a la dignidad humana. La pobreza y la indigencia son la negación de derechos humanos fundamentales.

Para ella, la manera de identificar quienes son pobres de quienes no lo son, involucra directamente la elección del método de medición de la pobreza que se utilice.

En el texto “Derechos Socioeconómicos y Pobreza” (Damián A; 2004, 67-72) Damián introduce a los métodos más recurrentes a los que se acude en mediciones de pobreza, a través de los cuales se abren diferentes concepciones de ésta, es decir, de acuerdo a la diferencia de resultados que arroja cada método, son o no pobres diversos grupos y sectores de la población, en primer lugar describe los dos métodos más recurrentes de medición de la pobreza; El método de “Línea de pobreza” (LP), el cual compara el ingreso de los hogares con una LP y son pobres los hogares cuyo ingreso es menor a la LP.

Uno de los primeros antecedentes sobre la concepción de pobreza basado en el enfoque de *línea de pobreza*, lo tenemos con Seebohm Rowntree (Zicardi A; 2010, p. 26) en la cual se considera pobres a todo aquel incapaz de lograr una supervivencia física, ofreciendo una medida absoluta de pobreza, determinando el nivel de ingreso que provee un mínimo estándar de la vida, basado en necesidades biológicas de agua, comida, ropa y vivienda.

En América Latina también se ha utilizado el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) mediante el cual se verifica directamente si el hogar o los individuos satisfacen sus necesidades básicas. Por ejemplo, si se considera que el mínimo de educación es la secundaria completa para la población de 15 años y más, un hogar será clasificado como pobre si los integrantes del hogar en dicho rango de edad no cumplen con tal requisito.

Ambos métodos han sido criticados por su parcialidad dado que son dimensiones distintas del bienestar. En el método de la LP sólo considera al ingreso como la única fuente de bienestar, mientras que el de NBI ignora por completo este recurso y toma otras variables relacionadas con el bienestar como la vivienda, la salud, la educación, etc.

Cuando se utiliza el método de la LP se asume que los hogares cuyo ingreso está por arriba de la LP no son pobres, que satisfacen todas sus necesidades básicas y que, por tanto, gozan a plenitud de sus derechos socioeconómicos. No obstante, la Dra. Damián comenta que se ha demostrado tanto en América Latina como en los países desarrollados que no existe una asociación perfecta entre pobreza por ingresos y la satisfacción de las necesidades básicas.

De acuerdo a su descripción, hay hogares que tienen ingresos iguales o superiores a la LP, pero que carecen de servicios de salud, agua potable, drenaje, etc. Estos hogares al no tener satisfechas todas sus necesidades básicas, no gozan a plenitud de sus derechos socioeconómicos.

Si la identificación de los pobres se realizase exclusivamente mediante el método de NBI, a los hogares que tienen cubiertas las necesidades definidas para su medición no serían pobres, aun cuando su ingreso fuesen insuficiente para satisfacer necesidades que requieren ser cubiertas por medio del ingreso.

Por otra parte, en las aplicaciones más comunes del método de NBI en América Latina se seleccionan muy pocos indicadores de satisfacción de necesidades, casi todas asociadas a la posesión de bienes básicos (vivienda, materiales de la vivienda, hacinamiento) o al acceso a los servicios públicos (agua entubada o drenaje), por lo cual no se toman en cuenta otras necesidades básicas (acceso a servicios de salud, niveles educativos, tiempo libre disponible). Por lo tanto, la adopción de este método suele conllevar también un recorte de los satisfactores humanos básicos.

La Dra. Damián, coincide que para cubrir el mayor espectro de las necesidades y de los derechos humanos, es necesario adoptar métodos multidimensionales, como el de la Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), propuesto por Julio Boltvinik, los cuales han superado en gran medida las limitaciones de los métodos parciales.

En el 2002 el gobierno de México convocó a un grupo de investigadores para que propusieran el método oficial de medición de pobreza, creando, El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de la Sedesol, el cual sostuvo que “la pobreza es un fenómeno multidimensional” (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002, p. 26)

La coherencia de su concepción, le debió haber llevado a la adopción de un método multidimensional que identificara todas las fuentes de bienestar y todas las carencias básicas, respetando así los derechos económicos básicos. No obstante, el Comité propuso, la variante de la canasta normativa alimentaria (CNA) del método de LP. Por lo tanto, en principio quedaron excluidos de cualquier tipo de apoyo gubernamental aquellos hogares con carencias en las dimensiones de NBI pero que no son pobres por ingreso.

El método de la CNA ha sido criticado debido a que, en el mejor de los casos, sólo mide la pobreza alimentaria.

La Canasta Normativa de Alimentos (CNA) es un listado de los alimentos que cubren los requerimientos nutricionales de la población. Estas canastas se basan para su elaboración, por lo general, en los requerimientos nutricionales recomendados por los organismos internacionales o por los institutos responsables de la nutrición en cada país. Una vez calculados los requerimientos nutricionales por persona (o por adulto equivalente), se elaboran canastas alimentarias basadas en las prácticas de consumo observadas en una sociedad o grupo de referencia.

De acuerdo al Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002, p. 26), de la Secretaría de Desarrollo Social Federal, las discrepancias en el concepto provienen en buena medida de la forma como se concibe el patrón mínimo deseable.

La pobreza puede concebirse como una carencia definida en distintos espacios:

- en oportunidades de participación en los mecanismos de decisión colectiva, o política, que le dan “voz” a la ciudadanía en la representación de sus intereses
- en mecanismos de apropiación o de *titularidades* sobre recursos, que entre otras cosas provocan incertidumbre respecto al acceso a satisfactores básicos
- en capital físico o humano (por ejemplo, carencia de cierto tipo de vivienda o de un número de años de educación formal)
- en ingreso (por ejemplo, de flujos monetarios o no monetarios suficientes para adquirir ciertos satisfactores)
- en bienes de consumo (por ejemplo, de una canasta de bienes alimenticios y no alimenticios)
- en bienestar, entendido en un sentido subjetivo (por ejemplo, de un nivel de satisfacción personal adecuado)

Para el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002, p. 21-23) las combinaciones de estas definiciones permiten concebir la pobreza como una *privación multidimensional*, donde la imposibilidad de obtener cierta especificación de activos, ingresos, bienes de consumo y/u otros elementos identifica a quien es pobre. Los elementos posibles para reconocer a quien es pobre pueden multiplicarse de forma indefinida, agregando cuestiones tales como inferioridad social, aislamiento o relaciones de poder desfavorables, lo que eleva la complejidad de la definición de pobreza.

Una forma de resolver tal multidimensionalidad de la definición de pobreza es concebirla en términos más generales, como privación de “capacidades básicas”.

Aun cuando pueden plantearse requerimientos universales para no ser pobre, es factible que aquello que permite cumplir dicho estándar varíe de una sociedad a otra, de un hogar a otro e, inclusive, de un individuo a otro.

Los programas de combate a la pobreza en México, han cobrado fuerza desde la perspectiva de focalización, (Boltvinik J, 2004) en los cuales se reciben transferencias del estado, sólo para aquellos que prueben no tener medios para resolver sus necesidades, se proclama que este enfoque es la mejor solución al problema porque cuesta menos, es más eficiente y no hay dispendio porque no se otorgan apoyos a quienes no los necesitan, es decir, no tienen el carácter de universales, en esta focalización, todos los sujetos encuadrados en mínimas características serán beneficiarios del programa, (ejemplo, en el D.F. el apoyo económico a todos las personas mayores de 68 años, sin importar ingresos económicos, ni residencia en zonas de alta marginación, ni si cuentan con otro programa de ayuda o pensión).

Los programas focalizados, cometen dos errores inevitables, conocidos como tipo I y tipo II.

El error de tipo I o error de exclusión, consiste en descartar de los beneficios a individuos realmente pobres, (es decir, que por diversos factores no logren encuadrar en las descripciones o especificaciones que en el programa se califiquen como beneficiarios, a pesar de que sean individuos verdaderamente pobres y necesitados de éste).

En el error de tipo II, o de inclusión, se admiten no pobres dentro de los beneficiarios (es decir, que el recurso o los beneficios se entreguen o cubran a individuos que no son necesitados del programa, esto debido a fallas o errores en las descripciones o especificaciones de los lineamientos concernientes, quedando éstos incluidos en la cobertura).

En los programas de focalización se busca prevenir el error tipo II o de inclusión y como consecuencia se termina cayendo en el error de Tipo I. Por lo que al evitar el mal uso de los recursos en beneficiar a quienes no lo necesitan, se afecta en realidad a muchos que si se encuentran en situación de pobreza, dejándolos sin apoyo. (Boltvinik J; 2004)

Ahora bien, repasemos la concepción de pobreza y su identificación en los organismos oficiales, nacionales, locales e internacionales, por ejemplo:

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se conceptualiza la pobreza en tres tipos: A) Pobreza Alimentaria: que es cuando no se puede cubrir una alimentación mínimamente necesaria. B) Pobreza de Capacidades: los ingresos no alcanzan a cubrir necesidades como educación y salud de cada integrante de la familia. C) Pobreza Patrimonial: su ingreso no alcanza para cubrir mininos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada miembro del hogar.

En los **LINEAMIENTOS Y CRITERIOS GENERALES PARA LA DEFINICION, IDENTIFICACION Y MEDICION DE LA POBREZA**, publicados en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 16 de junio de 2010, se especifica lo siguiente:

TITULO SEGUNDO
DE LA DEFINICION DE LA POBREZA
Capítulo Único

.....

CUARTO.- La definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el del bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial.

QUINTO.- El espacio del bienestar económico comprenderá las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso.

SEXTO.- El espacio de los derechos sociales se integrará a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social, en específico aquellos asociados a los indicadores mencionados en el artículo 36, fracciones II a la VII, de la Ley.

SEPTIMO.- El espacio del contexto territorial incorporará aspectos que trascienden al ámbito individual (que pueden referirse a características geográficas, sociales y culturales,

entre otras); en específico, aquellos asociados al grado de cohesión social, así como otros considerados relevantes para el desarrollo social.

OCTAVO.- La población en situación de pobreza multidimensional será aquella cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presente carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación”

Los criterios específicos para instrumentar esta definición se encuentran establecidos en el documento “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”

Es importante destacar dos aspectos especialmente pertinentes de la pobreza relacionados a su evolución en el ciclo de vida del hogar. Primero, la pobreza puede afectar a un hogar en forma transitoria, o representar una condición permanente a lo largo de su ciclo de vida, y transmitida intergeneracionalmente. Por lo general, la *pobreza crónica* se asocia a la carencia de activos que requieren largos procesos de ahorro e inversión para ser acumulados (por ejemplo, la escolaridad o niveles satisfactorios de salud), y puede persistir en un horizonte intergeneracional; en tanto que la *pobreza temporal o coyuntural* se debe a caídas en los rendimientos o en la utilización de los activos disponibles (por ejemplo, bajas salariales o desempleo). Segundo, el costo que representa para un hogar vivir en condiciones de pobreza se relaciona no sólo con los bajos niveles de vida que definen esta condición, sino con la vulnerabilidad a disminuciones significativas en estos niveles a raíz de eventos transitorios.

Por su parte, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social en el Distrito Federal (EVALUA DF), ha elegido entre los diversos métodos de medición de la pobreza, el Método de Medición Integrada de la Pobreza, propuesto y desarrollado por Julio Boltvinik, ya que es un método multidimensional el cual describe y resume de la siguiente forma: (EVALUA; 2009, p. 6)

“El MMIP, tiene tres dimensiones: ingresos, necesidades básicas insatisfechas (NBI) y tiempo disponible o tiempo libre. NBI, a su vez, está conformada por 8 componentes: salud y seguridad social, vivienda (calidad de materiales y espacio),

educación, condiciones sanitarias (agua, drenaje y excusado), energía doméstica (electricidad y combustible para cocinar), teléfono, bienes durables y manejo de basura. El indicador agregado de NBI para cada hogar es la media ponderada de los 8 indicadores individuales. Los ponderadores están basados en los costos sociales de satisfacción de cada componente, de manera que a los más costosos se le aplican ponderadores más altos: vivienda, 31.2%; salud y seguridad social, 26.9% y educación (22.5%); y a los menos costosos, los más bajos. Los indicadores de ingresos y tiempo se combinan bajo la premisa de que algunos hogares incurren en exceso de trabajo para obtener más ingresos. Por ello, el ingreso del hogar, antes de compararlo con la línea de pobreza se ‘castiga’ en aquellos hogares en los que hay exceso de trabajo, dando lugar a un índice compuesto ingresos-tiempo que es el que se combina con el de NBI con ponderadores basados también en el costo social. La línea de pobreza (LP) que se utiliza para medir la pobreza de ingresos es el costo de la canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE). Ingresos y tiempo reciben un ponderador de 62.6% y NBI uno de 37.4%.”

Al concentrar y revisar estas diferentes visiones y enfoques respecto al concepto pobreza, podemos destacar los siguientes puntos: la pobreza es un concepto muy amplio y con diferentes matices según el autor que la describa, pero podemos plantear que este concepto refiere niveles bajos de vida y recursos inadecuados, de estas limitaciones de recursos económicos derivan grandes carencias humanas que incluyen además de los bienes y servicios, el tiempo y el acceso a los servicios gubernamentales.

La concepción que para fines de este trabajo utilizaremos será apegada al concepto que va de la mano con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), formulada por Julio Boltvinik, ya que es la concepción más amplia, en donde podemos destacar, además de las carencias y falta de recursos, elementos que necesita los individuos para desarrollarse plenamente en la sociedad, por lo cual al presentar un abanico más amplio de los elementos que analiza para

determinar si un individuo o un hogar es pobre o no, nos dotará de mayores recursos para nuestro análisis. En esta concepción podemos decir que pobre es aquel que no satisface sus fuentes de bienestar, es decir no cuenta con : ingreso corriente; acceso a servicios y bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidio); propiedad; niveles educativos; tiempo disponible; propiedad de activos básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar.

También considero importante destacar que existen tipos de pobreza relacionados a su situación, es decir la pobreza transitoria que viene de eventos o situaciones aisladas que dieron como resultado la carencia de satisfactores de bienestar y que desde mi punto de vista conlleva una mayor oportunidad de superar (como la pérdida de un trabajo) y la pobreza permanente o crónica que se hereda, que considero contiene un mayor grado de dificultad para su superación, ya que trae inmerso formas, contextos, cultura y como mencionan el Dr. Boltvinik hay una carencia de activos, (de larga inversión de tiempo) como lo son los niveles de escolaridad, los niveles de una buena salud), esto resulta de gran importancia, ya que más adelante en nuestro análisis del contexto en el que se plantean y desarrollan los programas delegacionales para combatir la pobreza, resulta indispensable aclarar en qué tipo de esta pobreza se encuentra en general la población, ya que de ahí radica en gran parte el verdadera alcance e impacto que puedan tener las acciones en materia de combate a la pobreza y sobre todo cómo es la acogida que da la comunidad a ellas.

Coincido con el planteamiento de la Dra. Damián, en que la pobreza es una sucesión de derechos humanos incumplidos, y apegándonos a la concepción de carencia de fuentes de bienestar como lo son la educación y la salud, pues también serían derechos constitucionales incumplidos, motivo por el cual el gobierno, en todas sus esferas, debe operar programas de combate y superación de la pobreza.

La concepción de pobreza que establece el Dr. Boltvinik, se apega al planteamiento al que queremos llegar “es pobre aquel hogar que dadas sus fuentes de bienestar no puede satisfacer sus necesidades, por más eficientemente que las use”, es decir, esas fuentes de bienestar no son suficientes, los individuos carecen en gran medida de estas fuentes de bienestar que va derivando carencia tras carencia, desencadenado un estado de pobreza permanente, cíclico, en el cual los programas de combate a la pobreza, deberían de atender dos ejes, por un lado, impulsar los programas y acciones de gobierno que garantice el cumplimiento de los derechos sociales de los individuos y por el otro, programas de atención puntual que permitan romper que el estado cíclico de la pobreza en sociedades específicas.

POLÍTICAS PÚBLICAS

Como antecedentes a las políticas públicas podemos encontrar en Stuart Mill, al precursor del problema de la exclusión como determinante de la pobreza, éste plantea la necesidad de políticas públicas encaminadas a brindar igualdad de oportunidades a todos; su postura sienta las bases para los principales enfoques de política social en el siglo XX. (Lomeli V; 2010)

En las primeras décadas de este siglo, encontramos el surgimiento de la Economía del Bienestar, en el que las herramientas fundamentales del análisis económico aplicado al de diseño y evaluación de políticas sociales, reconoce también que el bienestar no puede ser medido únicamente por el incremento del ingreso nacional y poder adquisitivo de la población, el concepto de desarrollo se va ampliando e incluyendo el acceso a un conjunto de bienes y servicios. (Lomeli V; 2010)

Podemos suponer, que los inicios de la conformación de las Políticas Gubernamentales, plantearon la pregunta, sobre cuál es la forma de alcanzar el mayor bienestar para la sociedad, así lo hizo Adam Smith, (Lomeli V; 2010) quien

planteaba la disyuntiva entre el creer en el poder del estado para organizar (organización, distribución) las actividades sociales en beneficio de la colectividad o dejar a cada individuo la responsabilidad de incrementar su propio bienestar

Existe una amplia gama de definiciones sobre Políticas Públicas, como la de Frohock F. (Ruiz Sanchez C; 1996) quien destaca que una política pública es: 1.- Una práctica social y no un evento singular o aislado, 2.- ocasionado por la necesidad de:

2.1.- reconciliar demandas conflictivas o;

2.2.- establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.

Así mismo, otra definición que retoma la actuación y correlación de diversos actores públicos en la Política Pública es la de Yves Meny y Jean-Claude Thoenig (Meny Y, 1992, p. 891) quienes definen Políticas Públicas como resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental y se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos.

Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico y se le atribuyen generalmente, las siguientes características: *I) Un contenido.* La actividad pública se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido. Se movilizan los recursos para generar resultados o productos. *II) Un programa.* Una Política Pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente, existe un marco más general en el que se integran este acto, estas actividades. *III) Una orientación normativa.* Se presupone que la actividad pública no es la resultante de respuestas aleatorias sino, al contrario la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor no puede dejar de asumir. *IV) Un factor de coerción.* La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental, es decir, este posee una legitimidad que es la de la

autoridad legal. V) *Una competencia social*. Una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados. (Meny Y, 1992, p. 93-94)

Por su parte Wayne Parsons, (Parsons W, 2007, p. 37, 47) plantea la idea que las políticas públicas presuponen la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes. Una política pública representa el intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar.

Luis F. Aguilar plantea (Aguilar L, 1996, p. 13) que para que una Política Pública pueda cumplir su misión e impactar en la sociedad, es importante que en su formulación se tome en cuenta que no existe cambio social, político o administrativo, por más radical que sea, que no coexista por largo tiempo con las costumbres del pasado y que no esté obligado a reelaborarlas, depurarlas, superarlas. Una buena gobernación y Administración Pública consiste justamente en la capacidad de administrar el cambio, de conducirlo y acompañarlo, de saber cuáles materiales (formas organizativas, esquemas directivos, cuerpos normativos, ideas, procesos laborales) ya dieron de sí y cuales merecen ser revalorados y reelaborados porque encierran todavía nuevas posibilidades y alcances.

En el planteamiento de Manuel Canto (Canto M; 1966) podemos encontrar que las Políticas Públicas son cursos de acción⁵ tendientes a la solución de problemas públicos acotados⁶ definidos a partir de la interacción (o proceso de discusión) de diversos sujetos sociales⁷ en medio de una situación de complejidad social y de

⁵ acciones múltiples que apuntan en un mismo sentido que se van concatenando y avanzando

⁶ asuntos específicos, delimitados, observables y que se pueden ubicar en espacio y tiempo

⁷ En México ha habido un cambio importante en las decisiones sobre política, hoy pasan por un proceso de discusión y los diversos actores sociales reclaman se tomen en cuenta su opinión y decisión

relaciones de poder que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos con la participación de la sociedad.

En el surgimiento de las Políticas Públicas, el papel del gobierno ha evolucionado pasando diferentes etapas, en principio, jugaba el papel de recaudador de impuestos y vigilancia del orden público, pasando después a una etapa de regulador de la economía y orientador del aparato productivo, esto a través de la política económica, encargándose posteriormente de asegurar el bienestar de la población a través de la dotación de bienes de salud, educación, vivienda, alimentación, a través de la política social. (Canto Manuel; 1966)

Esta evolución fue marcando la pauta para que lo privado pasara a ser del orden público y posteriormente del ámbito del gobierno, hay que destacar que las políticas públicas no se reducen al gobierno.

Asimismo Canto, plantea que lo que se demanda a las políticas públicas es que sean eficientes⁸ y democráticas⁹, es decir que en la conformación de estas políticas se optimicen recursos y estas decisiones sean consensadas y valoradas por diversos sectores de la sociedad.

Las etapas de la conformación de las Políticas Públicas son:

- 1) Agenda, conjunto de temas controversiales que demandan la intervención de la autoridad para su solución.
- 2) Análisis, las diferentes alternativas para solucionar el problema, valorando los diversos costos y beneficios que pueden ser de tipo económico, político, organizacional, cultural, etc.

⁸ *el criterio para hablar de eficiencia es el de la racionalidad, el cálculo de los medios necesarios para alcanzar los fines deseados.*

⁹ *capacidad de elegir y organizarse*

- 3) Decisión, se debe decidir la política en la cual estará implícita la voluntad de quien decide, las reglas de decisión existentes y el contexto.
- 4) Implementación, es la puesta en marcha de las decisiones, en la cual la decisión de la persona que implementa, de acuerdo a su enfoque puede dar énfasis diferente o hasta contrario a la implementación de la decisión.
- 5) Evaluación, es la distancia entre los resultados esperados y obtenidos, en la cual intervienen problemas como criterios del evaluador. (Canto Manuel; 1966)

Otra aportación importante de las Políticas Públicas en la sociedad consiste en despertar entre los funcionarios la conciencia de costos de toda operación administrativa, maximizar/optimizar los recursos públicos que consumen las políticas, innovar y mejorar la regulación, exigir la evaluación del desempeño de gobiernos y organismos públicos, fortalecer el control interno, generar información pública confiable y depurar el ámbito público (Aguilar V, 1994, p. 32, 33)

Gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Una política puede ser en ocasiones una regulación, una distribución de diversos tipos de recursos, una intención redistributiva directa, o dejar hacer a los ciudadanos. El análisis y diseño de políticas públicamente, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos. Política Pública, supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos. (Aguilar V, 1994, p. 33)

El análisis de todos los planteamientos arriba citados nos lleva a rescatar coincidencias y encuadrar que las Políticas públicas son un proceso, una práctica social no acciones aisladas; planeadas, no ocurrentes; que debe ser normativas,

que deben encaminar sus recursos a resultados; que requieren una regulación o intervención ya sea gubernamental o social, que su estructuración debe partir primero de una inquietud o necesidad específica de la sociedad, que el proceso de análisis es de suma importancia, pero a mi parecer no mayor que el de las etapas de decisión e implementación, ya que es en éstas, en la que se puede perder el espíritu central o la esencia de la Política, los intereses individuales o las diferentes perspectivas o incluso capacidades de los ejecutores de la políticas pueden crear una distancia abismal entre la propuesta y la ejecución, alterando por ende la evaluación de éstas.

Las políticas públicas deben reconciliar demandas conflictivas de los diversos actores sociales y deben ser eficientes y democráticas.

A través de las Políticas Públicas se debe optimizar los recursos públicos logrando efectos e impactos que se engloben en un programa de acción gubernamental.

Una política pública ejecutada por un buen gobierno debe reevaluar las políticas ya existentes para realizar un balance de la pertinencia y alcances de las nuevas políticas que se pondrán en marcha

Para fin de este trabajo, concebiremos a las políticas públicas como el conjunto de acciones y soluciones planeadas, estructuradas y dirigidas tendientes a solucionar demandas y necesidades de diversos actores sociales, que ejecuta una autoridad con poder público y legitimidad gubernamental.

Políticas Sociales

Ahora, como parte de las Políticas Públicas, se reconoce a la Política Social (Estrella Ch, 1999, p. 3-5) como resultado de una acción estatal que supone una lucha política ¹⁰ desde el momento de su diseño hasta su puesta en práctica.

Teóricamente se han identificado tres áreas básicas que atañen a la política social y de las que se desprenden igual número de políticas: 1) las políticas de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos (alimentación, educación, salud y vivienda) 2) las políticas de empleo, con los beneficios ocupacionales que de éstas se derivan (vacaciones, asignaciones familiares, etc.) y sus arreglos sobre las formas de remuneración; 3) las políticas fiscales mediante las cuales se financian progresivamente la oferta de servicios sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias

Las llamadas políticas sociales son aquellas Políticas Públicas cuyo principal objetivo es crear condiciones de equidad social y promover y garantizar el ejercicio de los derechos ciudadano (Ziccardi A, 2008, p. 9)

Resulta imprescindible resaltar que los lineamientos de la política social, de las instituciones u organismos que las llevan a cabo tendrán que entenderse en el marco del Estado que las establece.

Para Teresa Montaugut, (Montagut T, 2000, p. 20-24) la definición más corriente de política social, es la que la define como 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.

¹⁰ De acuerdo con Estrella, la formulación de estas políticas representa un trabajo de mediación de intereses.

Asimismo, considero pertinente, incluir el planteamiento de Emilio Duhau (Duhau E; 1995, p. 1,2) en el que asevera que “El amplio espectro de formas de intervención y de servicios prestados o directamente regulados por el Estado en las sociedades contemporáneas, al que se aplica el rótulo genérico de política social, conforma un conjunto de instituciones, programas y mecanismos cuyo denominador común es que sus componentes están orientados a incidir en las condiciones de vida, la socialización y la reproducción de la población. Esto último, en el sentido amplio del término, esto es, reproducción de los individuos en tanto que ciudadanos y trabajadores dotados de un conjunto básico de capacidades y habilidades físicas, intelectuales y morales.”

Según Duhau (1995) en México los programas y políticas de combate a la pobreza, abarcan mecanismos que no están destinados a sustituir o complementar el ingreso a través de asignaciones en dinero, sino a la cobertura de las necesidades básicas, mecanismos que por un lado, indirectamente hace reducción de costos de bienes y servicios básicos; y por otra sustituye el acceso a los servicios de salud, articulando así programas como los de abasto popular, el subsidio de alimentos, desayunos escolares, clínicas locales, etc.

Asimismo Estrella Chávez (1999) concibe la política social – en singular- como los lineamientos que definen la acción estatal, en cualquiera de sus órdenes, en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, etc. Y habla entonces de políticas sociales – en plural – cuando nos referimos a la actividad que despliegan las distintas instancias de gobierno responsables de las áreas mencionadas.

El Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del D.F nos ofrece una revisión sobre el desarrollo de las Políticas Sociales: (EVALUA, Iztapalapa; 2008, p. 15-20)

En la década de los 90’s se pretende construir una política social, que contiene particularidades que no se habían manejado antes: la privatización de mecanismos tales como los seguros sociales, que quedaron solamente vigilados

pero ya no atendidos por el Estado, son la parte más visible de esta nueva política, que comprendió también la privatización de otros elementos de seguridad social. Y por otro lado, “los métodos de la selectividad y la focalización deben contribuir a una distribución de recursos más justa que sí llegue a los más pobres que fueron olvidados por los programas tradicionales. En otras palabras: mientras los programas universales de seguros sociales sean desregulados, la política social – estatal e internacional- debe concentrarse esencialmente en una ayuda que esté orientada a la pobreza”. Pero esta política, denominada Acuerdos de Bretton Woods, que pretendía desarrollar un marco comprehensivo de desarrollo, también mostró sus limitaciones. Aunque se planteaba como un enfoque participativo, conservó en el fondo la verticalidad de las acciones, donde los dueños del poder y del dinero eran quienes determinaban las acciones a emprender, mientras que la población en general se limitaba a participar en empleos temporales y/o mal remunerados. Además, en la supuesta construcción de un sistema democrático, se intercambiaban los apoyos sociales por el respaldo electoral, incrementando el clientelismo.

En otros términos, la construcción del concepto y las acciones de la política social han transcurrido, a lo largo del tiempo, obedeciendo a diversos modelos económicos, más que a las condiciones de vida. Podemos agruparlas en dos grandes tendencias: la que se basa en una concepción del Estado fuerte, considera a la política social como una inversión que, como cualquier otra, dará rendimientos a futuro; la contraria, que considera un Estado débil a favor de los capitales privados, considera a la política social un gasto, y por tanto espera que los rendimientos sean los mayores a partir de inversiones pequeñas y, de ser posible, retornables.

Ambas parten de concepciones tradicionales, donde la sociedad o los sujetos son condicionados por el sistema y obedecen a la normatividad que se espera cumplan, tanto en lo tocante a sus conductas –consumo, educación, modos de

vida, etc.- como a sus esperanzas para el futuro –sociedades más o menos dóciles, que responden a las exigencias del mercado y que reproducen los valores que sustentan al sistema sin apropiárselos. Bajo este esquema de planeación de vida, los sujetos son escindibles, tanto respecto a sus comunidades como en sus vidas individuales, bajo el concepto de roles. Las actividades se desarrollan en compartimientos estancos y las personas no se cuestionan su pertenencia –si es que llegan a hacerse conscientes de pertenecer a algo. (EVALUA, Iztapalapa; 2008, p. 15-20)

Los programas sociales se convirtieron en una especie de caridad institucional y la lucha contra la pobreza adquirió tintes que, más que ayudar a mejorar las condiciones de vida de manera estructural, representa una serie de paliativos para sobrellevar el deficiente estado material de gran parte de la población.

Scott Lash (EVALUA, Iztapalapa; 2008, p. 29) propone, la formación de nuevos lazos sociales formados a partir de la voluntad de los actores de actuar como participantes conscientes en la construcción de nuevos modelos sociales solidarios, donde exista la corresponsabilidad como elemento básico de participación en la resolución de los problemas.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el gasto social se divide en nueve categorías: edad avanzada, pensiones y pagos por funeral, beneficios relacionados con la incapacidad, salud, familia, políticas activas del mercado laboral, desempleo, vivienda y otras áreas de política social. Su objetivo es prever “beneficios y contribuciones financieras, por parte de instituciones tanto públicas como privadas, a comunidades e individuos con el fin de brindar apoyo en tiempos de adversidad que afecten su bienestar”. (EVALUA, Iztapalapa, 2008, p. 18) El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) coincide en señalar que la finalidad del gasto social consiste en mejorar las condiciones de vida de las poblaciones, principalmente las que se encuentran en condiciones de rezago social.

En México el enfoque de las políticas sociales se readapto; en un primer momento el objetivo de ésta era la integración social y el desarrollo económico generalizado, posteriormente, el combate a la pobreza mediante la focalización de recursos se convierte en el objetivo primordial. (Ziccardi A, 2008, p.10)

En el caso preciso de este trabajo, sobre los programas delegacionales de combate a la pobreza en Iztapalapa, en donde asumimos a la delegación Iztapalapa como un organismo desconcentrado, podemos remitirnos al marco que plantea Estrella (1999) al citar la Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas, elaborado por Alicia Zicardi y Homero Saltalamacchia. En ésta se consideran indicadores como: 1) el grado de disposición a la eficacia, 2) la eficiencia, 3) la responsabilidad, 4) la transparencia en el manejo de los recursos y a la generación de canales institucionales de participación ciudadana por parte de la delegación política.

Se entiende por *disposición a la eficacia*: grado en que cada uno de las dimensiones del gobierno local posee los mecanismos institucionales y el personal capacitado para cumplir con las competencias legales y satisfacer las demandas urbanas.

Se entiende por *disposición la eficiencia*: la disposición al logro de la satisfacción de las demandas y competencias urbanas al menor costo posible.

En la *disposición para el desempeño responsable*, se incluye la disposición a hacer uso de los recursos, para asegurar la honestidad en la gestión de los servicios públicos y la publicación de toda la información generada durante su gestión.

Y por *disposición para promover la participación ciudadana*: a las formas de inclusión de la ciudadanía y de sus organizaciones en los procesos de atención a las demandas.

La posición de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) respecto a la Universalidad, (Sottolli S, 2002, p. 54) propugna que la política social debe garantizar el acceso de los ciudadanos en su condición de tales a niveles básicos de calidad y cobertura de beneficios sociales con el objetivo último de generar cohesión social y sentido de pertenencia. Propone establecer límites al concepto de universalidad de acuerdo a las posibilidades de desarrollo económico de cada país, con las posibilidades individuales de costearse los beneficios y con las necesidades coyunturales de focalizar los recursos públicos escasos. Reafirma asimismo, que la universalidad no es contraria a la posibilidad de establecer principios de selectividad pues existen interacciones positivas entre programas universales y selectivos

Para la Secretaria de Desarrollo Social del D.F. (Consejo de Desarrollo Social, 2006, 14-27) el desarrollo de la Políticas Sociales en el Distrito Federal, mantenían un rezago ya que hasta el primer gobierno electo de la ciudad, predominaba el enfoque del gobierno Federal, el cual partía del supuesto de que el crecimiento económico permitiría superar los rezagos sociales mediante la generación de empleos cada vez mejor remunerados en el sector formal de la economía, a pesar del crecimiento económico del país entre 1936 y 1982 se ubicaron manifestaciones severas de pobreza en el sector rural, que llevo al Estado a diseñar los primeros programas de combate a la pobreza como un conjunto de acciones dirigidas a las zonas más marginadas del campo a finales de los años sesenta y una década después se implementó el primer programa nacional de Combate a la Pobreza, Coplamar y en 1989 se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, a partir de 1995, las políticas sociales se han caracterizado por privilegiar la focalización.

A partir de 1997, el gobierno electo democráticamente en la ciudad comenzó con la definición de una política social que respondiera a la problemática específica del Distrito Federal, esta política social se estructuró alrededor de siete sectores:

salud, alimentación, educación, cultura, deporte, recreación y asistencia social privilegiando la superación de las inequidades que experimentan 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: niñ@s de la calle, víctimas de violencia familiar, población con adicciones, personas con viven con VIH- SIDA, trabajador@s sexuales e indigentes. (Consejo de Desarrollo Social; 2007, p. 16)

De acuerdo a este enfoque, a partir del 2000, la política social del D.F., fortaleció su componente territorial y se dio a la tarea de crear un piso social básico que permitiera avanzar en la exigibilidad de los derechos sociales, reducir la desigualdad y generar condiciones más propicias para el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática de la ciudad. (Consejo de Desarrollo Social; 2007. p. 19)

La política social debe ser el instrumento con el que se impulsan y articulan los diferentes procesos de integración social, basados en la institucionalización de los derechos sociales y la promoción de la equidad y la inclusión social, estableciendo como objetivos fundamentales, frenar el empobrecimiento de los habitantes; Promover el ejercicio de los de los derechos sociales y de equidad; Fomentar los valores de respeto a la dignidad, a la tolerancia, inclusión, diversidad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos y apego a la legalidad; Abrir causas a la participación organizada de los ciudadanos en los asuntos públicos; Prevenir y atender situaciones de violencia, adicciones incidencia delictiva en las unidades territoriales; Promover la reconstrucción de la identidad y sentir que pertenece a la comunidad. (Consejo de Desarrollo Social, 2007, p. 22)

Los primeros programas de combate a la pobreza urbana no pudieron atender cabalmente el problema de la incapacidad de algunos sectores de la población para acumular ciertos activos generadores de ingresos. Una política de combate a la pobreza urbana incluye consolidar los programas y acciones desplegadas a

favor de la regularización de la propiedad territorial y de dar prioridad a la actualización del catastro para que se termine con la evasión y elusión fiscal, se paguen contribuciones justas que permitan una adecuada redistribución de la renta del suelo, así como una correcta recuperación de plusvalías. (Consejo de Desarrollo Social, 2007, p. 26)

La construcción de ciudadanía pasa no solamente por una estrategia que permita garantizar la exigibilidad de un conjunto de derechos sociales, sino por fomentar una cultura de responsabilidad social que permita armonizar el pleno ejercicio de los derechos con el cumplimiento de las obligaciones inherentes a la ciudadanía. (Consejo de Desarrollo Social; 2007, p. 27)

Con esto, podemos plantear que la política social es la política administrada y ejecutada por el gobierno y tiene como finalidad impulsar programas de acción de gobierno tendientes a optimizar recursos para crear el mayor impacto en la asistencia a los sujetos sociales propensos a recibir ayuda y/o asistencia del estado, con la finalidad de mejorar y fortalecer las condiciones y niveles de vida y desarrollo, fundamentalmente en alimentación, educación, salud y asistencia social.

Es decir, la política social en este caso, es el eje que por el cual se deben estructurar los programas de combate a la pobreza, en los cuales no solo se impulse la superación de la pobreza, sino el cumplimiento de los derechos socioeconómicos de los ciudadanos.

DESARROLLO SOCIAL.

Históricamente, podemos encontrar entre las primeras concepciones referentes al Desarrollo Social, planteamientos como el de T. H. Marshal (2005, p. 20-22) donde vincula estrechamente su concepto de ciudadanía, con los componentes que hoy sabemos son fundamentales para el Desarrollo Social. Marshal examina las facetas del problema de la desigualdad desde el punto de vista económico, en su análisis, los individuos en su lucha por superar o evitar esta desigualdad los llevaría a ascender en la escala social y a mejorar su situación económica, por lo cual la desigualdad sería un incentivo para el cambio. En su análisis Marshal utiliza el término caballero, para referirse al ciudadano, quien debe exigir un lugar como miembro de pleno derecho de la sociedad, es decir, como ciudadano.

Esto implica la idea de que la sociedad debe garantizar aquellos aspectos esenciales de una vida digna y segura, sin que influya en este aspecto el dinero que gane cada uno. Se trata de asegurar una serie de aspectos básicos para que la persona desarrolle una vida digna independientemente de que ella se lo pueda alcanzar por si sola o con ayuda.

En el siglo XIX, se empiezan a desarrollar también los derechos sociales, así se desarrolla la legislación en educación, donde el reconocimiento de la educación elemental es decisivo para el reconocimiento de los derechos sociales; éstos, no suponen una mayor igualdad económica, lo que verdaderamente importa es que produzca un enriquecimiento general de la ciudadanía, una reducción generalizada del riesgo y la inseguridad.

Para el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, (CESOP) de la Cámara de Diputados, el marco conceptual de Desarrollo Social se articula bajo las siguientes definiciones, siguiendo a James Midgley, -el desarrollo social es “un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico”. El desarrollo social es un proceso que, en el transcurso del tiempo, conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de

toda la población en diferentes ámbitos: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo, salarios, principalmente. Implica también la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso. En este proceso, es decisivo el papel del Estado como promotor y coordinador del mismo, con la activa participación de actores sociales, públicos y privados.¹¹

En el planteamiento incluyen que la Constitución de 1917 incorporó un alto componente social, principalmente a través de los artículos 3, 4, 25 y 123 constitucionales. Posteriormente, diversas reformas han ampliado la protección social a nivel constitucional, tal es el caso de la inclusión de la obligatoriedad de la educación secundaria en el artículo tercero constitucional en 1992.

El CESOP, cita a Santiago Levy, en “Poverty Alleviation in Mexico”) donde se plantea que el desarrollo social implica el mejoramiento de las condiciones de vida y de bienestar de toda la población, la tendencia de las últimas décadas ha sido la focalización de los programas sociales y la restricción de las políticas sociales universales. Esta tendencia ha estado definida por criterios de eficiencia y de optimización de los recursos fiscales limitados.

Este enfoque de políticas públicas ha implicado que la principal meta de los programas sociales sea la reducción de la pobreza, particularmente de la pobreza extrema.

La política nacional en materia de desarrollo social (Mathus R; 2009) debe incluir cuando menos las siguientes vertientes: 1) superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación, 2) seguridad social y programas asistenciales, 3)

¹¹ Definición en *Desarrollo Social* en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.

desarrollo regional; 4) infraestructura social básica y 5) fomento del sector social de la economía, esto se encuentra plasmado en la Ley General de Desarrollo Social.

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F. (EVALUA DF), plantea que el Desarrollo social, *“es el proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida”*. (Artículo 3 de la Ley de Desarrollo Social):¹²

- El desarrollo social es un proceso de mejoramiento e igualación integral de las condiciones de bienestar de la población.
- Es un concepto normativo orientado a mejorar la calidad de vida y a reducir las brechas existentes en las dimensiones económica, social, ambiental, política y cultural, y en aspectos como alimentación, salud, educación, vivienda, empleo, salarios y seguridad social, entre otros.

En su ensayo sobre Desarrollo Social, EVALUA DF (EVALUA; 2011) plantea que: “Los debates sobre la política económica y social se han centrado, erróneamente, en la pobreza y desigualdad de ingresos, dejando en un plano secundario cuestiones como el desempleo, los sistemas de salud, la calidad de la educación y la exclusión social.

Por lo tanto, se hace un llamado a una concepción del desarrollo que no se base en la acumulación de la riqueza o del crecimiento económico, en suma, “el desarrollo tiene que ocuparse más de mejorar la vida que llevamos y las libertades que disfrutamos” pues así logramos ser personas sociales más plenas.

Un Programa de Desarrollo Social (EVALUA Iztapalapa; 2008) parte de la necesidad de organizar las distintas acciones que se efectúan en beneficio de una sociedad o de una comunidad. Pretende llevar a espacios específicos servicios y elementos de bienestar de los que los habitantes de estos espacios carecen, o bien, mejorar

¹² http://www.evalua.df.gob.mx/files/indice/ids_ut_evaluadf.pdf

las condiciones de quienes, viviendo en zonas relativamente solventes, carecen de lo necesario y no son auxiliados por considerarse que su situación no puede ser crítica dado su lugar de residencia. En todos los casos, se trata de un gasto en beneficio de los más desprotegidos.

El **Programa de Desarrollo Social** del Gobierno del Distrito Federal concibe que “la pobreza, la discriminación y la inequidad reducen las opciones de vida y amenazan la capacidad de elección y la libertad”, por lo que se encamina a disminuir la inequidad en las condiciones que viven los habitantes de la ciudad.

Retomemos para una mejor conceptualización las principales normatividades en que se rige el desarrollo social.

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL¹³

“TÍTULO PRIMERO DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

.....

Artículo 3. La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios:

- I. Libertad
- II. Justicia distributiva
- III. Solidaridad
- IV. Integralidad
- V. Participación social
- VI. Sustentabilidad
- VII. Respeto a la diversidad
- VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades
- IX. Transparencia

“TÍTULO SEGUNDO DE LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES DE LOS SUJETOS DEL DESARROLLO SOCIAL Capítulo Único

.....

Artículo 6. Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 7. Toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.

¹³ Ley General de Desarrollo Social. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004.

Artículo 8. Toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.”

El Gobierno del Distrito Federal, rige su actuar en el campo del desarrollo social con la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal¹⁴, la cual en su Artículo Primero indica el actuar de la autoridad en referencia al desarrollo social:

“Artículo 1.- Las disposiciones de la presente Ley son de orden público e interés social y tiene por objeto:

I. Cumplir, en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, con la responsabilidad social del Estado y asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales;

III. Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas, derivada de la desigual distribución de la riqueza, los bienes y los servicios, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales;

IV. Integrar las políticas y programas contra la pobreza en el marco de las políticas contra la desigualdad social;

V. Impulsar la política de desarrollo social, con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen contribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado y a la ampliación del campo de lo público;

VI. Revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad;

VII. Fomentar la equidad de género en el diseño y operación de las políticas públicas y en las relaciones sociales;

VIII. Implementar acciones que busquen la plena equidad social para todos los grupos excluidos, en condiciones de subordinación o discriminación por razones de su condición socioeconómica, edad, sexo, pertenencia étnica, características físicas, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra;

En el artículo 3, podemos encontrar la definición de Política de Desarrollo Social:

Artículo 3.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

...

XIV. Política de Desarrollo Social: La que realiza el Gobierno del Distrito Federal y está destinada al conjunto de los habitantes del Distrito Federal con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos

En el artículo 4, podemos encontrar los principios de la política de Desarrollo Social:

¹⁴ Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de mayo de 2000.

Artículo 4.- Los principios de la política de Desarrollo Social son:

- 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
- XII. EFECTIVIDAD

Los principios de esta ley constituyen el marco en el cual deberán planearse, ejecutarse y evaluarse el conjunto de las políticas y programas en materia de desarrollo social de la Administración Pública del Distrito Federal.

Así mismo podemos encontrar dentro del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁵, artículos que se refieren a derechos inherentes al Desarrollo Social como los son:

Art. 6 .- Derecho a trabajar y libre elección de trabajo

Art. 7.- Derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias

Art. 9.- Derecho a la Seguridad Social

Art. 11.- Derecho a un nivel de vida adecuado y a la mejora continua de las condiciones de existencia.

Art. 12.- Derecho a la Salud

Art. 13 y 14 Derecho a la educación

Así entonces podemos conceptualizar al Desarrollo Social, como el proceso de promoción del bienestar de las personas, este proceso debe ser tendiente al mejoramiento de las condiciones de vida, donde el Estado va a tener un papel de promotor y coordinador en este proceso donde intervienen actores sociales públicos y privados, entendiendo con esto, que el Desarrollo Social no es sólo una obligación exclusiva del Estado, sino que es un proceso incluyente de diversas esferas y ámbitos.

Destacaremos que las principales vertientes de este proceso son: la superación de la pobreza (educación, salud, alimentación, empleo y capacitación); seguridad

¹⁵ <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm>

social y programas asistenciales; desarrollo regional; infraestructura social básica; fomento del sector social de la economía, pero no se limita a la superación, el desarrollo social implica el mejoramiento de las condiciones de vida y de bienestar de toda la población, es decir, no sólo que una personas tenga educación, sino la revisión de que tipo y que nivel de educación está teniendo, la calidad de los servicios de salud que recibe, en qué consiste su alimentación, su tipo de vivienda, el respeto a sus derechos laborales y a contar con la respectiva cobertura en seguridad social, a no sufrir ningún tipo de discriminación y a que se involucre en la decisiones de la planeación del desarrollo social a las personas, las comunidades, organizaciones, etc.

Finalmente me gustaría resaltar los puntos de superación de la pobreza relacionados con infraestructura social básica, porque considero se encuentran directamente relacionados, es complicado aumentar los niveles de salud o educación, si no se cuenta con la escuelas y hospitales aptos para recibir y atender a la población, es decir, el desarrollo social no puede operar en una sola de las vertientes, para su verdadera implementación es indispensable planes integrales que aborden las diferentes vertientes, las cuales irán una entrelazándose con la otra.

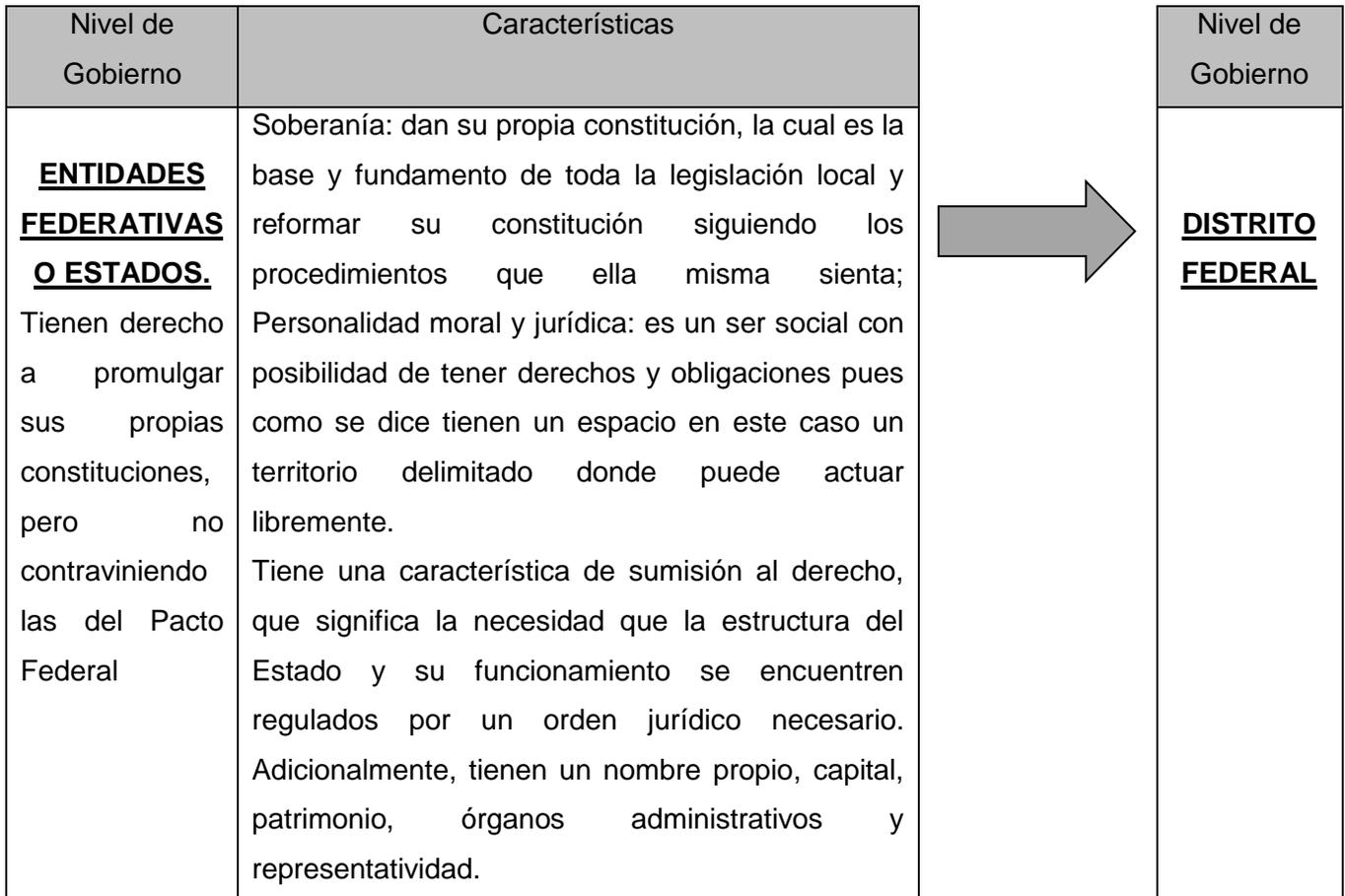
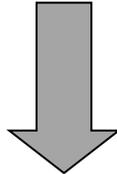
NIVELES DE GOBIERNO

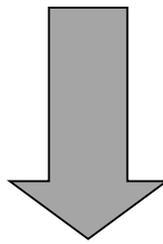
Con la finalidad de fortalecer el marco conceptual de nuestro tema, resulta importante ubicar conceptualmente que es un gobierno delegacional, para lo cual realizaremos un breve recorrido por los niveles de gobierno en nuestro país:

Según establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 40 dice que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y

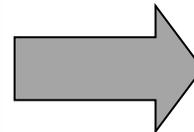
soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley fundamental.

Nivel de Gobierno	Características
<p><u>FEDERACIÓN.</u> Figura que se establece en la Constitución específicamente en su artículo 40</p>	<p>Compuesta por Estados libres, independientes y soberanos, como lo menciona en el artículo 40 de nuestra Carta Magna, Está integrado por 31 Entidades Federativas, como menciona en su artículo 43, así como que también le pertenece la Ciudad de México que es el Distrito Federal, en su artículo 44. Es una República representativa, democrática y Federal; tiene un presidente que se elige por procedimientos electorales, la Federación consiste en la supremacía de la Constitución sobre las constituciones de los Estados. Está integrado por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial</p>





Nivel de Gobierno	Características
<p><u>MUNICIPIOS</u></p> <p>En nuestra carta magna en su art. 115 se encuentra establecida la existencia del municipio, ya que manifiesta que los estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.</p>	<p>Es una persona jurídica, de derecho público, que regula su estructura y funcionamiento por lo dispuesto en nuestra Carta Maga así como la constitución estatal que le corresponde, así, como la Ley Orgánica de su entidad y las leyes que le sean aplicables. Se inserta en un esquema Republicano, Representativo y Popular, es decir los municipios son partes integrantes de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, suscriptores de un pacto federal. Son la base de la división territorial de los Estados. Son la base de la organización política de los Estados, el municipio viene a ser la instancia primaria de autoridad y de ejercicio del poder público, es decir de transferir parte de los poderes de la autoridad estatal a una autoridad de competencia menos general como es el municipio. Son la base de la organización administrativa de los Estados. Son explícitamente libres, esto en términos del art. 40 constitucional, además de ser libres son soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Son implícitamente autónomo, es decir, que se tienen sus propio autoridades y ordenamientos normativos exclusivos, también tiene personalidad jurídica propia y le permite contar con patrimonio propios; tiene estructura y funciones administrativas propias.</p>



Nivel de Gobierno
<p><u>DELEGACIONES</u></p> <p>(figura exclusiva en el Distrito Federal)</p>

Ahora, habiendo ubicado en qué lugar se ubica el Gobierno del Distrito Federal y los gobiernos delegacionales respecto a los diferentes niveles de gobierno, a

continuación haremos una descripción más puntual de sus diferencias y características:

Gobierno del Distrito Federal

En el caso del Distrito Federal, se encuentra normado y sus directrices se encuentran en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en donde encontramos los siguientes artículos que puntualizan la organización de éste nivel de gobierno:

ARTÍCULO 2°.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.

ARTÍCULO 7°.- El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.

La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone este Estatuto.

ARTÍCULO 8°.- Las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son:

- I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

ARTÍCULO 11°.- El gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado por:

I. Su condición de Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos;

II. La unidad geográfica y estructural de la Ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las demarcaciones territoriales que se establezcan en su interior para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas;

III. La coordinación con las distintas jurisdicciones locales y municipales y con la Federación en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en los términos del Apartado G del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. F

ARTÍCULO 12°.- La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:

I. La legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicio público y en la administración de los recursos económicos de que disponga el Gobierno de la Ciudad;

II. La existencia, integración, estructura y funcionamiento de órganos, unidades, dependencias centrales y entidades paraestatales, con ámbito de actuación en el conjunto de la Ciudad;

III.- El establecimiento en cada demarcación territorial de un órgano político-administrativo, con autonomía funcional para ejercer las competencias que les otorga este Estatuto y las leyes;

IV. La previsión de la actuación gubernativa con criterios de unidad, autonomía, funcionalidad, eficacia, coordinación e imparcialidad;

V. La planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la Ciudad, que considere la óptica integral de la capital con las peculiaridades de las demarcaciones territoriales que se establezcan para la división territorial;

VI. La simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad en los procedimientos y actos administrativos en general;

VII. La cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad pública y de impartición y procuración de justicia para la protección de las personas, sus familias y sus bienes;

VIII. La observancia, respeto y atención de recomendaciones por las autoridades y en general servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal, respecto de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano;

IX. La formulación de políticas y programas de desarrollo económico, considerando las particularidades de la Ciudad y la congruencia de aquéllas con la planeación nacional del desarrollo;

X. La conjugación de acciones de desarrollo con políticas y normas de seguridad y de protección a los elementos del medio ambiente;

XI. La definición de las políticas sobre finanzas públicas para asegurar la estabilidad financiera y solidez fiscal de la entidad, la equidad de la carga tributaria, la seguridad jurídica de los contribuyentes y la atención prioritaria de las necesidades sociales;

XII. La juridicidad de los actos de gobierno, la revisión y adecuación de la organización de la administración, la programación de su gasto y el control de su ejercicio;

XIII. La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la Ciudad;

XIV. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la Ciudad, en los términos que disponga este Estatuto y las leyes;

XV. La rectoría del desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO 52°.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos de este Estatuto y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal se realizará cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Gobiernos Delegacionales.

En el caso de los Gobiernos Delegacionales, para Meza Ferruzca (Meza; 2003, p. 7-15) existen diferentes definiciones de lo que se conoce como “delegación política”. El artículo 37 de la Ley Orgánica del Distrito Federal establece que: “los órganos político- administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial,

con autonomía funcional en acciones de gobierno (...) se les denomina Delegaciones del Distrito Federal.

Andrés Serra Rojas, (Meza; 2003) considera que: “Delegación es la persona o grupo de personas, elegidos por una organización generalmente en asamblea, para cumplir una función en nombre del conjunto”.

Rodrigo Borja, (Meza; 2003) considera que la delegación: “Es en el derecho público, la acción y efecto de delegar poderes o atribuciones por una autoridad a otra de menor rango, con arreglo a instrucciones específicas (...) La delegación es parte de la descentralización administrativa, que asigna a las autoridades o corporaciones autónomas el ejercicio de determinadas funciones a fin de evitar la excesiva e inconveniente acumulación de ellas en los órganos centrales. Se trata de una transferencia de una parte de la autoridad y responsabilidad del gobierno central para promover la más eficiente prestación de los servicios públicos”.

La delegación no es lo mismo que la representación. La delegación opera en la esfera de la autoridad mientras que el mandato o la representación tiene lugar en el ámbito privado. En otras palabras, el otorgamiento de funciones o facultades que hace una autoridad a favor de otra para que obre en su lugar, en los casos en que la ley lo permite, se llama delegación.

Sociológicamente el municipio es visto como una unidad alrededor de la cual se encuentran las formas arcaicas y modernas del Estado y se basa en la familia como una forma de organización social.

Políticamente se le ha definido como entidad política primaria o básica y autónoma de la organización nacional, dotada de personalidad jurídica propia. Se describe también como la base de la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la República Mexicana.

Entre las diferencias de las dos formas de administración local se puede destacar la competencia delegaciones del Distrito Federal no transitaron por un proceso democrático de elección de candidatos antes del año 2000.

Para el caso del municipio, En cuanto a organización interna y a los integrantes, destaca que el ayuntamiento está integrado por un Presidente Municipal, síndicos y regidores de mayoría relativa y representación proporcional electos mediante voto libre, secreto y directo.

El máximo representante es el Presidente municipal quien es el encargado directamente de ejecutar los acuerdos del mismo y de realizar la administración del municipio. (Meza; 2003)

Los Síndicos son los encargados de vigilar los aspectos financieros del municipio; de procurar los intereses y de representarlo jurídicamente; ocasionalmente realizan funciones de agente del ministerio público. (Meza; 2003)

Los regidores, son los miembros del Ayuntamiento encargados de vigilar que el ejercicio de la función pública municipal se desarrolle conforme a las disposiciones legales aplicables y en concordancia con las políticas definidas.

Las leyes orgánicas municipales coinciden en señalar al menos como obligatorias las de Gobierno y Reglamentos y la de Hacienda Pública Municipal.

En el caso de la Delegación, el cargo que representa mayor importancia es el del Delegado, su administración está a cargo de Coordinaciones y Direcciones.

La Dirección General de Administración, a través de la Coordinación de Recursos financieros, es la encargada de la administración de los recursos financieros.

Para los asuntos jurídicos que afectan a la delegación y para defender sus intereses, está la dirección General Jurídica y de Gobierno

Hasta aquí se han señalado las principales diferencias que pueden existir entre un municipio (en el interior de la República) y una delegación (en el caso del Distrito Federal), ahora, un aspecto en que ambas administraciones coinciden es que están representados por un gobernador.

El gobernador tiene responsabilidades en el área administrativa, en el régimen financiero, jurídico y económico del país, además representa a su estado en el ámbito federal.

Para Alicia Ziccardi, (Meza; 2003) las principales diferencias entre los municipios y las delegaciones radican en: a) la autonomía para el suministro de servicios públicos, aunque los dos tipos de administración local atienden las necesidades básicas de la población, en la delegación el suministro de servicios se comparte con algunas instancias del gobierno central; b) en cuestiones relacionadas con Hacienda pública: en el municipio hay participación Federal y los presupuestos de egresos son aprobados por los ayuntamientos en base a los ingresos disponibles. En la delegación no se cuenta con recursos propios, sólo se le transfieren recursos del presupuesto del DF; c) en cuestiones de participación ciudadana: el municipio tiene facultades para promover la participación ciudadana y en la delegación existen Comités Vecinales electos por la ciudadanía.

CAPÍTULO

II

ANTECEDENTES DELEGACIONALES

En los últimos 30 años el territorio de la delegación Iztapalapa por su accesibilidad, se convirtió en el principal receptor de población en el Distrito Federal, sobre todo de bajos recursos, debido a que la ocupación urbana se dio de forma acelerada y anárquica, lo que originó que la urbanización no contara con una estructura adecuada y ordenada, induciendo con ello una problemática como:¹⁶

- Desigual asignación de los recursos delegacionales, ya que comparados con otras delegaciones con menor población y problemas menos agudos, la asignación per capita es inferior.¹⁷
- Invasión de áreas de conservación ecológica en el Cerro de la Estrella y en la Sierra de Santa Catarina.
- Tendencia a la ocupación de suelos con riesgo por hundimiento, fallas geológicas, laderas inestables e inundaciones, entre otras, impactando estructuras de edificaciones, redes de agua potable y drenaje¹⁸.
- Cobertura local deficitaria, principalmente en los subsistemas de salud y educación, situación que se agrava debido a que la población de los municipios

¹⁶ Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Iztapalapa; 2008

¹⁷ Esta situación la podemos observar claramente con los siguientes datos: El presupuesto delegacional asignado en el año 2002 para la Delegación Iztapalapa fue \$2,131,0006, 219 es decir su presupuesto por habitante fue de \$1170. En comparación a la Delegación Benito Juárez se le asignó \$732,936,170 y por habitante \$2,064, situación desigual si tomamos en cuenta que en Iztapalapa el 2.49% de las viviendas presentaban algún factor de marginación extrema como viviendas sin drenaje, energía eléctrica, agua entubada o piso de tierra, mientras que en Benito Juárez solo el 0.39% de las viviendas presentaban este tipo de rezagos, aunado a esto podemos agregar que en Iztapalapa los ingresos del 38.82% de los hogares eran hasta 2 salarios mínimos en contraste con Benito Juárez donde el 17.94% se encontraban en la misma situación. Cabe resaltar que esta asignación desigual fue analizada en el 2007 por asesores de la ALDF, en donde se plantea esta situación la cual fue publicada en el periódico La Jornada del 21 de Enero de 2007, en donde dice que en ese año la delegación Iztapalapa contó con la asignación más baja de presupuesto por habitante y en donde su incremento fue solo del 15%, en contraste con Cuajimalpa en la que el aumento llegó a un 24.8%.

¹⁸ Tenemos el ejemplo de las fallas e irregularidades geológicas de la Delegación, en el caso de la grieta que se abrió en julio de 2007 en la colonia San Lorenzo Tezonco, cayendo por completo un automóvil. (Periódico El Universal, 07 Julio 2007, sección Metrópoli)

colindantes a la demarcación, hacen uso de los equipamientos urbanos instalados en ésta.

- Establecimiento de asentamientos humanos irregulares, principalmente sobre suelo de conservación y zonas de riesgo carentes de todo tipo de servicios, preponderantemente el agua.¹⁹
- Tendencia a la desaparición de las zonas patrimoniales, perdiendo el valor que la población tiene sobre ellas como elementos de identidad.
- La imagen urbana de la Delegación Iztapalapa se distingue por la falta de forestación, de elementos distintivos, iconos de referencia de lugares relevantes que sirvan de identidad a la población y presencia de contaminación ambiental y visual.

II. 1

DESARROLLO HISTÓRICO DE LA DELEGACIÓN

Iztapalapa: “en el agua o río de las lajas”. Esta traducción es la que oficialmente se utiliza y recuerda la situación prehispánica del pueblo de Iztapalapa que se asentó mitad en tierra firme y mitad en el agua con el sistema de chinampas. El glifo de Iztapalapa muestra esa porción de tierra rodeada de agua.



¹⁹ Un ejemplo de esta situación se da en las viviendas edificadas sobre la Sierra de Santa Catarina, donde el terreno no es apto para la urbanización, creando situaciones extremas como el desgajamiento ocurrido en enero del 2009 en el Predio las Palmitas, donde casi 50 predios resultaron afectados y el siniestro cobró víctimas mortales. (Periódico La Jornada, 24 enero 2009, sección Capital).

Iztapalapa fue fundada hacia las vísperas de la conquista española por las relaciones entabladas entre los Culhuas, pueblo nómada procedente del norte de filiación y lengua náhuatl, y los mexicas emigrados a la Cuenca de México, en las faldas del Cerro de la Estrella. (Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Iztapalapa; 2008, en adelante PDDUI, 2008).

Durante el señorío mexica, Iztapalapa formó parte de la Confederación nauhtecutzin (cuatro señoríos) junto a los pueblos de Culhuacán, Mexicalzingo y Huitzilopochco (Churubusco). A su llegada al Valle de México en 1519, los españoles tuvieron su primer encuentro con Moctezuma II; posteriormente se asentaron en el pueblo de Iztapalapa, que era gobernado por Cuitláhuac, hermano de Moctezuma II, desde donde hicieron su primer vista a la capital tenochca.

Las acciones de conquista desconcertaron de tal forma a Moctezuma hasta el grado de negarse a combatir. Luego de ser asesinado por su propio pueblo, su hermano, Cuitláhuac, decide hacer frente a los españoles. Asumiendo un liderazgo heroico, Cuitláhuac derrota al ejército de Hernán Cortés en una jornada que ahora se conoce como la “noche triste”. La venganza de Cortés fue implacable. En 1520 el pueblo de Iztapalapa junto con otras poblaciones fue aniquilado por Gonzalo Sandoval, dejando un saldo de cerca de cinco mil muertos a causa de la guerra y de las epidemias. (PDDUI; 2008)

La centralidad de Iztapalapa en la historia emana en gran parte del Cerro de la Estrella como referente histórico, político y cultural. El Cerro es uno de los pocos lugares en la Ciudad de México que aún conservan testimonios del gran pasado histórico de la antigua México-Tenochtitlán. A pesar del agresivo crecimiento urbano y de encontrarse en una de las zonas más conflictivas del Distrito Federal, guarda un importante patrimonio arqueológico que se conjuga con tradiciones y costumbres que han perdurado a través de los años y tienen en este sitio su principal escenario.

El Cerro de la Estrella, es un lugar lleno de cuevas que según la cosmovisión indígena era la entrada al inframundo, donde moraba el señor de los animales. Por ello debió haber sido importante lugar de culto de los grupos cazadores. En su cumbre se construyó el Templo del Fuego Nuevo, conocido también como Ayauhcalli “casa de la niebla”, que era asimismo un sitio para el culto de las deidades acuáticas, por lo que representa tanto el culto al fuego como al agua. Allí se celebraba una de las festividades más importantes de Mesoamérica y sobre todo de los antiguos mexicanos: “la atadura de años” Toxihmolpía o Xiuhmolpilli, conocida también como la Ceremonia del Fuego Nuevo, que marcaba el fin y la renovación de un ciclo vital de 52 años. La última “atadura de años” se llevó a cabo el año 2 ácatl (1507) en la cima del cerro.

Después de la caída de Tenochtitlan y de la edificación de la nueva Ciudad de México, Iztapalapa estuvo gobernada por Alonso Ixhuecatocatzín, quien desposó a una nieta de Nezahualpilli, unión de la cual nació doña Magdalena, que fue la última gobernadora de Iztapalapa. Durante el Virreinato, Iztapalapa dejó de tener la importancia que alcanzó en la época prehispánica. (PDDUI; 2008)

En el México independiente, por su cercanía con la capital (14 kilómetros) y el hecho de ser paso obligado en los viajes hacia Puebla y Veracruz, Iztapalapa se fue transformando en un importante centro comercial y abastecedor de productos agrícolas, pesqueros y flores para la gran ciudad.

Según la tradición, en 1833, en medio de una gravísima epidemia de cólera morbus que azotaba el país, los pobladores de Iztapalapa realizaron una procesión al Santuario del Señor de la Cueva para pedirle que detuviera la enfermedad. Como agradecimiento por el favor recibido, los iztapalapenses decidieron repetir cada año la procesión, originándose así, a partir de 1843, la representación popular de la Pasión y Muerte de Jesucristo. (Programa Delegacional de Desarrollo Iztapalapa, 2009-2012, p. 6).

En marzo de 1903 la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal creó los municipios de Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Guadalupe Hidalgo, Milpa Alta, Iztapalapa, Mixcoac, San Ángel, Tacuba, Tacubaya, Tlalpan y Xochimilco. En el caso de Iztapalapa, la desecación de sus lagos y la poca tierra disponible para el cultivo le daban una apariencia de pobreza y abandono.

Durante el periodo revolucionario, se sabe de la adhesión de un número considerable de iztapalapenses a las fuerzas del Ejército Libertador del Sur, por identificarse con la lucha del general Emiliano Zapata y ante la cercanía de las poblaciones.

En 1928 se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se suprimió el sistema de municipios en el Distrito Federal, dando paso al régimen de delegaciones; el primer delegado en Iztapalapa fue Teófilo Cedillo. En 1938, durante el régimen cardenista, se declaró parque nacional al Cerro de la Estrella. Hacia 1950, el área urbana del Distrito Federal se desbordó sobre los terrenos baldíos de las delegaciones de la periferia; Iztapalapa fue la demarcación que más migrantes recibió. (Programa Delegacional de Desarrollo Iztapalapa, 2009-2012, p. 7).

En el periodo de 1950 a 1970, Iztapalapa creció 6 veces, pasando de 76 mil a más de 500 mil habitantes; en el mismo periodo, el Distrito Federal sólo creció un poco más del doble. Entre 1970-1990, Iztapalapa siguió nutriéndose con miles de familias migrantes.

Tras los sismos de 1985, innumerables familias se desplazaron hacia los nuevos conjuntos habitacionales que se construyeron en Iztapalapa y en muchos casos se establecieron en asentamientos irregulares. Esta tendencia se detuvo en cierta medida hasta la mitad de la década de 1990, cuando se decretó la protección de la Sierra de Santa Catarina (1991), que era la zona más presionada por la expansión de la mancha urbana.(Programa Delegacional de Desarrollo Iztapalapa, 2009-2012, p. 7).

En Iztapalapa, el crecimiento acelerado, carente de control, ocasionó con el paso de los años, que las demandas por servicios urbanos fueran acumulando rezagos como la regularización de la tenencia de la tierra, la red de agua potable, el sistema de drenaje, pavimentación y la necesidad de un mayor presupuesto para enfrentar las demoras, tiene como respuesta la invasión de predios en Iztapalapa, tal es el caso del Cerro de la Estrella, que en la década de los 90's fue declarada como área de reserva ecológica, así como los 300,000 predios irregulares existentes en el D.F., el 50% de ellos se distribuían en 142 de las 238 colonias de esta delegación, durante el sexenio salinista (1988- 1994). (Ortega M, 2004, p. 14)

En el año 2000, por primera vez los jefes delegacionales se eligieron mediante el voto universal y su periodo de gobierno se fijó en tres años. Según el Censo de Población del año 2005, Iztapalapa tenía una población de 1,820,888 habitantes, lo que constató que era la demarcación más poblada de la capital mexicana, y una de las más pobladas de todo el país.

Para el año 2000, Iztapalapa contaba con 8 barrios y 14 pueblos de origen prehispánico:

Barrios: San Pablo, San Lucas, Santa Bárbara, San Ignacio, San Miguel, De la Asunción, San Pedro y San José

Pueblos: San Andrés Tetepilco, Mexicalzingo, San Juanico Mextipac, La Magdalena Atlazolpa, San José Aculco, Culhuacán, San Lorenzo Tezonco, Santa Cruz Meyehualco, Santa María Aztahuacan, Santa Martha Acatitla, San Sebastián Tecoloxtitlan, Santiago Acahualtepec, Los Reyes Culhuacán y San Antonio Culhuacan.

SITUACIÓN GEOGRÁFICA Y POBLACIONAL.

Geográfica.

La superficie total de la delegación Iztapalapa es de 114 km², que representan el 7.5% del área total del Distrito Federal

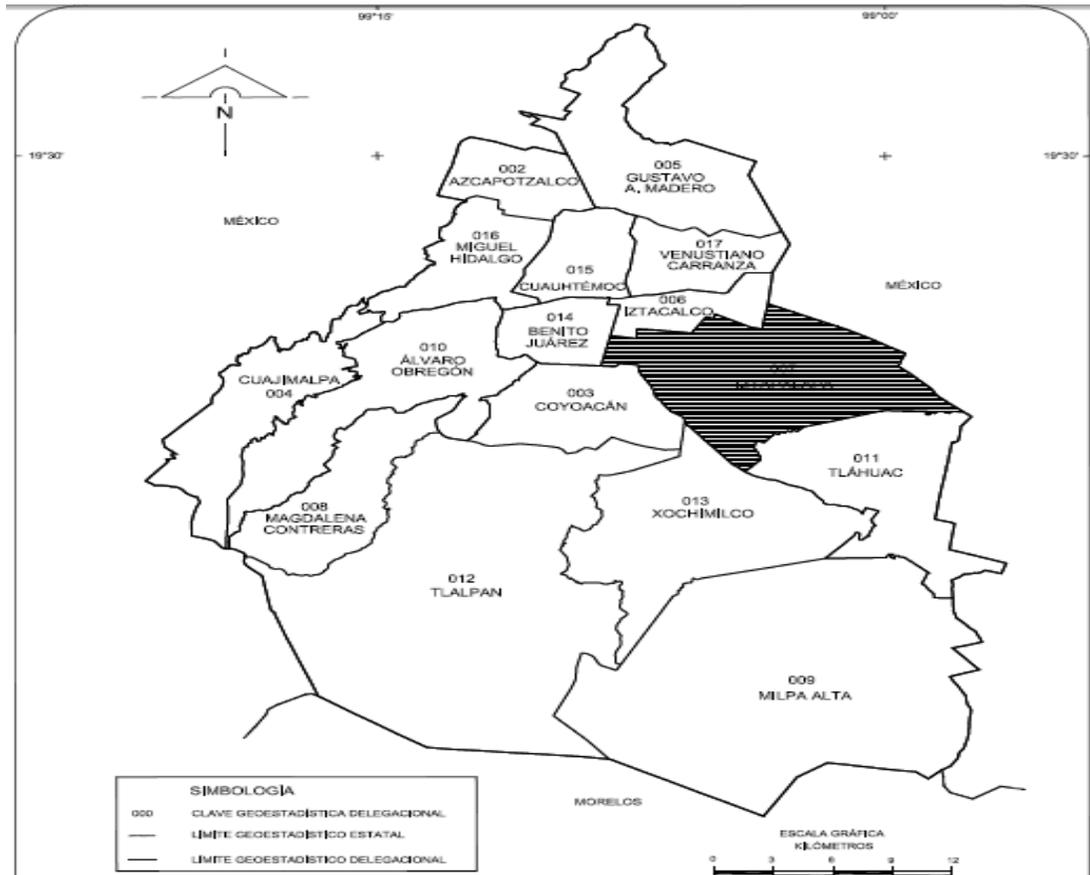


Ilustración del Cuaderno Estadístico Delegacional de Iztapalapa 2004

Se ubica al oriente del Distrito Federal, a una altitud de 2,240 metros sobre el nivel del mar, de superficie plana a excepción de la Sierra de Santa Catarina, El Cerro de la Estrella y El Peñón del Marqués.

Al norte la Delegación de Iztacalco y el Municipio de Nezahualcóyotl, en el Estado de México. Al este el Municipio de La Paz y Chalco Solidaridad, en el Estado de México. Al sur las delegaciones de Tláhuac y Xochimilco. Al oeste las delegaciones de Coyoacán y Benito Juárez y está dividida en 230 colonias

Presenta una situación geográfica importante, ya que es el punto de entrada y salida hacia el oriente y sureste de la Ciudad de México, además de ser limítrofe con el Estado de México, lo que genera una interrelación de servicios, equipamiento, transporte y actividad económica cotidiana con los municipios de Nezahualcóyotl, Los Reyes-La Paz y Chalco Solidaridad

Poblacional.

De acuerdo con los datos censales, en el año 2000 la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) contaba con poco más de 17 millones de habitantes. Observando los datos censales a nivel municipal y delegacional, en 2000 la delegación Iztapalapa era el área más poblada del país con 1,773,343 habitantes. Sólo 11 municipios o delegaciones de todo el país sobrepasaron el millón de habitantes.

Iztapalapa, que ocupa tan solo un poco más del 7% del territorio del Distrito Federal, cuenta con el equivalente a la población de los 1,849 municipios menos poblados del país. (Arango D; 2000)

Para el año 2000 la población de Iztapalapa, estaba distribuida en 48.7% masculina y 51.3% femenina. (EVALUA DF; 2008), de la cual el 33% de la población se encontraba en el ciclo de vida catalogado como adultos (de 30 a 59 años); 30% se consideraron como jóvenes (de 15 a 29 años); 30% fueron circunscritos al grupo de niños (de 0 a 14 años); y 6% correspondían al grupo de adultos mayores (más de 60 años) (Programa Delegacional de Desarrollo en Iztapalapa 2009- 20012, p. 13)

II. 2

INDICES DE MARGINACIÓN.

La Delegación Iztapalapa contaba con 186 Unidades Territoriales, de las cuales 65 se encontraban en Muy Alta Marginación, 45 en Alta, 46 en Media, 15 en Baja y 15 en muy baja.

De acuerdo al estudio *La pobreza en el D.F. en 2004*, (Damián y Boltvink, 2006, p. 5) identificar los niveles de pobreza en el D.F., se utilizó la Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) la cual contempla 3 componentes: Ingreso, Tiempo y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), resultando la Incidencia equivalente de la pobreza (HI)²⁰, ubicando a Iztapalapa en el Estrato de pobreza alta, con niveles de HI superiores a 0.3 y que corresponde a la región suroriente de la ciudad (junto con Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac).

Iztapalapa concentra más del 19% de los hogares del Distrito Federal, de los cuales 94% disponen de cocina, 96.7% disponen de infraestructura para agua entubada, aunque solo el 75% recibe el servicio y no de manera regular; el 98.5% dispone de drenaje; 99.5% dispone de energía eléctrica (incluyendo a los hogares que no cuentan con servicio regularizado).

Así mismo, resulta interesante plasmar que del total de los hogares, el 95.5% contaba con televisión; el 80.8% con refrigerador; el 65.2% con lavadora; el 13.3% con computadora y el número promedio de habitantes por hogar para el año 2000

²⁰ HI es la incidencia de la pobreza estandarizada, H es la incidencia y resulta de dividir el número de pobres (q) entre el total de la población (n, es decir, q/n). Para estandarizar la incidencia, esta se multiplica por la intensidad de la pobreza (I), la cual mide que tan pobres son los pobres, en relación a la norma insatisfecha en una variable, la intensidad de la pobreza es igual a la unidad y cuando se satisface de acuerdo a la norma, la intensidad es igual a cero. HI permite ordenar de acuerdo a los niveles de pobreza áreas geográficas con distinta magnitud de población. (Damian A. La pobreza, los hogares y la ocupación en el D.F. 2004. COLMEX, EVALUA DF)

era de 4.3, mientras que de estos hogares el 77.8% tienen una jefatura masculina y el 22.2% una jefatura femenina.

En Iztapalapa se tenían registrado para el año 2003 168 asentamientos irregulares. (INEGI; 2004)

Casi el 4% de su población mayor de 15 años es analfabeta, asimismo más del 14% de su población no terminó los estudios de primaria.

El 50% de su población ocupada percibe ingresos de hasta 2 salarios mínimos, (EVALUA Iztapalapa, 2008, p. 49) como se muestra en el siguiente cuadro:

Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación, lugar que ocupa en el contexto nacional y estatal por delegación, 2000 y 2005

Delegación	2005			2000													
	Población total	Hombres	Mujeres	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
Azcapotzalco	425,298	201,618	223,680	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
Coyoacán	628,063	295,802	332,261	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
Cuajimalpa De Morelos	173,625	82,426	91,199	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
Gustavo A. Madero	1,193,161	573,847	619,314	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
Iztacalco	395,025	187,859	207,166	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
Iztapalapa	1,820,888	885,049	935,839	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
Magdalena Contreras, La	228,927	109,649	119,278	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
Milpa Alta	115,895	57,013	58,882	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
Álvaro Obregón	706,567	336,625	369,942	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
Tláhuac	344,106	167,271	176,835	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
Tlalpan	607,545	292,141	315,404	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
Xochimilco	404,458	199,812	204,646	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
Benito Juárez	355,017	161,553	193,464	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
Cuauhtémoc	521,348	245,697	275,651	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
Miguel Hidalgo	353,534	163,271	190,263	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
Venustiano Carranza	447,459	212,050	235,409	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
Distrito Federal	8,720,916	4,171,683	4,549,233	8,605,239	2.91	12.16	0.44	0.17	1.47	34.82	1.34	0.32	42.43				

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

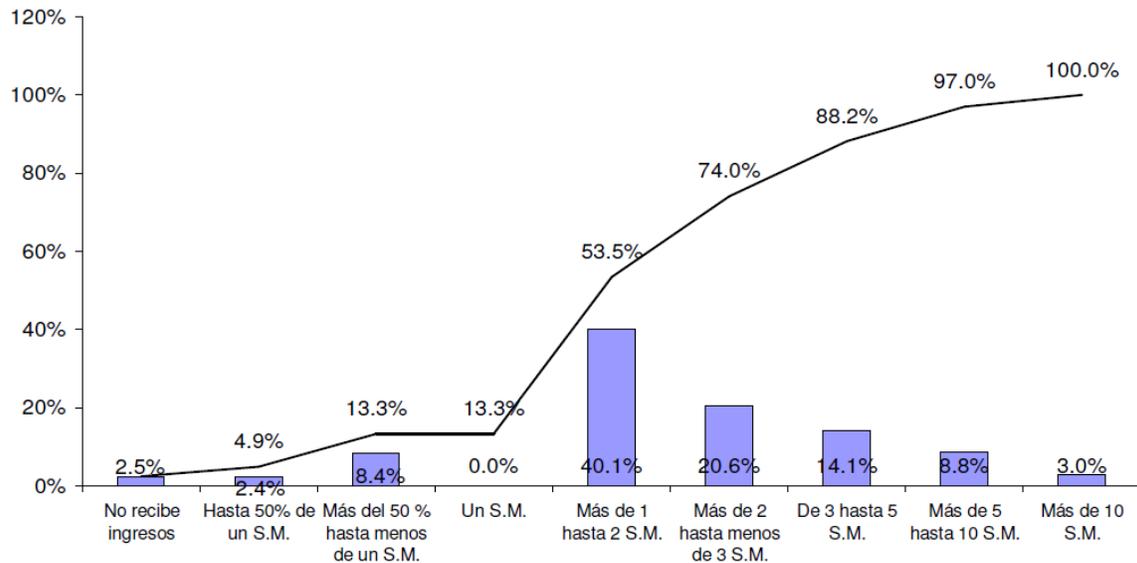
En términos de desarrollo humano, la demarcación presenta un bajo PIB *per capita* y un índice de desarrollo humano que no es bajo, ocupa el lugar 32 a nivel nacional, y que constituye una plataforma de trabajo que bien podría permitir eficientizar los resultados de la política social.

En cuanto a la distribución por ocupación según sexo de la población en Iztapalapa en el año 2000, estaba conformada: 20% de los hombres son artesanos y obreros, 16% comerciantes y dependientes, 10% operadores de transporte, 7% trabajadores en servicios personales, 6% oficinistas y poco más de

5% ayudantes peones y similares. Estas seis ocupaciones representan casi 65% de la población ocupada del sexo masculino de la delegación. El 35% restante se distribuye entre otras ocupaciones con menos de 5% cada una. Cabe señalar que los profesionistas (4.8%) y técnicos representan un poco más de 9%, en conjunto. Por su parte, la ocupación habitual de las mujeres de la delegación tiene una distribución diferente: en primer lugar 20% son comerciantes y dependientes. En segundo lugar lo constituyen las oficinistas en 17%, en tercera posición las trabajadoras en servicios personales en 9%, en cuarto las trabajadoras domésticas con más de 8%, luego siguen las artesanas y obreras con poco más del 7%. (Arango D; 2000)

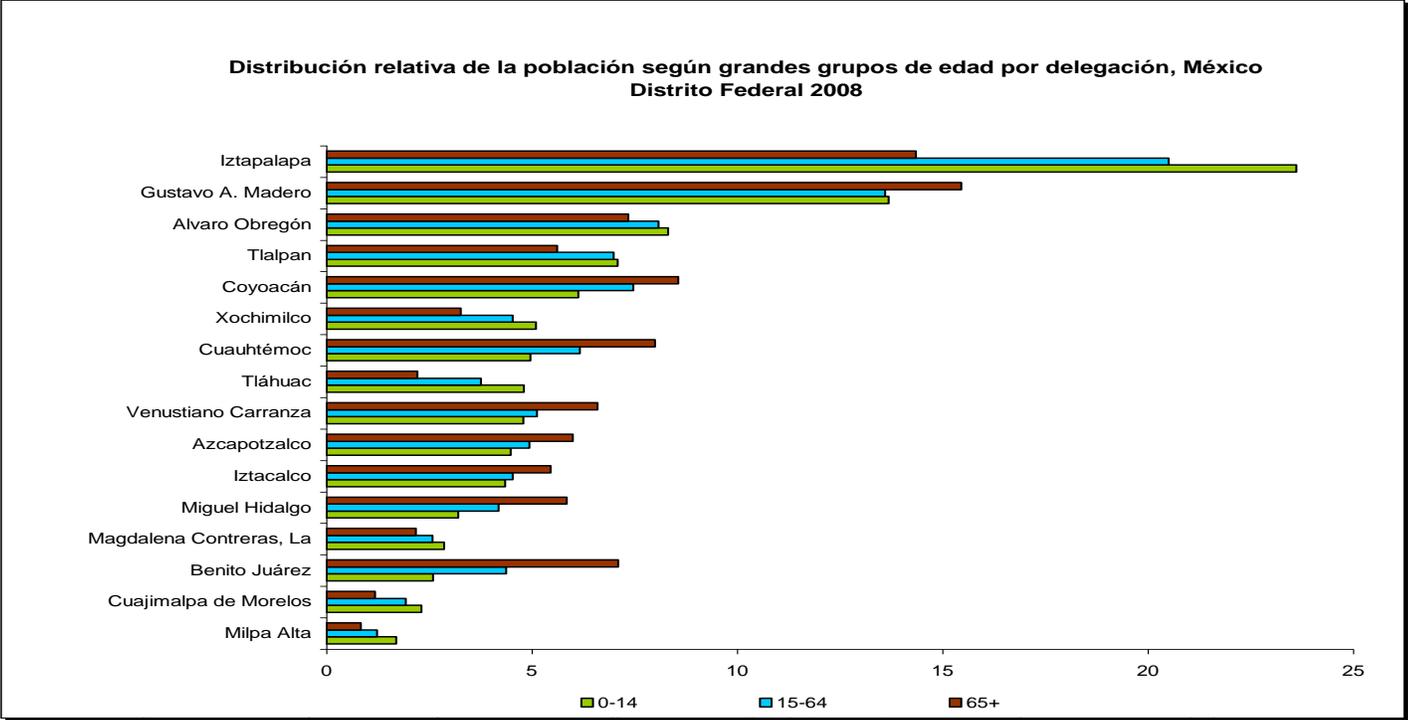
Respecto de la situación en el trabajo, tenemos que un poco más del 72% de la población ocupada de la delegación es empleada u obrera o trabajador por su cuenta con casi el 22%; mientras que muy pocos son patronos. Aunque cabe señalar que el número de patronos hombres supera en poco más de 3 veces al de patronos mujeres. La relación es de 3.2 hombres por cada mujer cuya situación en el trabajo es la de patrón.

Respecto a los ingresos de la población en el año 2000 podemos observar que la población que recibe un salario mínimo mensual (SM) (0.03%) es casi inexistente. Sin embargo la población ocupada que recibe un salario mínimo o menos es del orden del 13.3%. El 53.5% de la población ocupada de la delegación recibe 2 SM o menos y el 74% tiene que vivir con menos de 3 salarios mínimos. El 26 % recibe 3 o más SM, aunque sólo el 3% recibe más de 10 SM. (Arango D; 2000)



Resulta importante destacar que en la delegación se encuentra ubicada la Central de Abasto (CEDA), en la actualidad a ésta se le considera como el centro de comercialización más grande del mundo, pues satisface los requerimientos de los casi 20 millones de habitantes de la zona metropolitana. La CEDA comienza sus operaciones en 1982 para sustituir a la Merced. Entre sus principales atributos destaca la comercialización de más del 40% de los productos hortofrutícolas y otros perecederos y movimientos estimados por 4 mil 300 millones de dólares anuales. (Ortega M, 2004, p. 9)

Si bien, todo el Distrito Federal acusa un proceso de envejecimiento notable, la Delegación Iztapalapa tiene una población joven con una alta concentración del 27.3% entre los 15y los 29 años; mientras que el 7.5% tiene 60 años o más. Para el Distrito Federal, estos valores son 25.7% para los jóvenes y del 12.9% para los adultos mayores. Las características de la estructura demográfica de la demarcación aparecen en su pirámide y en términos comparativos entre las delegaciones por grandes grupos de edad.



Para el año 2000, existían 29, 977 personas con discapacidad, de las cuales las que más destacan son 46% discapacidad motriz y 20% discapacidad visual. (EVALUA DF; 2011)

Se estima que del total de personas con discapacidad en Iztapalapa, 60% la adquirieron en el transcurso de su vida; principalmente por accidentes, enfermedades, adicciones y por cuestiones laborales. Mientras que el origen de la discapacidad del 44 % restante fue desde su nacimiento.

Las personas con discapacidad viven en una situación de dependencia multidimensional, se estima que sólo 6% de las personas con discapacidad tienen

algún ingreso por su actividad económica, 19% son estudiantes y 73% se encuentran en sus hogares de tiempo completo. (Programa Delegacional Iztapalapa, 2009- 2012, p. 89)

La distribución de jóvenes por unidad territorial, conforme a la Coordinación para el Desarrollo Territorial de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (correspondiente a 2003), revela que el 68 % de la población de este sector habita en unidades territoriales de Alta y Muy Alta Marginación. Esto es, la tercera parte de los jóvenes en condiciones de marginación del Distrito Federal radican en Iztapalapa, aunado a esto en la demarcación se tenían contabilizadas 53 bandas de jóvenes, es decir el 15% del todo el Distrito Federal. (Programa Delegacional Iztapalapa 2009- 2012, p. 77)

En Iztapalapa el 55% de jóvenes fuma tabaco e Iztapalapa se sitúa en el cuarto puesto, a escala del Distrito Federal, de jóvenes consumidores de alcohol. Por otra parte, Iztapalapa concentra la mayor cantidad de jóvenes que en al menos una ocasión han usado drogas. La principal droga utilizada es la marihuana con 12%, cocaína 11%, crack 6%, alucinógenos 3% e inhalables 10%. El mayor consumo ocurre en hombres, aunque la tendencia del consumo en las mujeres va en aumento. (Programa Delegacional Iztapalapa 2009- 2012, p. 77)

El 2.5% de la población (año 2000) mayor de 15 años es analfabeta y el 72% de ésta, son mujeres.

Podemos encontrar que en la población mayor de 12 años el 53% es económicamente activa ocupada.

En cuanto a la población indígena, puede decirse que Iztapalapa es una demarcación pluriétnica y multicultural debido a que alberga a población de diferentes grupos étnicos. Según datos del INEGI, referentes a 2005, la presencia de población hablante de alguna lengua indígena en Iztapalapa es del orden de 1.64%, los cuales representan 25% de la población que habla alguna lengua

indígena en el Distrito Federal, por lo que Iztapalapa es la jurisdicción con la mayor cantidad de población de origen indígena. La población indígena arribó a Iztapalapa primordialmente en el siglo pasado.

En el periodo que va de 1985 al año 2000, Iztapalapa recibió 38% de los inmigrantes indígenas que arribaban al Distrito Federal, es decir, esta demarcación fue el principal polo de atracción de la población indígena de la capital. Ello se explica por las redes sociales que ayudan a la migración, al bajo costo del suelo en la delegación y a las invasiones de predios en donde participó la población indígena. (Programa Delegacional Iztapalapa, 2009- 2012, p. 92)

La diversidad étnica en Iztapalapa genera una demarcación plurilingüe. De acuerdo con datos del INEGI, los 10 principales grupos lingüísticos indígenas en esta delegación son: náhuatl, con 23% de los hablantes; lenguas mixtecas, 16%; mazateco, 10%; otomí, 8%; lenguas zapotecas, 7.6%; mazahua 7.4%; totonaco, 3%; chinanteco, 3%; mixe, 2%, y tlapaneco, 1.3%. (Programa Delegacional Iztapalapa, 2009- 2012, p. 92)

II. 3

DATOS DELEGACIONALES

DATOS SOBRE SEGURIDAD.

La conjugación de diversos factores como la gran extensión territorial, la alta concentración de población, grandes carencias económicas, inercias culturales y sociales, rezagos educativos, etc. Son factores favorables para la generación de delitos y conductas antisociales en la demarcación, lo que contribuye al

incremento de los índices delictivos e inseguridad colocando a Iztapalapa como una de las delegaciones más conflictivas e inseguras del Distrito Federal.

Los datos aportados por la PGJDF en Iztapalapa nos indicaban que en el año 2000 se habían registrado en la Demarcación 22 mil 393 delitos y que para el año 2001 el saldo había sufrido un incremento del 8.4% que significaba un aumento de 2 mil 044 delitos más, para un total registrado de 24 mil 437 delitos mismos que afectaban el patrimonio de los Iztapalapenses, estos fueron tipificados como: robo de vehículos, a transeúntes, negocios y a repartidores, concentrándose el 65% de la incidencia delictiva en sólo 20 colonias, para prevenir y disuadir éstos delitos, se contaba con un estado de fuerza policial de 23 mil 094 elementos y 93 patrullas en igual número de zonas de patrullaje, por lo que a cada patrulla le correspondía cuidar y proteger a 36 mil habitantes y cada policía debía proteger a mil 614 habitantes. (Delegación Iztapalapa/ Seguridad, 2008, p. 5)

CULTURA

En el ámbito cultural podemos hacer mención de los lugares y actividades más representativas de la Delegación

Museos:

- Museo Cabeza de Juárez.- exhibe obras como litografías y una colección de banderas de América.
- Museo Fuego Nuevo: exhibe murales y utensilios encontrados en la pirámide de Fuego Nuevo.
- Ex Convento de Culhuacán.- perteneció a la orden Agustina, tiene un museo con salas de exhibición prehispánica y colonial.
- Museo de San Miguel Teotonco.- exhibe utensilios prehispánicos localizados por pobladores de la zona.
- Museo de Hidrobiología.- exhibe organismos disecados sobre la fauna de los principales tipos de sistemas acuáticos de México.

- Mural Ermita Benito Messaguer.- se encuentra en la Unidad Habitacional Ermita Zaragoza, es un mural de 300 m², que se realizó en 1978, plasma diversas etapas de la historia. (Saucedo y Bejarano, 2010, p. 9)

Monumentos Históricos:

- El Santuario: construida entre los siglos XVIII y XIX, contiene murales realizados en 1857.
- Parroquias representativas: Santa Magdalena Atlazolpa, San Andrés Apóstol Tetepilco, San Juan Bautista Nextipac, San Juan Evangelista, San Lorenzo Tezonco.
- Conventos: San Matías o San Juan Evangelista; San Marcos Mexicaltzingo.

Otros sitios representativos:

- Pirámide del Fuego Nuevo: restos de construcción prehispánica, ahí se realiza la tradicional ceremonia del Fuego Nuevo, ahí se han encontrado utensilios que corresponden aproximadamente al año 300 D.C.
- Molino de Papel: Monumento- plaza del siglo XVI.
- Parque Cerro de la Estrella
- Parque Ecológico Cuitláhuac
- Centro de Educación Ambiental “Yautlíca”

FIESTAS

Las festividades más importantes y representativas de Iztapalapa son:

Representación de la Pasión de Cristo, reconocida internacionalmente, en la cual participan pobladores y autoridades organizados a través de un Comité, con organización y tradición propia entre los Mayordomos de los Barrios del Centro de Iztapalapa.

Celebración del Fuego Nuevo: es la celebración de una renovación de ciclo que se da cada 52 años, esta celebración se realiza en el mes de Diciembre y participan danzas y rituales prehispánicos.

Carnaval: Estas fiestas se realizan antes de la cuaresma, consiste en cuadrillas de danzantes que van por las calles vestidos de charros con máscaras de chinas poblanas o disfraces diversos llamados "chichinas". Los acompaña una orquesta o banda musical. Se corona a las reinas que desfilan en carros alegóricos y se organizan grandes bailes. Los lugares en que se realizan estos son: Los Reyes Culhuacán, Santa Cruz Meyehualco, Santa María Aztahuacán, Santa Martha Acatitla, San Lorenzo Tezonco, San Sebastián Tecoloxtitlan, Santiago Acahualtepec, Santa María Tomatlán y el Centro Histórico de la Delegación, en donde se realiza la clausura de éstos. (Saucedo y Bejarano, 2010, p. 9)

SERVICIOS

En el Cuaderno Estadístico Delegacional de Iztapalapa 2004 (INEGI), podemos encontrar datos sobre servicios tales como que el volumen de recolección de basura en la delegación era de 947,540 toneladas de las 4380,000 toneladas que se genera en todo el Distrito Federal y contaban con 222 vehículos recolectores de los 2086 del Distrito Federal, es decir que Iztapalapa genera el 21% de la basura del Distrito Federal y solo cuenta con el 10% de los vehículos recolectores de basura de la Ciudad.

También encontramos datos sobre la proporción de luminarias en la delegación (año 2000), comparada con el Distrito Federal, donde en Iztapalapa por cada 36 habitantes hay una luminaria, en el D.F. son 25 por cada luminaria.

En 1999, en la Delegación se tenían 90 lecherías LICONSA, que atendían a 159,974 familias.

En el 2002, se contaba con 108 Bibliotecas Públicas.

En cuanto a infraestructura para la educación, en esta delegación hay 452 planteles de educación preescolar, 612 primarias, 191 secundarias, 21 planteles de educación profesional medio, 35 de bachillerato y 2 de educación superior.

De acuerdo a la siguiente información contenida en el Programa de Desarrollo Urbano de Iztapalapa, podemos darnos cuenta de las oportunidades y espacios que se les brinda en el ámbito educativo a las familias en Iztapalapa.

Cuadro 8 Cobertura de Equipamiento Educativo

Nivel	Distrito Federal				Delegación				Alumnos/Turno	
	I	Alumnos	Turnos	2	I	Alumnos	Turnos	2	D.F.	Delegación
Bachillerato		346,525	509	%		39,658	35	%	680.79	1133.09
	F	168,510	128	25	F	22,635	14	40	1316.95	1616.78
	P	178,015	381	75	P	17,023	21	60	467.23	810.62
Profesional Medio		61,108	132	%		12,701	21	%	462.94	604.81
	F	58,098	99	75	F	11,773	19	90	586.84	619.63
	P	3,010	33	25	P	928	2	10	91.21	464.00
Secundaria		489,594	1,339	%		92,765	191	%	365.64	485.68
	F	414,835	910	68	F	87,885	160	84	455.86	549.28
	P	74,759	429	32	P	4,880	31	16	174.26	157.42
Primaria		1,031,111	3,445	%		217,852	612	%	299.31	355.97
	F	824,995	2,380	69	F	194,784	464	76	346.64	419.79
	P	206,116	1,065	31	P	23,068	148	24	193.54	155.86
Preescolar		346,525	509	%		39,658	35	%	680.79	1133.09
	F	168,510	128	25	F	22,635	14	40	1316.95	1616.78
	P	178,015	381	75	P	17,023	21	60	467.23	810.62

Fuente: INEGI, Elaboración propia con base en Cuadernito Estadístico Delegacional, 2001

La cuantificación de escuelas está expresada mediante los turnos que ofrece un mismo plantel y no en términos de planta física. F= Federal y P= Privada.

Ilustración del Cuadernito Estadístico Delegacional de Iztapalapa 2004

Con base en la información anterior, nos percatamos de la sobrepoblación de la delegación, respecto a los índices del D.F.

En el sector comercial, se tenían 22 hoteles que ofrecían alojamiento en 1402 cuartos, de diversa catalogación.

También se cuenta con el registro de 416 establecimientos de preparación y venta de alimentos, divididos en restaurantes, bares, cafeterías, cocinas económicas, fondas taquerías, etc. Resulta interesante destacar que esta cifra representa el 4.5% de los establecimientos de este rubro en el Distrito Federal, enfatizando que Iztapalapa cuenta con el 20% de la población de la Ciudad.

Asimismo, podemos mencionar que se contaba con 17 agencias de viajes y 98 sucursales bancarias (diversos bancos: 31.6% BBVA- BANCOMER; 22.5% BITAL; 15.3% BANAMEX; 13.3% BANORTE; 7.1% SANTANDER; 10.2% OTRAS)

COBERTURA DE SALUD

De acuerdo al Programa de Desarrollo Urbano para la Delegación Iztapalapa 2008, el 46.7% de la población en Iztapalapa para el año 2002, era derechohabiente (IMSS, ISSSTE, PEMEX, DEFENSA, OTROS)

La infraestructura de salud en el 2000 era:

Secretaria de Salud del D.F.: 1 Hospital pediátrico; 1 Hospital General; 21 Centros de Salud.

IMSS: 2 Hospitales, 4 Clínicas

ISSSTE: 2 Hospitales, 4 Clínicas

La cobertura del equipamiento de salud es del 9% y solo el 7% de camas, respecto al D.F.

En el año 2005, se inauguró el Hospital de Especialidades de la Secretaria de Salud del D.F.

VIALIDAD

Debido a que la mayor parte de su territorio fue ocupado por colonias populares que carecieron de planificación urbana, Iztapalapa enfrenta graves problemas de vialidad, en especial en la zona de la Sierra de Santa Catarina y San Lorenzo. Sólo el Poniente de la Delegación, cuya urbanización es más temprana que en el Centro y el Oriente, posee una red vial primaria más o menos importante. Ésta está constituida por el Circuito Interior de la Ciudad de México, y varios ejes viales que cuadriculan la zona. La presencia del Cerro de la Estrella en la mitad de la Delegación ocasiona una amplia zona entre Culhuacán, Iztapalapa y San Lorenzo Tezonco queda incomunicada entre sí, desde el Barrio de Santa Bárbara, en

Iztapalapa de Cuitláhuac, la antigua Calzada México- Tulyehualco rodea el cerro y comunica a Iztapalapa con su vecino del sur, la Delegación Tláhuac.

En Iztapalapa existe una importante red de transporte urbano que comunica con toda la ciudad, sin embargo ésta se concentra en las vialidades regionales. En grandes zonas de la Sierra de Santa Catarina se dificulta el servicio de transporte debido a que no presentan continuidad vial o las pendientes no la permiten.

La Central de Abasto representa un movimiento continuo de personas y vehículos de gran tonelaje que pueden saturar la capacidad de la red vial. De Poniente a Oriente, la Delegación, es cruzada por la Calzada Ermita- Iztapalapa (Eje 8 Sur), y los ejes 5 y 6 Sur, que desembocan en la Autopista México- Puebla.

Esta autopista y su prolongación hacia el Noroeste (la Calzada Ignacio Zaragoza) sirven como vía de entrada para los pobladores del Oriente del Valle de México hacia el centro. Por ello, ambas vías rápidas, se encuentran constantemente saturadas, a pesar de las obras viales realizadas en la primera mitad de la década de los noventa.

Al sureste, la presencia de la sierra, impide el paso de las vialidades hacia el Norte de Tláhuac. Al mismo tiempo, por encontrarse ocupada por colonias de reciente formación y escasa planificación urbana, se trata de una zona con una complicada red de calles que finalmente desembocan en la Calzada Ermita- Iztapalapa.

TRANSPORTE

Hasta 1993, las líneas de autobuses de la empresa paraestatal Ruta 100 (actualmente Red de Transportes de Pasajeros del Distrito Federal RTP) y varias rutas de microbuses y peseros, era la base del transporte urbano en Iztapalapa.

Balance conclusivo de la situación de Iztapalapa (2000- 2006)

Una vez plasmados los datos más representativos acerca de la situación en la que se encontraba la Delegación Iztapalapa para el año 2000, (año en que comienza nuestra revisión) podemos estructurar una visión más puntual sobre nuestro objeto de estudio.

Sus características principales son la diversidad de su cultura y su contexto, en primer lugar es un pueblo con un fuerte apego a tradiciones prehispánicas y sobre todo religiosas, llevando a través de ésta un sello distintivo de las demás demarcaciones, pero además contiene un mosaico multicultural al encontrarse constituido por un alto índice de pobladores migrantes, los cuales habitan en un territorio que no pudo alcanzar la velocidad del desarrollo requerido para dar asilo a la cantidad de pobladores que tenía, motivo de grandes carencias en los servicios y condiciones de vida que han tenido sus habitantes.

Es complicado poder pensar en una demarcación como Iztapalapa sin que lo primero que se piense es la falta de agua, la basura, la delincuencia y demás problemáticas sociales que se viven y la dificultad para poder superarlas o transformarlas. Con los datos recabados podemos enfatizar que la problemática mayor de la delegación es la falta de infraestructura y de servicios, obedeciendo claro está no solo a una histórica deficiente administración de los recursos, sino a una inclusión de un círculo vicioso de carencia de servicios- marginación/pobreza- falta de educación/capacitación- falta de empleo- bajos ingresos- incapacidad de mejorar su entorno, etc.

La problemática de Iztapalapa no depende de la deficiencia de servicios y de su cobertura, sino de un estado de pobreza generacional de sus habitantes, de tradiciones y modos de vida de generación tras generación, de falta de acceso a capacitación y educación que puedan modificar y transformar modelos de vida, de convertir una estadística en una oportunidad, es decir, si la población de

Iztapalapa como lo vimos en los datos antes presentados, se plantea como la delegación con tendencia a la Juventud, es decir tiene más jóvenes que personas adultas, la cual ha conllevado a que esta cifra se refleje en mayor estadística de delincuencia en el grupo de jóvenes, las oportunidades deberían surgir de transformar esa cifra de delincuencia juvenil, en cifra de fuerza de trabajo joven, en cultura, en deporte, en educación; pero para ello es necesario una intervención puntual, estudiada e incluyente de los diferentes niveles de gobierno.

Iztapalapa es un lugar en donde se mantienen tradiciones culturales, que les dan identidad a sus habitantes, teniendo a la tradición como la evocación de la memoria, es donde pasa todo aquello que acontece en la vida, siendo el producto final los mensajes que se transmiten de generación en generación que permiten asumir la reconstrucción histórica.

La Delegación Iztapalapa, resulta un objeto de estudio en verdad muy interesante, con matices tan heterogéneos, con familias multinucleares²¹ y con creencias, religión y tradiciones tan arraigadas y al mismo tiempo con altos niveles de violencia intrafamiliar; con familias donde celebraciones como compromisos de bodas y festejos duran días completos y donde al mismo tiempo se tienen altos índices de familias con madres solteras y jefatura femenina. En donde las tradiciones de los Barrios y los Pueblos se entremezclan con las dinámicas de las peligrosas Unidades Habitacionales, donde los índices de marginación son altos, teniendo las grandes zonas industriales de la ciudad y el mayor centro comercializador de alimentos como la Central de Abasto.

Podemos resumir que Iztapalapa es totalmente pertinente a nuestro objeto de estudio, es decir a los programas de combate a la pobreza y más aún referirnos a

²¹ A multinucleares me refiero a las familias constituidas por varios núcleos de familia, es decir varias familias constituidas de papás, hijos, ejemplo, viven en una misma vivienda o lote la abuela con todos sus hijos, esposos(as), nietos, etc. conviviendo cotidianamente y siendo cómplices y colaboradores en las actividades diarias, interactuando entre sí.

los programas delegacionales, ya que los gobiernos delegacionales electos surgen ante la población como una esperanza de ver encaminadas y atendidas sus necesidades expresadas, de manera más cercana más real, los gobiernos delegacionales se perciben como la manera de aterrizar y resolver las problemáticas específicas de cada demarcación, es decir el primer contacto con la gente, el gobierno más cercano a la gente.

A mi parecer, si se pudiera describir a la Delegación Iztapalapa en pocas palabras, podríamos decir que es: territorio con altos niveles de marginación, bajo nivel de instrucción, ingresos monetarios bajos, carente en servicios, alta concentración poblacional, enorme dimensión territorial y carencia de programas que transformen el entorno de sus pobladores.

II. 4

ANTECEDENTES DEL GOBIERNO DELEGACIONAL

Los Estados Unidos Mexicanos está conformada en la actualidad por 32 entidades territoriales, entre las que se cuentan 31 Estados independientes y el Distrito Federal.

Mientras cada uno de los Estados se divide territorial, política y administrativamente en Municipios, el Distrito Federal (D.F.) está dividido en 16 Delegaciones. Estas últimas no cuentan con la misma autonomía de la que gozan los municipios que se encuentran cobijados bajo la categoría de municipios libres. En las Delegaciones, la ciudadanía ya cuenta con el derecho de elección popular de su mandatario, éstas son órganos político-administrativos desconcentrados, con autonomía funcional en acciones de gobierno que, a diferencia de los municipios, no disponen de un cabildo ni poseen facultades para emitir normas ni reglamentos. (Botero María; 2011)

Todas las facultades reglamentarias recaen sobre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y el Jefe de Gobierno de la Ciudad, mientras los jefes delegacionales tienen un restringido poder de decisión y sus facultades se enfocan en su mayoría en aspectos meramente administrativos. Sin embargo, las delegaciones tienen asignadas tantas o más funciones de gestión del territorio local y de los servicios que los municipios, sin recibir el equivalente de transferencias federales que reciben los municipios y con competencias limitadas para la generación de recursos propios.

El D.F., presenta un gran número de problemáticas debida a su alta concentración de población, a lo que es importante señalar, la que se incorpora la llamada Zona Metropolitana de Ciudad de México (ZMCM) que está integrada por 16

delegaciones del D.F., 40 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo; la mayoría de estas problemáticas están relacionadas con vivienda, contaminación, migración, transporte, drenaje, abasto, inseguridad, basura, comercio ambulante y corrupción. (Botero María; 2011)

Destacamos aquí que la delegación Iztapalapa además de ser la más grande y poblada de la ciudad es la que cuenta con el mayor porcentaje de población dependiente de la economía informal y con un consecuente déficit en la garantía de la seguridad social y de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, particularmente de agua potable. (Rodríguez Del V, 2009, p. 2)

Ahora, hagamos una revisión sobre el proceso de reforma política en el cual se da el primer gobierno electo de la Ciudad de México para 1997 y en 2000 para las delegaciones.

En 1995, se realiza la convocatoria a los partidos políticos para la firma de un acuerdo político denominado Acuerdo Político Nacional, el cual concluyó con la firma de la Reforma Política de 1996. Esta reforma es la que consagra la elección del Jefe del Gobierno del Distrito Federal, encargado de la función ejecutiva en la entidad, a través del voto universal, libre, directo y secreto. Esta titularidad es unipersonal y se le denomina Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Su encargo durará seis años y tomará posesión el día 5 de diciembre del año de la elección.

La reforma constitucional de 1996, prevé en su artículo séptimo transitorio, que en 1997 se elegirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para un periodo que concluiría el 4 de diciembre del año 2000; es decir, se elige por un periodo de tres años, y a partir del 5 de diciembre del año 2000 se elegiría a un Jefe de Gobierno que cumpliría el periodo del año 2000 a 2006.

De acuerdo con el párrafo segundo de la fracción I de la base segunda del artículo 122, prevé que quien haya ocupado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con cualquier carácter, no podrá volver a ocuparlo.

En cuanto a los requisitos para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la base segunda del artículo 122 constitucional determina: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos; con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad. La edad requerida es de 30 años cumplidos el día de la elección. (Andrade E, 1997, p. 242)

Para la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997 se aplicaría lo dispuesto en el Libro Octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), esto es por no existir una legislación electoral para el Distrito Federal.

Referente a la elección de los delegados, es decir, los responsables de los órganos político administrativo de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, señala la constitución en el último párrafo de la base tercera del artículo 122, que serán elegidos en forma universal, libre y directa según lo determine la ley. Esta disposición se aplicará hasta el año 2000, ya que el artículo décimo transitorio del decreto de reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, dispone que la mencionada norma entrará en vigor el 1ro de enero del año 2000, y se señala que en 1997 la elección de los delegados se hará en forma directa, en los términos que señale la ley y el artículo 21 transitorio de las reformas al COFIPE del 22 de noviembre de 1996 que prevé que esa elección indirecta se realice conforme a las siguientes bases: el Jefe de Gobierno del Distrito Federal enviará a más tardar el día 15 de diciembre de 1997, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, propuestas individuales para cada uno de los titulares de la delegaciones políticas que deban nombrarse en el Distrito Federal. (Andrade E, 1997, 242)

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal formulará las propuestas individuales para cada cargo y éstas deberán ser aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa. En caso de que la Asamblea no apruebe alguna o algunas de las propuestas, el Jefe de Gobierno deberá remitir una segunda propuesta para los cargos que reste por designar y si no resulta aprobada en esta nueva oportunidad, se presenta una tercera propuesta para cada cargo que falte por designar. En caso de que se vuelva a producir un rechazo, el Jefe de Gobierno presentará una terna con nuevos candidatos y si ninguno de ellos obtuviera la mayoría calificada mencionada, se designará al que haya obtenido el mayor número de votos. (Andrade E, 1997, p. 242)

En esta reforma se lograron avances sustanciales en el proceso de descentralización del D.F., particularmente en materia de derechos políticos para sus ciudadanos, esta reforma contenía entre sus puntos importantes: (Rodríguez Del V; 2009, p. 2)

- El Jefe de Gobierno se elegirá por voto popular sin posibilidad de reelección por un periodo de seis años.
- Los Jefes Delegacionales serían electos por voto popular a partir del año 2000.
- Se suprimió la facultad del Senado y de la Comisión Permanente del Congreso para decretar la remoción del Jefe de Gobierno.
- El órgano legislativo de la ciudad pasa a denominarse Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la cual tiene desde entonces la facultad de legislar en todo lo concerniente a la entidad, con excepción de los ordenamientos que sean atribuidos expresamente al Congreso.
- Se aprobó que la facultad para la expedición de un Estatuto General de Gobierno para la ciudad quedaría a cargo de la ALDF.
- Las delegaciones conservaron el carácter de órganos desconcentrados de la administración pública del D.F.
- Se le dio a la ALDF, la facultad de expedir desde ese momento una Ley Electoral para el D.F.

Las Delegaciones tienen competencia (dentro de sus respectivas jurisdicciones) en materia de gobierno, administración asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva. Así mismo, tienen las siguientes atribuciones específicas:

- Dirigir actividades de la Administración Pública Delegacional.
- Participar en la prestación de servicios y realización de obras junto con el gobierno central y otras delegaciones.
- Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efecto en la delegación.
- Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.
- Imponer sanciones administrativas.
- Designar al personal administrativo de la delegación.
- Proponer Programar Operativos Anuales propios y el presupuesto de la delegación. (Rodríguez Del V, 2009, p. 2)

Es así como en Julio del 2000 se realizan las primeras elecciones para elegir a Jefes Delegacionales, participando en esta contienda los siguientes partidos políticos, de acuerdo a la información que proporciona el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF- Sistema Electoral del DF- Elecciones Locales 2000):

Partidos políticos que contendieron en las elecciones locales de 2000

	Partido Acción Nacional		Partido de Centro Democrático
	Partido Revolucionario Institucional		Partido de la Sociedad Nacionalista
	Partido de la Revolución Democrática		Partido Alianza Social
	Partido del Trabajo		Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
	Partido Verde Ecologista de México		Democracia Social, Partido Político Nacional
	Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional		

La lista nominal estaba integrada por 6,233,946 personas, y se contó con la participación del 69.67% de éstas.

En esta ocasión la alianza de los partidos de izquierda ganó 13 delegaciones, quedando 6 de ellas (Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Azcapotzalco) gobernadas por la *Alianza por el Cambio* conformada por el PAN y Partido Verde. (IEDF- Sistema Electoral del DF- Elecciones Locales 2000)



Resulta interesante destacar que la delegación con mayor porcentaje de participación fue Coyoacán con el 73.26% y la de menor participación Milpa Alta con el 65.45%, situando aquí a la delegación Iztapalapa en la posición catorce de participación con 67.43%, estando sólo por arriba de Milpa Alta y Cuauhtémoc. (IEDF- Sistema Electoral del DF- Elecciones Locales 2000)

Delegación	Lista nominal	PRD	PT	CDPPH	PCD	PSN	PAS	DGP	PAN	PV	PS	Candidatura común		Votos en blanco	Votos nulos	Votación total	% participación ciudadana ^{VI}
												Para candidato	Total				
AZCAPOTZALCO	357,721	112,552	58,432	63,475	2,690	665	2,923	264	1,202	365	7,820	968	71,350	1,814	3,122	256,292	71.65%
COYOACÁN	491,885	105,030	85,798	132,215	8,715	1,592	4,493	619	1,722	811	10,734	2,506	150,951	2,274	3,853	360,362	73.26%
CUAJIMALPA DE MORELOS	92,248	23,146	17,194	19,579	764	166	365	72	218	78	1,316	426	21,450	513	1,029	64,866	70.32%
GUSTAVO A. MADERO	950,478	230,280	152,098	207,153	11,454	1,596	8,345	846	3,714	1,058	22,882	3,468	233,920	5,420	9,397	657,741	69.20%
IZTACALCO	321,701	71,347	51,904	75,761	3,704	655	3,131	319	1,722	435	9,984	1,059	85,064	1,871	3,122	225,014	69.95%
IZTAPALAPA	1,150,731	205,350	177,671	303,300	15,142	2,654	10,782	1,177	6,907	1,193	25,422	6,893	341,141	7,102	12,296	775,889	67.43%
LA MAGDALENA CONTRERAS	155,707	33,411	29,114	35,905	2,033	330	1,511	148	737	144	3,899	836	40,907	944	1,707	110,719	71.11%
MILPA ALTA	55,464	4,319	10,956	18,182	636	106	323	60	257	68	0	494	19,869	367	534	36,302	65.45%
ÁLVARO OBREGÓN	481,476	121,448	84,715	95,837	6,404	814	3,182	368	2,686	647	11,186	2,115	120,553	2,910	4,786	337,098	70.01%
TLÁHUAC	175,762	30,526	29,675	44,980	2,391	339	1,008	134	3,768	149	3,034	1,009	53,044	1,042	1,769	119,824	68.17%
TLALPAN	398,083	97,418	60,039	97,713	4,314	867	3,350	350	2,574	413	9,243	1,436	108,443	2,120	3,623	283,460	71.21%
XOCHIMILCO	228,724	41,299	31,123	65,659	2,812	528	1,877	219	4,358	226	4,596	1,321	72,642	1,536	2,134	157,688	68.94%
BENITO JUÁREZ	304,720	97,464	47,968	56,255	2,387	539	1,934	242	2,196	247	8,960	682	71,246	1,357	1,944	222,175	72.91%
CUAUHTÉMOC	423,208	92,197	68,344	92,585	4,996	911	3,111	454	1,755	531	12,758	1,570	104,158	2,138	3,834	285,184	67.39%
MIGUEL HIDALGO	287,063	84,570	49,163	50,830	2,175	633	1,823	235	785	304	6,645	612	56,612	1,372	2,481	201,628	70.24%
VENUSTIANO CARRANZA	358,975	89,125	60,735	74,204	3,587	633	2,696	300	1,381	366	9,039	1,190	82,976	2,253	3,494	249,003	69.36%
Entidad	6,233,946	1,439,482	1,014,929	1,433,633	74,204	13,028	50,854	5,807	35,982	7,035	147,518	26,585	1,634,326	35,063	59,125	4,343,245	69.67%
	—	33.14%	23.37%	33.01%	1.71%	0.30%	1.17%	0.13%	0.83%	0.16%	3.40%	0.61%	37.63%	0.81%	1.36%	100.00%	

Para el caso de Iztapalapa, los candidatos que participaron en la contienda electoral para ocupar el cargo de Jefe Delegacional fueron:

- Guillermina De la Torre por el Partido Revolucionario Institucional
- Ramón Miguel Hernández Labastida, por la Coalición “Alianza por el Cambio”
- René Arce Islas candidato común del PRD, PCD, PSN, PAS, PT y Convergencia por la Democracia.
- Francisco Barrios Sánchez por el Partido Democracia Social
- Laura Toledano Franco por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana

En Iztapalapa el candidato de la alianza de las izquierdas (PRD- PT- CONVERGENCIA- PCD- PSN- PAS) obtuvo casi el 44% de la votación de la demarcación, quedando así elegido como el primer Jefe Delegacional electo en Iztapalapa René Arce Islas para el periodo 2000- 2003, (IEDF- Sistema Electoral del DF- Elecciones Locales 2000) periodo en el cual dejó como encargado de la Oficina de la Jefatura Delegacional a José Luis Morua Jasso en los últimos meses de su periodo en el 2003, y dando paso al nuevo delegado electo para el periodo 2003-2006 a Víctor Hugo Círiga Vásquez, el cual también en los últimos meses de su periodo en el 2006, dejó a cargo de la Oficina de la Jefatura Delegacional a Ricardo Evia Martínez, en ambos casos, se nombraron encargados del Despacho, ya que los Jefes Delegacionales electos, se separaron de su cargo para participar en las siguientes elecciones, postulándose a nuevos cargos de elección popular.

Cabe resaltar que los programas y políticas que direccionaron el actuar de la administración delegacional durante estos dos periodos fueron muy similares, complementando y mejorando los programas ya existentes, no obstante el lema delegacional del periodo 2003- 2006 fue: Iztapalapa, un Gobierno de Continuidad y Resultados



CAPÍTULO III

PROGRAMAS DELEGACIONALES DE COMBATE A LA POBREZA Y SU CONTEXTO EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

El presente capítulo de este trabajo de investigación, refiere el contexto de la administración delegacional y bajo qué concepción fueron planteados los programas de desarrollo social en específico los de combate a la pobreza. Es importante subrayar que como se mencionará más adelante, la acotación de éstos se refiere al planeación que se dio de programas en un área específica denominada Coordinación de Programas de Combate a la Pobreza, ya que esa era el área que se perfilaba para atender de manera integral los programas específicos de nuestro estudio, sin embargo, quedan relegados programas que se operaban en áreas diversas; de ahí la importancia de un análisis del planteamiento de estos, ya que desde el nivel de planeación podemos encontrar los primeros sesgos importantes para articular una política social de combate a la pobreza que lograra un impacto real en la población de la demarcación.

También resulta importante esclarecer que la pertinencia del periodo delimitado para la investigación (2000- 2006) no sólo radica en aprovechar los nuevos postulados sobre programas que aterrizaron los primeros gobiernos delegacionales electos, sino que en este periodo se cuenta con la experiencia laboral propia, en la Coordinación de Programas de Combate a la Pobreza.

Es necesario resaltar que dada la antigüedad del periodo, no se cuenta con mucha documentación que ampare el planteamiento de los programas, sin embargo se logró tener acceso a documentación interna que plantea balances y alcances de éstos programas, que es lo que a continuación se presenta.

A partir de la entrada de los gobiernos delegacionales electos, en Iztapalapa se planteó una reorganización tanto en estructura orgánica, áreas, funciones, atribuciones, recapitulando gastos es diversas áreas.

En el caso específico de los Programas de Combate a la Pobreza, estos se encontraban concentrados en el área denominada Coordinación de Programas de Combate a la Pobreza, dependiente de la Dirección de Atención al Rezago Social

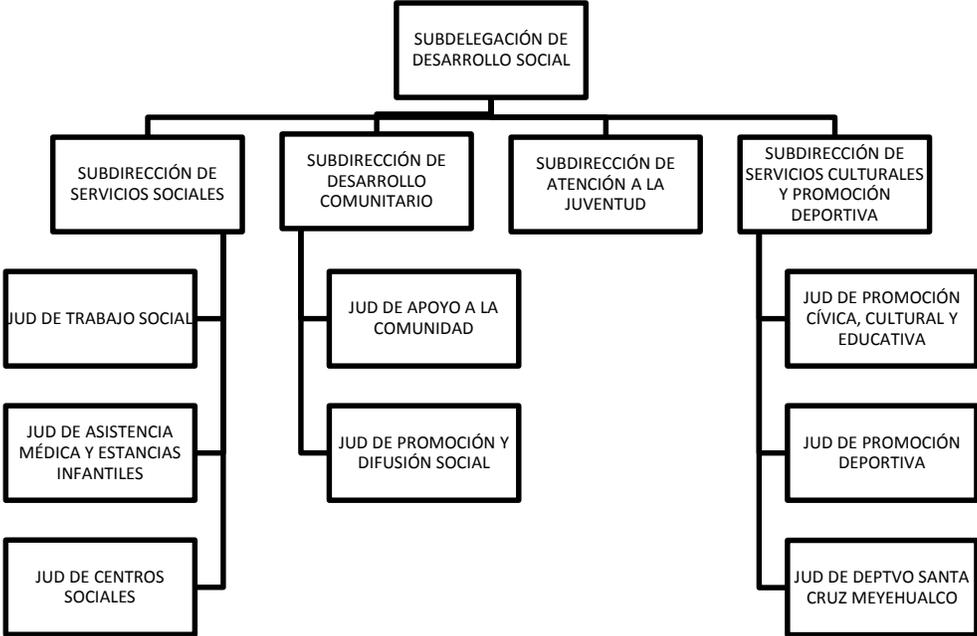
en la Dirección General de Desarrollo Social, a continuación se presenta la información contenida en el documento: Evaluación Institucional, Balance y Prospectiva de la Dirección General de Desarrollo Social en 2001, para a partir de ésta ir conceptualizando el contexto, atribuciones y alcances que tuvieron los programas de combate a la pobreza y poder llegar al análisis de su planteamiento.

PANORAMA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

Estructura Orgánica y Funcional (Delegación Iztapalapa- Evaluación DGDS, 2003, p. 2)

Durante 1997 y con motivo de la desconcentración de la nómina, registro, pagos y servicios al personal, así como por la desconcentración de los servicios de Asistencia Social, la Delegación recibió un nuevo dictamen de su Estructura Orgánica, con vigencia a partir del 1° de diciembre de 1997.

Asimismo, la búsqueda y consolidación del desarrollo social en Iztapalapa, recaía en la siguiente estructura orgánica funcional orientada a la prestación de servicios que apoyarían a la población de escasos recursos en materia de cultura, salud, educación, recreación, deporte y orientación alimentaria.



Políticas Públicas para el Área (Delegación Iztapalapa- Evaluación DGDS, 2003, p. 5)

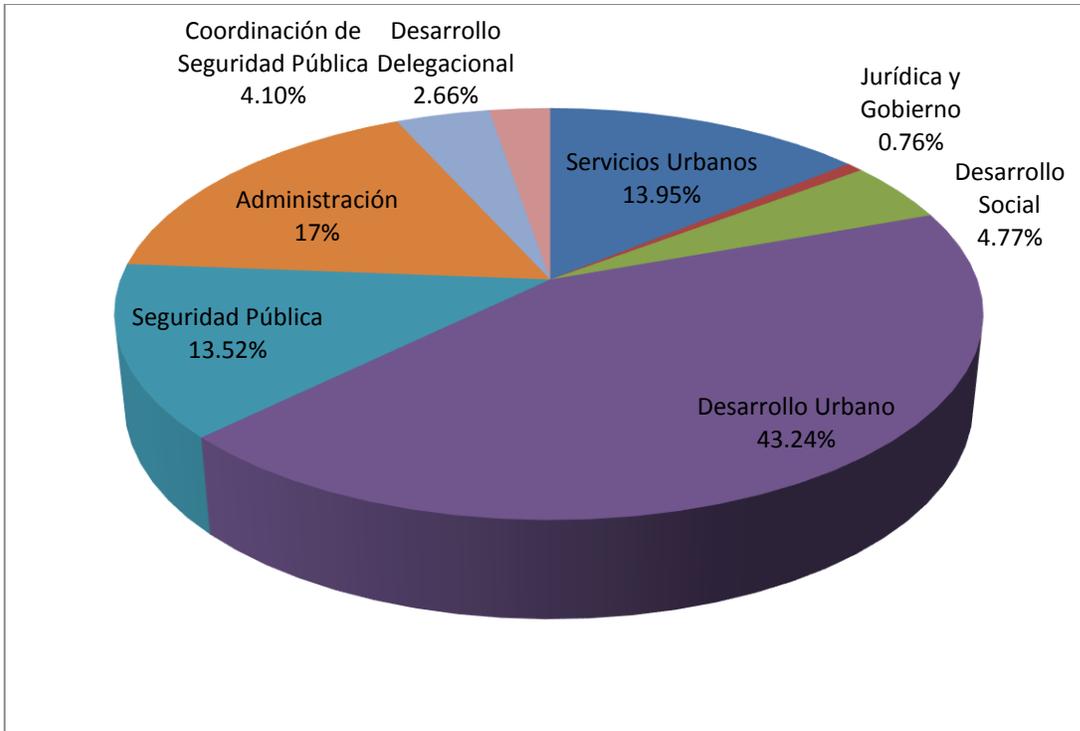
Las políticas Públicas instrumentadas en la Delegación Iztapalapa se dirigieron de manera apremiante en la atención al rezago social y combate a la pobreza que genera oportunidades de desarrollo a la población, destacando:

- Impulsar la participación ciudadana corresponsable con la autoridad delegacional, para lograr una mejor convivencia y la preservación de valores sociales que incidan en la superación de las comunidades
- Fomentar la participación corresponsable de organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas, religiosas y empresariales en la suma de esfuerzos para elevar la calidad de vida de los iztapalapenses.
- Acercar los servicios y ampliar su cobertura y calidad en zonas de alta y muy alta marginalidad con el propósito de satisfacer de manera oportuna la insuficiencia de los servicios médicos, educativos, recreativos y sociales que demanda la población.
- Recuperar la rectoría administrativa y la óptima utilización de la infraestructura social.
- Descentralizar a través de las siete Direcciones Territoriales la operación de los programas de desarrollo social.
- Crear conciencia del trato cálido y equitativo en los prestadores de servicio.
- Realizar en el marco de la cultura de la legalidad acciones sociales encaminadas a la promoción de recuperar la participación y la credibilidad en las autoridades delegacionales.

PRESUPUESTO DELEGACIONAL 2001 (Delegación Iztapalapa- Evaluación DGD, 2003, p. 52)

El presupuesto con el que se contó a partir del año 2001, año en el que la nueva administración delegacional le correspondió por primera vez hacer la distribución del presupuesto, fue el siguiente:

Comparativo Presupuestal por Dirección General 2001



ÁREAS	AUTORIZADO \$	% DE DISTRIBUCIÓN
Desarrollo Urbano	981,690,537.00	43.24
Administración	385,843,673.00	17
Servicios Urbanos	316,737,670.00	13.95
Seguridad Pública	306,888,069.00	13.52
Desarrollo Social	108,216,525.00	4.77
Coordinación de Seguridad Pública	93,000,000.00	4.1
Desarrollo Delegacional	60,422,258.00	2.66
Jurídica y Gobierno	17,355,303.00	0.76
SUMA	\$ 2,270,154,035.00	100

Como nos podemos dar cuenta, la asignación de recursos que se dio para el rubro de Desarrollo Social, ocupó el quinto lugar, solo por arriba de las Áreas de Desarrollo Delegacional y Jurídica y Gobierno, es importante tener en cuenta que en esas áreas no se realizaban programas con asignaciones directas a la población de manera económica ni en especie, además de que en las áreas de desarrollo social, se contempla también el funcionamiento de múltiples inmuebles delegacionales que prestaban atención a la población como, consultorios médicos, deportivos, centros sociales y comunitarios, estancias infantiles, bibliotecas, módulos de atención a la mujer, lo cual, parece ser un recurso insuficiente para brindar atención adecuada tanto en la línea de atención al rezago social como al desarrollo humano.

Resulta importante puntualizar, que se reconoce que en diversas áreas delegacionales se realizan acciones que coadyuvan al combate a la pobreza y al desarrollo humano por ejemplo, el funcionamiento del servicio de alumbrado o de pipas de agua sin embargo, el análisis de los programas planteamos son los catalogados puntualmente para el combate a la pobreza bajo la dirección de la Coordinación de Programas de Combate a la Pobreza.

ATRIBUCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

(Delegación Iztapalapa- Evaluación DGDS, 2003, p. 6)

A partir de año 2000, en el marco del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal²², se realizan cambios a la estructura orgánica de la Delegación.

Las atribuciones de la Dirección General de Desarrollo Social de acuerdo al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 128, precisa 9 grandes funciones²³:

²² publicado el 28 de diciembre del 2000, en la gaceta oficial del Distrito Federal.

²³ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 128. (publicado el 28 de Diciembre de 2000)

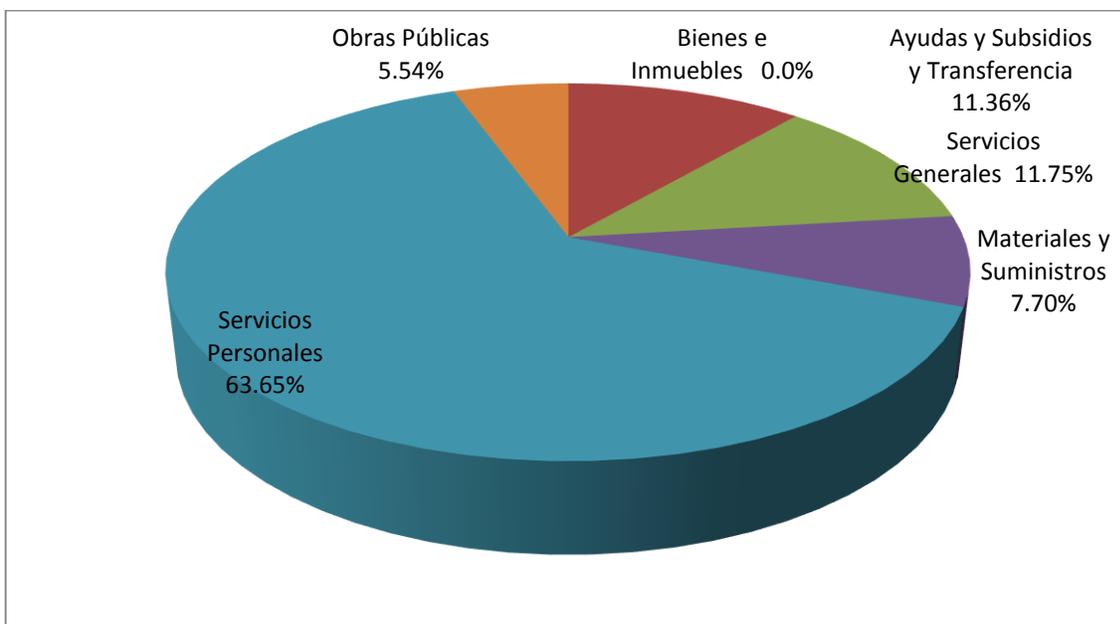
- I.- Formular y ejecutar los programas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo coordinándose con otras instituciones públicas o privadas para su implementación. Dichos programas deberán ser formulados observando las políticas generales que al efecto emita la Secretaria de Gobierno.
- II.- Realizar campañas de salud pública y prestar los servicios médicos asistenciales en coordinación con autoridades federales y locales, instituciones públicas y privadas en el ámbito de la demanda territorial.
- III.- Presentar el servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el Programa Delegacional y en los programas parciales de la demarcación territorial del Órgano Político Administrativo;
- IV.- Administrar los centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo, así como los centros deportivos cuya administración no esté reservada a otra Unidad Administrativa;
- V.-Efectuar ceremonias públicas para conmemorar acontecimientos históricos de carácter nacional o local, artísticos y sociales, así como promover el deporte en coordinación con las autoridades competentes;
- VI.- Promover los valores de la persona y de la sociedad, así como fomentar las actividades que tienden a desarrollar el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos de la población y el sentido de solidaridad social;
- VII.- Establecer e incrementar relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones cuyas finalidades sean de interés para la comunidad.
- IX.- Promover, coordinar e implementar los programas de salud, así como campañas para prevenir y combatir la farmacodependencia, el alcoholismo, la violencia o la desintegración familiar, en el ámbito de su demarcación territorial.

AMBITO DE COMPETENCIA (Delegación Iztapalapa- Evaluación DGDS; 2003, p. 7)



Las acciones de desarrollo social se aplican en el marco de las atribuciones señaladas en el Reglamento Interior del Gobierno del Distrito Federal, en los siguientes ámbitos de competencia:

Para el año 2001, la distribución del presupuesto asignado a la Dirección General de Desarrollo Social, se realizó de la siguiente manera: (Delegación Iztapalapa- Evaluación DGDS, 2003, p. 53)



CAPÍTULO	AUTORIZADO	% DE DISTRIBUCIÓN	% PRESUPUESTO DELEGACIONAL
100 (Servicios Personales)	68,874,426.00	63.65	3.03
200 (Materiales y Suministros)	8,328,388.00	7.70	0.37
300 (Servicios Generales)	12,718,492.00	11.75	0.56
400 (Ayudas Subsidios y Transferencias)	12,295,219.00	11.36	0.54
500 (Bienes e Inmuebles)	0.00	0.00	0.00
600 (Obras Públicas)	6,000,000.00	5.54	0.26
SUMA	\$ 108,216,525.00	100	4.77

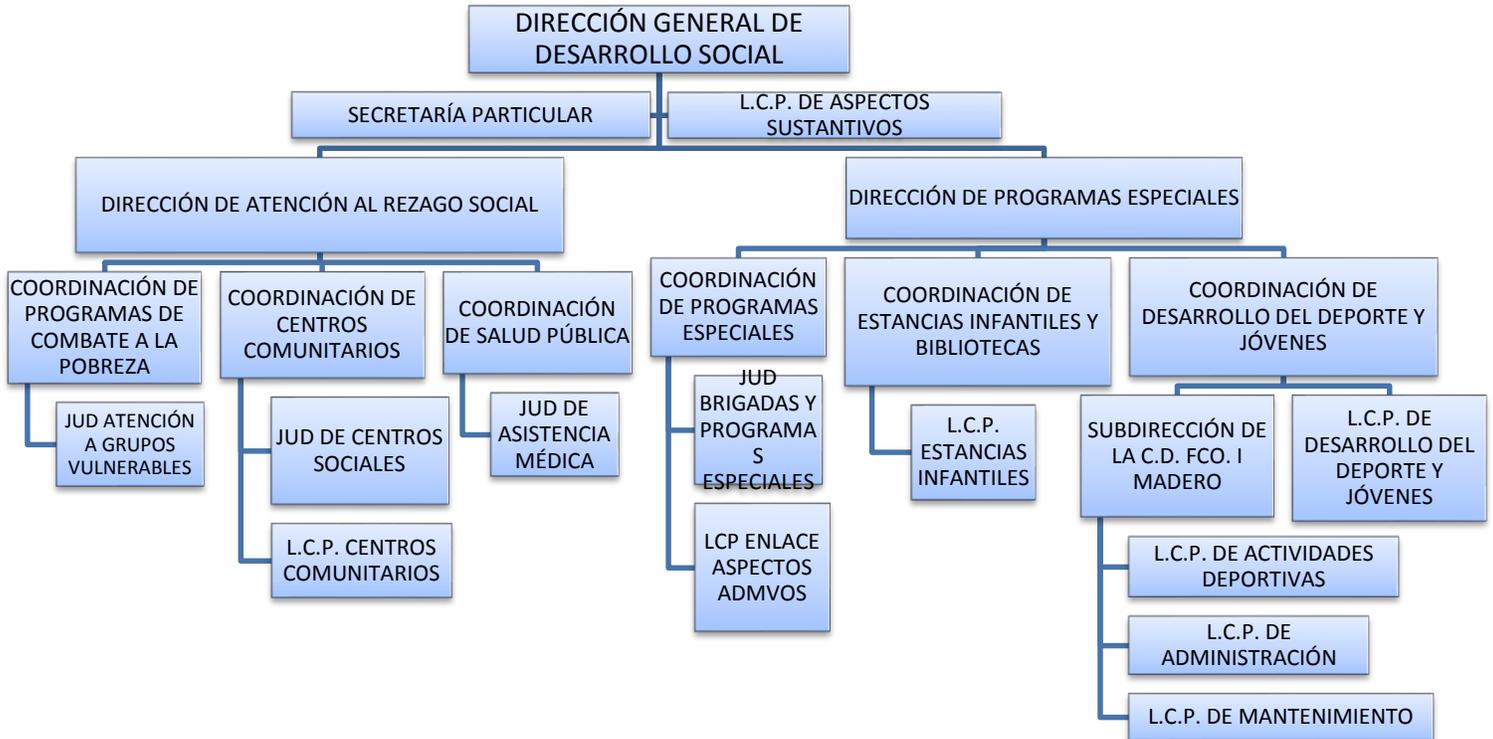
Este cuadro resulta muy interesante, ya que podemos visualizar el porcentaje de presupuesto delegacional que en el año 2001 se le dio a los Programas de Ayuda Social (Ayudas, Subsidios y Transferencias) que fue del 0.54% es decir, es el porcentaje neto que se utilizó en ayudas y programas para la población vulnerable, inclusive, podríamos tomar en cuenta rubros como Servicios Generales (0.56%) y Materiales y Suministros (0.37%) que indirectamente se utilizan en la operación de estos programas, pero aun así es notable el bajo porcentaje que se le asignó a los programas de ayuda social.

Modificaciones Estructurales (Delegación Iztapalapa- Evaluación DGDS; 2003, p. 8)

Un elemento sustantivo que determinó las modificaciones de la estructura orgánica funcional, fue lograr la eficiencia y oportunidad en el otorgamiento de los servicios, para dar atención integral a las necesidades de la población.

La Dirección General de Desarrollo Social se conformó de dos Direcciones de Área: Programas Especiales y Atención al Rezago Social, con ello se planteaba mejorar el desarrollo de funciones de planeación, programación, presupuestación y operación de los programas sustantivos incorporando seis coordinaciones.

A partir de lo anterior, en marzo de 2001, se autoriza la nueva estructura orgánica de la Delegación Iztapalapa, quedando la Dirección General de Desarrollo Social con la siguiente estructura:



Es importante resaltar que con la publicación de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal²⁴, los programas Delegacionales de Desarrollo Social, adquieren una normatividad contenida en su artículo 29° que a la letra dice:

“Artículo 29.- Los Programas Delegacionales de Desarrollo Social contendrán:

I. Antecedentes, diagnóstico y evaluación de la problemática; las disposiciones del Programa General que incidan en el ámbito espacial de validez del programa, la situación de la Delegación en el contexto del Distrito Federal como parte de un Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal; y los razonamientos que justifiquen su elaboración y la modificación, en su caso;

²⁴ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de mayo del 2000.

II. La estrategia, que deberá especificar las metas generales en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población de la Delegación, en aquellos aspectos contenidos en el programa; y las formas de corresponsabilidad con la sociedad organizada;

III. La definición de sectores sociales y zonas de atención prioritaria;

IV. Las estrategias de colaboración interdelegacional o con municipios colindantes para impulsar programas de desarrollo social;

V. Las políticas sectoriales y por grupos de población;

VI. Los programas específicos y sus líneas de acción correspondientes;

VII. La integración territorializada entre los programas, y

VIII. La metodología y los indicadores para la evaluación de los resultados”

DESARROLLO DE PROGRAMAS EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL. (Delegación Iztapalapa- Evaluación DGDS, 2003, p. 17)

Frente a los rezagos acumulados, la administración Delegacional diseño un conjunto de estrategias y líneas de acción en apego a las normatividades vigentes donde los programas de trabajo se realizaron atendiendo las cuatro directrices que marca el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001- 2006: 1) Gobierno y Seguridad Pública; 2) Desarrollo Sustentable; 3) Progreso con Justicia y 4) Administración y Finanzas.

La política de Desarrollo Social se centró en ampliar las posibilidades de acceso a los servicios públicos que contribuirían a mejorar la calidad y bienestar de vida de la comunidad, con especial atención para ofertar servicios públicos, sociales, de salud, alimentación e integración social, desarrollo comunitario, pertinentes a las necesidades e intereses de los Iztapalapenses.

De acuerdo a las funciones y atribuciones de la Dirección General de Desarrollo Social y a la apertura programática, eran cinco los programas y 13 actividades institucionales además de tres importantes actividades no registradas (Delegación Iztapalapa- Evaluación DGDS, 2003, p. 21):

Los programas a cargo del área son: Becas de Intercambio educativo; algunas acciones de la Atención y Apoyo a la Cultura, Recreación y Esparcimiento; Desarrollo del Deporte y Protección Social.

Las acciones institucionales: Otorgar becas a niños en solidaridad, Realizar eventos cívicos, Organizar eventos deportivos, Celebrar eventos especiales, Procurar atención a niños en guarderías, Realizar eventos de protección social, Realizar brigadas de asistencia social, Brindar atención a adultos indigentes, Brindar atención a niños callejeros y menores desvalidos, Realizar ayudas sociales diversas, Brindar apoyos a persona de la tercera edad, Brindar apoyo a maestros jubilados y pensionados, Realizar programa de electrificación.

Las actividades institucionales sin recursos presupuestales eran:

Operar bibliotecas públicas, Realizar acciones para propiciar la igualdad de la mujer, Normar y coordinar la atención a la violencia intrafamiliar.

PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

(Delegación Iztapalapa- Evaluación
DGDS; 2003)

- Adultos Mayores
- Educación
- **Combate a la Pobreza**
- Salud Pública
- Atención a Grupos Vulnerables:
 - Discapacidad; Niños y jóvenes en Riesgo y Situación de Calle;
 - Atención a Población Indígena
- Jóvenes
- Mujeres
- Iniciativas Sociales
- Recuperación de la Rectoría Administrativa en las Instalaciones Sociales
- Deporte y Recreación
- Imagen Urbana “Programa rector”
- PREP “Programa Rector”

Los Conceptos esenciales de la Dirección General de Desarrollo Social. (Delegación Iztapalapa- Evaluación DGDS, 2003, p. 35)

Visión:

Brindar a la población de Iztapalapa los mínimos de bienestar social que propicien el disfrute de una vida digna, a partir de una concepción integral del ser humano.

Misión:

Propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida de los iztapalapenses mediante la obtención y desarrollo de habilidades, actitudes y valores así como la creación de oportunidades sociales justas y equitativas entre individuos, familias y grupos en el marco de las atribuciones delegacionales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica social y cultural.

Políticas Públicas:

Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos iztapalapenses a partir de la promoción y el fortalecimiento de los derechos de la población, mediante los cuales se fomente el desarrollo humano integral de los individuos, sus familias y sus comunidades.

Reducir la inequidad social de condiciones de economía, género, edad, origen étnico, religioso, orientación sexual o condición física, respetando la pluralidad y diversidad, a través de la obtención y desarrollo de habilidades, así como la creación de oportunidades sociales, la erradicación de la desigualdad y de la exclusión entre individuos y grupos con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural.

Estrategias: (Delegación Iztapalapa- Evaluación DGDS; 2003, p. 35)

- 1.- Acercar y dar la oportunidad a la población en los derechos a la salud, alimentación, vivienda, educación, recreación, deporte y servicios sociales (reconocidos como los que más inciden en la calidad de vida de las personas, de la familia y de la comunidad) a niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres y grupos vulnerables.
- 2.- Mejorar la calidad de los servicios asistenciales y de promoción que brinda la delegación a través de sus programas en las instalaciones específicas, recuperando la rectoría administrativa, insertando el reto de la mejora continua entre el personal que labora en éstas, lo que permitirá utilizar óptimamente la infraestructura social disponible.
- 3.- Reconstruir el tejido social, para lograr una mejor convivencia y la preservación de valores éticos y morales.
- 4.- Contribuir en el marco de la cultura de la legalidad con acciones sociales encaminadas a rescatar la participación y credibilidad de la ciudadanía y la prevención de la inseguridad.
- 5.- Impulsar la participación ciudadana para promover la erradicación de la pobreza y la marginación, fomentando la participación corresponsable de organizaciones civiles y comunitarias, instituciones educativas, religiosas, empresariales, en la suma de esfuerzos para elevar la calidad de vida de la población.
- 6.- Desconcentrar a través de las siete Direcciones Territoriales la operación de los programas de Desarrollo Social.
- 7.- Crear conciencia de servicio y trato equitativo entre los empleados de la Delegación.
- 8.- Establecer la vinculación Inter e Intra Institucional con instancias y dependencias locales y federales para el diseño y aplicación de programas de desarrollo social, así como la promoción del financiamiento a proyectos de beneficio comunitario para Iztapalapa.

Las dos líneas estratégicas que se trazaron se traducen en la organización en dos Direcciones de área: (Delegación Iztapalapa- Evaluación DGDS, 2003, p. 38)

- 1) Promoción al Desarrollo Humano
- 2) Atención al Rezago Social

1) Dirección de Área de Promoción del Desarrollo Humano

La propuesta para su creación tiene como objetivo primordial la promoción del desarrollo social encaminado a la construcción de oportunidades para la atención y superación personal, familiar y comunitaria de los habitantes de la Delegación, aplicando criterios de equidad, productividad, igualdad social y empoderamiento.

Entre las estrategias que deberán de instrumentarse se encuentran el establecimiento de un área donde se genere el modelo integral de atención a la familia, que precise acciones para los jóvenes, mujeres, adultos mayores y niños.

Incorpora además un área enfocada a la propuesta en operación de modelos educativos formales y no formales, de capacitación para el trabajo y el empleo que generan entre los habitantes de la Delegación una visión de superación personal que redundará necesariamente en un mejor nivel de vida para sí y su familia.

Así mismo se implementó otra área encaminada a la superación personal, familiar y comunitaria a través de la práctica del deporte, la recreación y la cultura cívica, elementos fundamentales en la construcción de una visión sana, responsable y participativa del ser humano.

2) Dirección de Atención al Rezago Social.

La Atención y el Combate a la Pobreza. (Delegación Iztapalapa- Evaluación DGDS, 2003, p. 38)

Área propuesta para su reestructuración, tiene como objetivo fundamental ***establecer las condiciones necesarias para acercar los servicios e insumos básicos que contribuyan a acercar los mínimos de bienestar a los que constitucionalmente tienen derecho los iztapalapenses*** considerando que el 96.6% de la población enfrenta algún grado de pobreza. Es decir a servicios de salud, alimentación, vivienda, desarrollo comunitario, economía familiar y realizar acciones coordinadas con instancias públicas y privadas para la atención de problemáticas específicas en la superación del rezago, por ejemplo la introducción del servicio de agua, con la electrificación, sustitución de vivienda precaria por vivienda digna.

Asimismo establecerá coordinación con otros ámbitos de gobierno en la búsqueda de soluciones a estas exigencias.

Ante las grandes desigualdades sociales y la necesidad de dar atención puntual a los sectores más empobrecidos y marginados, *se crea la coordinación de Combate a la Pobreza, como un área de concertación con instancias locales, federales, organismos no gubernamentales, para la aplicación de programas y recursos para abatir la pobreza.*

A continuación, se presenta un cuadro en el que se resumen los programas de desarrollo social, sus objetivos estratégicos y sus líneas de acción con la finalidad de visualizar todos los programas de desarrollo social, las problemáticas que atendían cada uno de ellos, sus alcances y poder establecer el nivel de articulación ente ellos, ya que se tiene el antecedente de la existencia de programas que atendían el desarrollo de la población en su eje preventivo y de atención, pero visualizando los componentes de cada uno de ellos, nos será más claro entender cómo se encontraban o no articulados los programas.

PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL (Delegación Iztapalapa- Evaluación DGDS, 2003, p. 45-49)

Programas	Objetivos estratégicos	Líneas
ADULTOS MAYORES	Las acciones que deberán impulsarse parten de una visión integral que da prioridad al desarrollo humano a partir de la dignificación del hombre y su potencial para incorporarse en un esquema de crecimiento y superación personal y colectiva, convirtiendo en un reto ineludible de la autoridad competente la disminución y la erradicación de la visión que se tiene de ellos como grupos minoritarios y desprotegidos, a fin de avanzar con el conjunto de la población en programas de dignificación, revalorización e impulsarlo en un esquema de desarrollo acorde a las necesidades de éstos en la actualidad.	Se atienden a 11 mil adultos mayores, el reto será además de diversificar los beneficios y dárselos a quienes verdaderamente los necesite, transitar al desarrollo de este sector ampliando el universo de atención al 100%, hay que considerar que en Iztapalapa viven 100,000 adultos mayores. Programar actividades ocupacionales, de capacitación, de activación y recreación y de integración familiar para el desarrollo humano.
SALUD PÚBLICA	Fomentar la salud integral desarrollando prácticas sociales que favorezcan la salud para todos en el marco del derecho a la salud.	Instalar y operar con tecnología de punta un centro toxicológico, para el tratamiento integral social, médico y familiar de las adicciones. Coadyuvar para que los mercados de instale un programa de control de fauna nociva y manejo adecuado de la basura para incidir en los riesgos para la salud. Instalar siete clínicas especializadas para el control y tratamiento del paciente diabético. Instalar siete bancos comunitarios de medicamentos gratuitos con la donación voluntaria. Mejorar e implementar la atención médica en las zonas de alta marginación. Incrementar programas de educación para la salud en enfermedades de transmisión sexual y crónicas degenerativas. Disminuir la fauna nociva en la vía pública y disminuir agresiones caninas.
<u>COMBATE A LA POBREZA</u>	Realizar acciones encaminadas a abatir la pobreza y el rezago social de que son víctimas grupos poblacionales en situación de pobreza extrema.	Abasto comunitario de la canasta básica en 8 zonas marginadas de Iztapalapa, Programa en coordinación con la Central de abasto. Lograr mayores créditos de financiamiento para sustituir vivienda precaria por vivienda digna y adquisición de vivienda desde el ámbito Delegacional, a través de campañas de difusión y ventanillas de atención. Convenios con empresas privadas para que un porcentaje de la contratación del personal requerido se cubra con ciudadanos de Iztapalapa. Instalar 5 desayunadores comunitarios para niños de 2 a 6 años en los que se detecten algún grado de desnutrición. Favorecer la economía familiar con proyectos de granjas y hortalizas de traspatio.

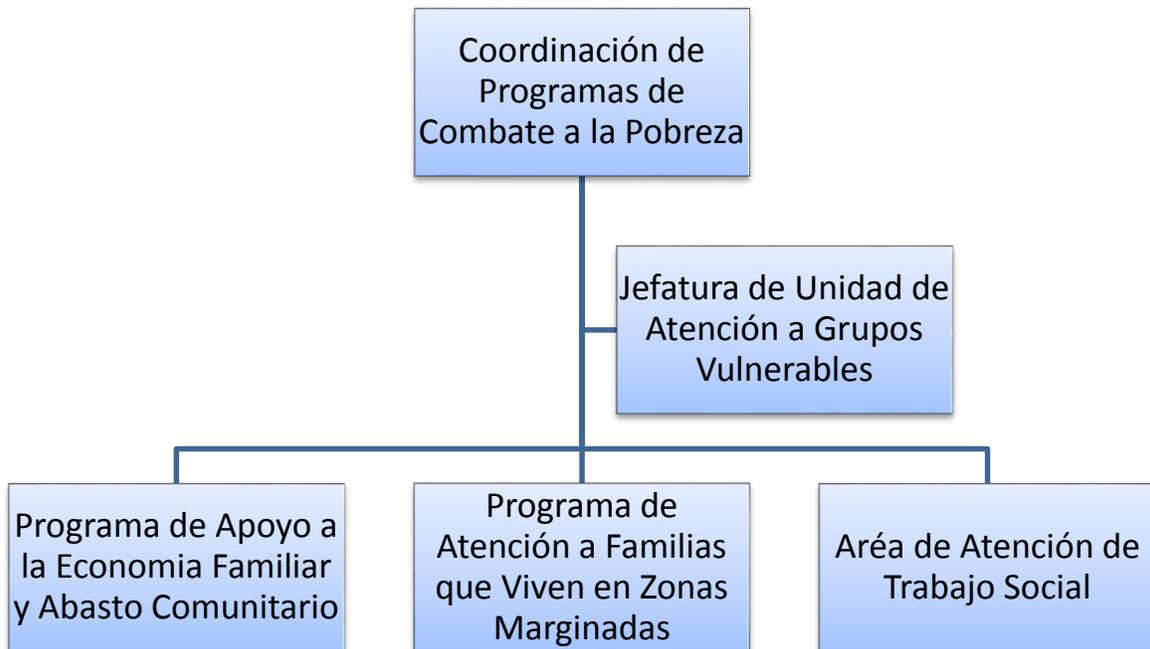
<p>Atención a Grupos Vulnerables:</p> <p>Discapacitados</p> <p>Niños y Jóvenes en riesgo de calle</p> <p>Atención a Población Indígena</p>	<p>Impulsar acciones encaminadas a la atención de este grupo de población poniendo particular énfasis en la superación e riesgo en la que viven y el valor que ellos tienen de sí mismos para la superación de su problemática.</p> <p>Diseñar e instrumentar una política social que respete la identidad de las diversas comunidades indígenas que viven en la demarcación y promueva su integración al proceso de desarrollo que avanza con la administración Delegacional.</p>	<p>Instalar la Unidad Básica de Rehabilitación en Santa Catarina y San Lorenzo con apoyo del DIF del DF.</p> <p>Operar e coordinación con el DIF DF el Centro de Desarrollo Humano (discapacidad).</p> <p>Promover opciones de empleo y autoempleo.</p> <p>Concluir el padrón de población indígena.</p> <p>Desarrollar programas que resalten su cultura e identidad y su inserción que les permita tener el orgullo de ser Iztapalapenses.</p> <p>Desarrollar programas específicos de salud, vivienda, educación, y cultura para esta población.</p> <p>Instalar un centro de convivencia para la población indígena.</p> <p>Articular un programa productivo artesanal con el corredor turístico de Iztapalapa.</p> <p>En coordinación con el CONADEPI instalar la escuela bilingüe.</p> <p>Instalar oficinas del INVI en la delegación.</p>
<p>Jóvenes</p>	<p>Contribuir a la revaloración de la identidad de los jóvenes, población organizada, participativa y responsable, mediante el establecimiento de programas y actividades deportivas, culturales y recreativas encaminadas al uso y aprovechamiento positivo de su tiempo libre e involucrarlos en el desarrollo de su propia comunidad.</p> <p>Apoyar el desarrollo de los jóvenes.</p>	<p>Motivar a la población del programa para que alcance el nivel de educación básica y/o tecnológica, que lo posibilite para la incorporación al trabajo productivo.</p> <p>Construir por medio de la red de jóvenes la "identidad del joven de Iztapalapa".</p> <p>Construir la clínica toxicológica para jóvenes en Iztapalapa.</p> <p>Instrumentar la Red de empleo juvenil en coordinación con el Sector Empresarial de Iztapalapa.</p> <p>Institucionalización de 7 espacios de expresión juvenil "plazas de jóvenes"</p> <p>Influir en instituciones y organizaciones públicas y privadas para desarrollen acciones en pro de la juventud.</p>
<p>Mujeres</p>	<p>Avanzar en la construcción de la identidad de la mujer a partir de la reflexión colectiva del rol que desempeña como educadora y formador de valores, actitudes y conductas en la familia, revalorando los retos que enfrenta en su búsqueda de una mejor calidad de vida.</p> <p>Consolidar el sistema de Apoyo Integral a las Mujeres, para que sean tratadas con respeto y sin violencia dentro y fuera de la familia, y tengan acceso a mejores oportunidades de educación, salud, empleo y capacitación.</p>	<p>Consolidar el Programa Delegacional de Atención a la Mujer y la Familia, otorgándole recursos propios.</p> <p>Realizar encuentros, foros, talleres, conferencias y clínicas de mujeres para sentar las bases de formas organizadas de participación de género.</p> <p>Instalar módulo en coordinación con la Subsecretaría de Atención a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia.</p>
<p>Iniciativas Sociales</p>	<p>Avanzar en los procesos de democratización a través de una ciudadanía incluyente y participativa capaz de plantear alternativas a sus problemas y desarrollo de proyectos de bienestar social.</p>	<p>Consolidar de Programa de Iniciativas Sociales, que rescaten formas de organización social y económica de beneficio para grupos poblacionales específicos.</p>

<p>Recuperación de la Rectoría Administrativa en las Instalaciones Sociales.</p>	<p>En el marco de las atribuciones conferidas a la Delegación, se propone aplicar la normatividad para la recuperación administrativa de los espacios públicos que aún se encuentran en manos de particulares, con el fin de garantizar el libre acceso a todos los habitantes de Iztapalapa</p>	<p>Lograr la recuperación administrativa y legal de inmuebles Delegacionales que aún obran en poder de particulares. Instrumentar en estos espacios programas para la recreación, canalización para el trabajo, aprendizaje de diversas actividades, deporte, educativas, culturales encaminadas a la promoción de desarrollo humano.</p>
<p>Deporte y Recreación</p>	<p>Aprovechar al máximo los beneficios de la activación física y la práctica del deporte tiene para el conjunto de la población, motivar con ello actitudes y sentimientos que lo coloquen como elemento generador de seres humanos plenos y exitosos, en el marco de la legislación pública y el uso de las instalaciones deportivas delegacionales.</p>	<p>Modernizar y equipar las instalaciones deportivas que permitan el desarrollo de la actividad deportiva de alto rendimiento. Crear y poner en operación escuelas técnico deportivas por disciplina. Promover la realización de eventos magnos que inviten a la población a practicar alguna disciplina deportiva. Oficializar “campeonatos selectivos estudiantiles”, que permitan la detección de talentos. Fomentar modelos alternativos para el uso y disfrute constructivo del tiempo libre y con ello mejorar la convivencia y fortalecimiento de la familia. Incentivar a la inversión privada para la construcción de infraestructura deportiva profesional: Estadio de Béisbol. Diversificar en los deportivos las disciplinas deportivas.</p>
<p>Educación</p>	<p>Contribuir a una mejor y más equitativa distribución de las oportunidades educativas a través de la adopción e impulsos de novedosos programas y de propuestas de apoyo pedagógico que permitan atender de manera oportuna y con calidad las diferencias que manifiestan los grupos poblacionales en relación a reto escolar, acceso a los servicios y cobertura de los mismos, aprovechando para ello toda la infraestructura que en materia educacional posee la delegación política.</p>	<p>Instalar el consejo Educativo Delegacional como el órgano que diseñe y consense estrategias interdisciplinarias y multisectoriales que permitan mejorar la calidad de vida de los Iztapalapenses. Responder a la demanda de servicios educativos, poniendo en operación un mayor número de espacios de educación inicial. Introducir en las bibliotecas, centros sociales y comunitarios, entre otros, tecnología de punta, que permita a los usuarios el manejo de paquetería básica e internet. Establecer propuestas de educación abierta y capacitación tecnológica que promuevan la inserción de los jóvenes al ámbito laboral en mejores condiciones. Impulsar el programa de apoyo extraescolar, en espacios Delegacionales con la finalidad de elevar el desempeño académico de los estudiantes de nivel básico, aprovechando a los maestros jubilados del programa específico. Propiciar la participación de la población en el fomento de los valores cívicos, como una forma de convivencia social e identidad nacional. Implementar laboratorios de idiomas y computación.</p>

COORDINACIÓN DE PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA

Hablaremos ahora específicamente lo referente a los programas que se atendían de manera directa en la Coordinación de Programas de Combate a la Pobreza, cabe destacar que la Jefatura Departamental de Atención a Grupos Vulnerables, área dependiente de esta coordinación, tenía a su cargo el desarrollo de programas como Atención a Población con Discapacidad, Niños y Jóvenes en riesgo de calle y Atención a Población Indígena., realizando de esta manera una separación de los programas a grupos vulnerables, de los programas de combate a la pobreza, no existía complementariedad en la ejecución de los programas de combate a la pobreza con grupos vulnerables.

En la coordinación de Combate a la Pobreza los programas ejes fueron:²⁵



²⁵ organigrama de elaboración propia.

PROGRAMA DE APOYO A LA ECONOMÍA FAMILIAR Y ABASTO COMUNITARIO (Delegación Iztapalapa/Programa; 2004)

Objetivo: Implementar acciones que coordinadas con diversas instancias logren impactar de manera significativa la economía de las familias que viven en zonas marginadas, así como promover ante diversas áreas delegacionales, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, empresas y organismos descentralizados, la realización de Brigadas Comunitarias, enlazar con el sector comercial para que los pequeños comerciantes expandan productos de la canasta básica y artículos para el hogar, así como útiles escolares, ropa y calzado a precios por debajo del mercado.

Objetivos Específicos:

- Identificar las zonas marginadas, para conocer las necesidades prioritarias de éstas.
- Promover ante LICONSA, la apertura de nuevas lecherías en zonas marginadas con la venta de leche y artículos de la canasta básica a bajo costo, a fin de que apoyen el abasto comunitario.
- Realizar actividades recreativas que impacten la economía familiar, así como el desarrollo integral del individuo.
- Enlazar con PROFECO para impartir talleres de alimentación alternativa, reciclaje y del buen consumidor.
- Vincular y coordinar ante diversos organismos y sectores la donación de artículos de la canasta básica y de primera necesidad.
- Coordinar con el sector empresarial y los sectores públicos grandes Brigada Comunitarias.
- Buscar alternativas de empleos
- Impulsar el apoyo económico a personas de escasos recursos mediante la venta de sus artesanías y/o prestación de servicios diversos.

Acciones. (Delegación Iztapalapa/Programa; 2004)

- Realizar ferias de apoyo a la economía familiar, donde participen: Secretaria de Desarrollo Económico, PROFECO, FONACOT, Clubes de Rotarios, Empresarios de Iztapalapa, Cocinas Populares, etc.
- Se establecerán convenios con Clubes de Rotarios, Empresarios, Sector Religioso, Central de Abasto, para la donación de despensas y artículos de primera necesidad a familias en extrema pobreza.
- Se realizará conjuntamente con diversas instancias Brigadas y Jornadas de Labor Social, que logren impacto en beneficio de la economía familiar,
- Se promoverá ante LICONSA la apertura de nuevas Lecherías previo diagnóstico de la zona, la necesidad y la gestión ante diversas instancias; además, se dará el seguimiento respectivo a los expedientes de apertura de lecherías, que se encuentran registrados en la Coordinación; así como se analizará la viabilidad de nuevas peticiones que ingresen al área.
- Se realizará en colaboración con PROFECO talleres de apoyo a la economía familiar, alimentación alternativa, economía de traspatio y talleres de reciclaje.
- Se realizarán actividades deportivas y recreativo- culturales, que apoyen al desarrollo integral de las familias.
- Promover y gestionar ante diversas instancias convenios para contrataciones laborales locales y para la creación de cooperativas, las cuales reactiven la economía de estas familias.
- Impulsar la conformación de proyectos productivos y cooperativas familiares y vecinales.
- Se impulsarán los proyectos y la conformación de cooperativas que presenten los vecinos mediante gestiones para la capacitación y recursos para sus proyectos.
- Se realizará un corredor de arte, será destinado a las personas de escasos recursos que se dediquen a la venta de productos o prestación de servicios

de este tipo, con la finalidad de dar a conocer las artesanías, obras y habilidades.

- Se gestionará ante las instancias correspondientes, con objeto de impartir talleres de carpintería, electricidad, herrería, mecánica, etc., a fin de generar capacitación para empleos que no requieran desempeñarse en una empresa pública, sino que puedan ser de iniciativa privada y no requieran las formalidades de una contratación, es decir, que tengan la posibilidad de autoemplearse.

En el cumplimiento de las acciones de estos programas, se destacaron actividades importantes como: (Delegación Iztapalapa- Evaluación DGDS, 2003, p. 14)

La presencia del Ejército Mexicano en Iztapalapa, requirió de acciones de coordinación entre instituciones que redundaron en los resultados obtenidos por la Brigada de labor social, en beneficio de la población.

Se firmó un convenio con Telecomunicaciones de México, cuyo propósito fue acercar los servicios de telegrafía, telefax público, correo electrónico y contratación de señales de televisión a un costo accesible para las familias de escasos recursos.

Se promovió con LICONSA la apertura de cinco lecherías, en zonas marginadas para acercar el producto básico de la leche a precios populares.

La coordinación con instituciones como FONACOT, PROFECO, CORENA, INVI, permitió una atención más oportuna en beneficio de la comunidad de Iztapalapa.

Se logró con el Club Rotario de Mixcoac la donación de sillas de ruedas a personas con discapacidad y el Club Rotario Lomas Estrella se realizó jornadas de labor social en zonas de alta marginación.

PROGRAMA DE ATENCIÓN A FAMILIAS QUE VIVEN EN ZONAS MARGINADAS. (Delegación Iztapalapa/ Programa Atención a Familias que viven en zonas marginadas; 2003)

En Iztapalapa se tienen registrados más de 148 zonas marginadas que albergan alrededor de 20,000 familias en extrema pobreza, las que en el mejor de los casos cuentan de manera irregular con los servicios como son: energía eléctrica y drenaje.

Estas familias sufren de desintegración familiar, violencia intrafamiliar, enfermedades, desnutrición, explotación, adicciones, inseguridad, desempleo, analfabetismo, etc., situación que los coloca en un rezago social importante.

Objetivo: Ofrecer a la población que vive en zonas marginadas, diversas acciones para abatir las altas carencias sociales y culturales que padecen cientos de habitantes.

Objetivos Específicos:

- Realizar las gestiones para el otorgamiento de créditos para mejoramiento y adquisición de vivienda, dando prioridad a las personas que viven en asentamientos irregulares o zonas de muy alta marginación
- Integrar y Capacitar a la población en temas de Justicia Cívica, Violencia Familiar y Derechos Humanos
- Incidir en la conceptualización de familia, comunidad, planificación familiar, a través de Talleres con temas demográficos.
- Fortalecer la Educación Cívica entre la comunidad, para poder tener elementos para la mejor convivencia
- Integrar a los individuos al desarrollo social colectivo e involucrarlos en los problemas socio-económicos que se presentan en la demarcación.
- Coadyuvar en la disminución del desempleo en la población de la demarcación.

Acciones: (Delegación Iztapalapa/ Programa Atención a Familias que viven en zonas marginadas; 2003)

- Se canalizarán al Instituto de la Vivienda del Distrito Federal, las solicitudes que capte el área, para su atención.
- Se realizarán Talleres de Integración Social con temas como Justicia Cívica, Violencia Familiar y Derechos Humanos, estos de manera permanente en las 7 Direcciones Territoriales.
- Se realizarán paseos recreativos y culturales para fortalecer la integración de los individuos con su entorno.
- Se realizarán talleres en predios irregulares sobre temáticas de Prevención del Delito a través del Grupo Interinstitucional de Seguridad Pública.
- Se llevarán a cabo talleres de Educación Cívica, con la finalidad de dar a conocer los derechos y obligaciones como ciudadanos.
- Se vinculará con las dependencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones, particulares, etc, a fin de buscar personal capacitado para impartir los temas seleccionados.
- La realización de estos talleres se planteaba realizar a través de coordinaciones interinstitucionales, como Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, Secretaría de Seguridad Pública, Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, Instituto de la Mujer.
- Canalizar a la Bolsa de Empleo en delegación, operada por la Secretaría del Trabajo del Distrito Federal, las solicitudes de empleo y apoyo al desempleo

ÁREA DE TRABAJO SOCIAL ²⁶

El área de trabajo social, no era un programa propiamente, pero representa un área de suma importancia ya que ahí suele ser el primer espacio o filtro al que acude la población con mayor riesgo de vulnerabilidad. Por ejemplo es el área a la que acuden en un primer momento las personas con cualquier problemática y de ahí son canalizadas al área o programa en que se le pudiera atender.

Esta área también realiza los estudios socioeconómicos, que solicitan no solamente los mismos programas y servicios delegacionales, sino que son solicitados por diversas instituciones, para diversos tipos de trámite, adicionalmente realiza las visitas domiciliarias para los casos que así lo requieren con la finalidad de corroborar sobre todo niveles de marginación de las viviendas.

También es la encargada de las visitas a los puntos donde reportan personas en estado de indigencia y en coordinación con otros programas realizar la canalización a albergues.

Adicionalmente, en esta área se opera el programa de Servicio Funerario gratuito, éste otorga el servicio funerario que incluye servicio de velación, ataúd, carroza fúnebre. Esto se realiza a través de un servicio contratado con una agencia funeraria y se cuenta con un número específico de servicios para todo el año, por lo que prorratan entre los meses, para tener disponibles cierto número de servicios en el transcurso del mes, para el año 2000, los servicios otorgados fueron 60.

Este servicio está dirigido a familias que presentan grados Muy altos de marginación.

²⁶ La información presentada en este apartado es elaboración propia basada en la experiencia laboral experimentada en la Coordinación de Programas de Combate a la Pobreza ya que no se cuenta con documentos que plasmen el funcionamiento ni los objetivos de ésta área durante los años que comprende el periodo de estudio.

El avance de metas de los programas de Combate a la Pobreza para el 2003, arroja los siguientes datos específicos de los programas. (Delegación Iztapalapa-Evaluación DGDS, 2003, p. 72)

COMBATE A LA POBREZA	2000	2001	2002	2003
Talleres de Integración Social			300	600
Servicio Funerario gratuito	60	64	86	70
Gestión para la vivienda			73	91
Apoyo a la economía familiar			25151	28300
Población Beneficiada	60 Familias	64 familias	25 610 familias	29 061 familias
Estrategias	A través de Instituciones de Gobierno Federal y Estatal, promover acciones a favor de familias que viven en extrema pobreza y establecer convenios interinstitucionales para su desarrollo. Concertar con dependencias Federales y Estatales la impartición de talleres sobre seguridad pública, integración familiar, medidas preventivas de Protección Civil y contra las adicciones, a familias que viven en campamento.			
Acciones	Talleres de Integración Social a familias que viven en campamento, jornadas comunitarias, gestión para la vivienda, apertura de lecherías, apoyo a damnificados de desastres naturales, proyectos de apoyo a la economía familiar y abasto comunitario. Convenios colaboración para acercar programas y servicios de carácter federal y estatal a la población iztapalapense para combatir la pobreza. Promover programas para sustituir vivienda precaria por vivienda digna. Promover acciones productivas para el autoempleo.			
Retos	Consolidar e incrementar los Programas y acciones a favor de familias en condición de Pobreza Extrema. Lograr Mayores créditos y financiamientos para la sustitución de vivienda precaria por vivienda digna y adquisición de nueva vivienda. Lograr recursos Federales, Estatales y apoyos de Organismos, Asociaciones y ONG´s, para el desarrollo de programas de combate a la pobreza.			

Este cuadro nos muestra cómo fue el avance en la cobertura de las principales acciones que abarcaban los Programas de Combate a la Pobreza durante el

periodo del primer gobierno delegacional y cómo fueron apareciendo en el transcurso de los años, resulta importante destacar el crecimiento exponencial en el número de familias beneficiadas durante los años 2002 y 2003; así como destacar que el único programa que arrojaba resultados en las metas contempladas durante el 2000 y 2001, fue el servicio funerario gratuito.

PROGRAMA BRIGADAS DE DESARROLLO COMUNITARIO

Los resultados de los programas de Combate a la Pobreza para el 2004, plasmados en el informe de Gobierno de Víctor Hugo Círigo en 2004, apuntan a establecer prioridades y darle sentido, pertinencia, orden, calidad y eficiencia a los recursos a la prestación de servicios sociales, es así que en el año 2004, la Dirección General de Desarrollo Social, realizó un replanteamiento de actividades, reacomodando algunos programas en diferentes áreas, tal es el caso de las ***Brigadas de Desarrollo Comunitario***, las cuales dependían de la Coordinación de Atención Integral a la Familia, adscrita a la Dirección de Promoción del Desarrollo Humano, ubicándolas ahora en la Coordinación de Programas de Combate a la Pobreza.

Las Brigadas de Desarrollo Comunitario, se conformaban por un grupo multidisciplinario de prestadores de servicios que recorrían la delegación, sobre todo las zonas de mayor marginación, con un promedio de 5 jornadas a la semana²⁷, los servicios que se ofrecían estaban estructurados en 4 ejes: salud; recreación y deporte; apoyo a la economía familiar; orientación ciudadana y promoción de los derechos, a través de las siguientes actividades:²⁸

²⁷ había semanas en las que se suspendían por completo las brigadas por razones de planeación y abastecimiento.

²⁸ La información presentada en este apartado es elaboración propia basada en la experiencia laboral experimentada en la Coordinación de Programas de Combate a la Pobreza ya que no se cuenta con documentos que plasmen el funcionamiento y organización de las Brigadas de Desarrollo Comunitario.

Las Brigadas de Desarrollo Comunitario estaban estructuradas de la siguiente manera (Delegación Iztapalapa- Evaluación DGDS, 2003, p. 66):



Brigadas de Desarrollo Comunitario	
Estrategias	Realización de programas preventivos como herramientas esenciales en área de salud, deportivas y de recreación en fomento a los valores culturales y de convivencia social en las zonas de alta y muy alta marginalidad. Capacitación del personal de la brigada mediante cursos y talleres con temas relacionados al trabajo comunitario. Mantener la coordinación permanente con las Direcciones Territoriales para concretar actividades de calendarización de las brigadas. Establecer mecanismos de vinculación con organizaciones civiles y gubernamentales para incrementar la oferta de los servicios.
Acciones	Realización de cursos, talleres y pláticas que permitan recuperar valores como la tolerancia, diálogo, respeto y solidaridad, promoviendo espacios de reflexión y motivación.
Retos	Realización de 225 brigadas distribuidas en las 7 Direcciones Territoriales, que presenten un alto y muy alto grado de marginalidad. Optimización de costos, tiempos y cobertura del servicio mediante el incremento de presupuestos. Descentralización de las Brigadas de Desarrollo Comunitario.

Antes de transferir este programa a la Coordinación de Programas a la Pobreza en el 2004, se reportaron los siguientes datos del 2000 al 2003. (Delegación Iztapalapa-Evaluación DGDS, 2003, p. 66)

Brigadas de Desarrollo Comunitario	2000	2001	2002	2003
BRIGADAS	Se carece de registro documental	Se rebasó la meta de 218 brigadas a 232, superando un 6.4% con 266,629 servicios otorgados.	Se rebasó la meta de 218 brigadas a 245 con 32 servicios asistenciales más, es decir dando un total de 272,570 servicios.	Realización de 225 brigadas en las 7 Direcciones Territoriales.

En el Programa de Gobierno Delegacional 2003-2006, presentado por el Jefe Delegacional Víctor Hugo Círiga, se planteó que las condiciones de pobreza y marginación que sufren muchas familias de Iztapalapa así como el rezago social y cultural han incrementado el índice de desintegración familiar, alcoholismo, drogadicción, maltrato físico y emocional. También menciona en este informe que aumentó la indigencia provocada por el abandono social que sufren miembros de la familia con edad avanzada, quienes son relegados y lanzados a la calle sin protección alguna.

Círiga menciona (Delegación Iztapalapa Programa de Gobierno; 2003- 2006, p. 10) que de igual forma se presentaron de manera aguda fenómenos como la falta de equidad por razones de género, etnia, discapacidad y el gran número de niñas, niños, jóvenes y familias enteras en situación de calle. Población indígena y personas afectadas por enfermedades causadas por la pobreza son los infortunados protagonistas de las problemáticas que reclaman políticas integrales de mediano y largo plazo, así como respuestas inmediatas para resolver sus necesidades cotidianas. En este programa de Gobierno se establece que la prioridad fue atender a las comunidades con mayor índice de pobreza, hacia las que se deben canalizar

recursos y personal, combinados con estrategias de trabajo comunitario que permitan a partir del primer año de gobierno atemperar su situación y en los posteriores comenzar a revertirla. Bajo esta política la primera responsabilidad era atender a todas las personas que se encontraban en condición de pobreza o situación de vulnerabilidad.

En función de la situación y los aspectos prioritarios de la demarcación, el Programa de Gobierno Iztapalapa 2003-2006 destacó objetivos claros, en materia de combate a la pobreza podemos mencionar:

- Brindar seguridades básicas para las familias ante el desempleo, la pobreza, los desastres naturales y ante la vejez.
- Propiciar oportunidades para el desarrollo humano y ampliar las capacidades de crecimiento.
- Establecer las condiciones que permitan ampliar las oportunidades de empleo.
- Mejorar las condiciones de la vivienda, a fin de reducir el déficit por hacinamiento, precariedad e insuficiencia de infraestructura y de servicios, en beneficio de los sectores sociales de menor ingreso económico.
- Focalizar las políticas de combate a la pobreza y hacer transparente el uso de los recursos destinados a ese fin, mediante los instrumentos que aporta la planeación y la aplicación de procedimientos que permitan su seguimiento; medir su impacto y verificar su adecuado ejercicio.

De acuerdo al Informe de Gobierno Delegación correspondiente al 2004, algunos de los logros alcanzados por estos programas fueron:

- La integración del sector social y privado permitió organizar la 1ª Jornada Masiva de Servicios Médicos y Sociales; participaron 13 clubes rotarios y se

ofrecieron servicios de medicina general y especialidades, beneficiando a 5,464 personas.

- Se realizaron 2 Jornadas en colaboración con el Ejército Mexicano beneficiando a 18,943 personas.
- Se efectuaron 2 Ferias de Servicios Integrales, con instituciones públicas y sociales beneficiando a 3,583.
- Se apertura una lechería en convenio con LICONSA, con beneficio para 800 familias.
- Se realizaron 7 talleres de Integración Social para personas que viven en zonas irregulares, beneficiando a 372 familias.
- Se realizaron 18 talleres para impulsar la economía familiar, con la participación con PROFECO, Secretaría del Medio Ambiente y FONACOT, beneficiando a 707 familias.
- Otorgaron 89 servicios funerarios gratuitos a familias en extrema pobreza.
- Se brindó apoyo a 1361 familias para recibir diversos servicios con la integración de estudios socioeconómicos y visitas domiciliarias.

Es conveniente señalar aquí, que con los datos presentados en el 2004 por los informes de gestión del gobierno delegacional, que en las actividades que contemplaron los programas de combate a la pobreza, sólo la apertura de la lechería LICONSA, (en la que el papel de la delegación es en gran parte gestor e intermediario entre la comunidad y LICONSA) representa un programa o apoyo permanente a la comunidad, el resto de las actividades no modifican los niveles de marginación y pobreza de la población; probablemente podríamos considerar a los talleres de capacitación como un medio para poder modificar conductas, costumbres y expectativas en los niveles de vida.

A continuación, me parece pertinente, presentar algunas de las metas obtenidas en materia de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza en las Administraciones Delegacionales 2000- 2006, ya que considero necesario visualizar los logros que se presentaron de manera oficial, y así contextualizar que acciones eran prioritarias para la administración delegacional en el combate a la pobreza.

LOGROS DELEGACIONALES OBTENIDOS

Principales logros 2001-2003 (Delegación Iztapalapa- Programa 2006-2009, p. 11)

- Se promovió el respeto de los derechos humanos de las personas adultas mayores.
- Se destinaron recursos para la construcción de centros de atención al adulto mayor.
- Se instalaron 5 Lecherías LICONSA en zonas de alta marginación.
- Se otorgaron becas a niños de educación primaria.
- Se brindaron servicios de atención médica en zonas marginadas.
- Se concretaron convenios de colaboración con instituciones que atienden problemas relacionados con las adicciones, tales como: Consejo Nacional Contra Adicciones, Centros de Integración Juvenil e Instituto Mexicano de Psiquiatría.
- Se construyeron 4 estancias infantiles.
- Se construyeron 4 bibliotecas, 14 módulos deportivos y 7 casas de protección social.

Principales logros 2003-2006 (Delegación Iztapalapa- Programa 2006-2009, p. 14)

- Se instalaron consultorios médicos delegacionales.
- Se realizaron eventos de promoción al auto cuidado de la salud para prevenir enfermedades como diabetes, cáncer cérvico uterino, cáncer mamario, y enfermedades crónicas degenerativas.
- Se llevó a cabo el Congreso Nacional de Medicina Tradicional y el Primer Encuentro de Medicina Tradicional Mexicana.
- Se brindaron servicios gratuitos de atención médica y apoyo psicológico a personas adultas mayores.
- Se hizo la entrega gratuita de anteojos a los adultos mayores de bajos recursos.

- Se implementó el programa de apoyo alimentario: “Comamos bien, para envejecer mejor”
- Se construyeron Centros de Día para los adultos mayores.
- Se dio atención a niñas, niños y jóvenes que viven y/o trabajan en la calle.
- Se brindó atención prioritaria, pleno respeto y ejercicio de los derechos de las personas con capacidades diferentes.
- Se llevó a cabo el programa de apoyo de aparatos auditivos, sillas de ruedas, andaderas a personas de escasos recursos.
- Se adquirió una unidad móvil para la detección oportuna de cáncer mamario.
- Se otorgaron becas a niños de nivel primaria que asisten a escuelas públicas, que habitan en zonas de marginación.
- Se instalaron laboratorios de cómputo bajo el modelo de aulas de medios.

Como se puede apreciar, los programas delegacionales de combate a la pobreza, no contaban con un diseño específico y carecían de reglas de operación claras, el siguiente capítulo nos dará un detallado análisis sobre las debilidades y oportunidades de éstos, sin embargo considero importante finalizar este apartado con algunos razonamientos.

Los Programas Delegacionales de Combate a la Pobreza, surgieron ante una necesidad clara e impostergable de brindar oportunidades y sobre todo esperanza a la comunidad sobre nuevas formas de atender los problemas que los aquejaban de manera lacerante, sin embargo no es posible lograr un desarrollo integral y potencializar los efectos positivos que pudieran tener sin una planeación. La planeación a la que se alude no fue adecuada²⁹, ya que no se contaba con un

²⁹ De acuerdo a Canto y Berrios en Los espejos de la política social, 2012, p. 18, EVALUA: “La planeación se contempla no solo como un principio estratégico sino como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal pues, además de diagnosticar los problemas, posibilita visualizar en el horizonte aquello que pueda generarlos. En la respectiva Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal, se reconoce la planeación como un proceso en el que deben fijarse las prioridades, los objetivos, las previsiones básicas y los resultados que se pretendan alcanzar en el programa de desarrollo social.

programa rector de desarrollo social que articulara todos los programas y acciones en este rubro, ninguno de los resultados³⁰ de avance de metas de ninguno de los años que se presenta, denota una modificación en el estado o grado de marginación de la comunidad, se tiene claro que se realizaron actividades que intentaron y fueron direccionadas a mitigar de alguna manera alguna carencia específica, pero en realidad no se cuenta con información que plasme que se haya logrado modificar ni el grado de pobreza en la población identificada como vulnerable, ni reducido el número de Unidades Territoriales en grado de alta y muy alta marginación, incluso podríamos decir que los programas se direccionaron y sólo en algunos casos a disciplinar³¹ la pobreza.

La palabra recurrente en el planteamiento de estos programas es *gestionar* y *vincular*, acciones que sin un planteamiento adecuado quedan plasmadas en un simple nivel discursivo en los programas. También parece que los protagonistas de estos programas serían otras instituciones que derivadas de las “*gestiones*” y “*vinculaciones*”, serían las que lograrían impactar los niveles de pobreza en la población.

Es importante puntualizar, que en este análisis queda claro que los Programas de Combate a la Pobreza en cualquier nivel de Gobierno, no deben acotarse a los que atienden a la población de manera asistencial o con transferencias económicas para subsanar las carencias que ésta tenga. Comulgo con la postura que el combate y la superación de la pobreza debe ir de la mano con programas que promuevan el desarrollo comunitario, sentando bases de equidad para toda la

³⁰ Resulta importante aclarar que se concibe para fines de esta revisión el término resultados, como la derivación positiva o negativa de una serie de acciones, en este caso direccionadas al combate a la pobreza, es decir contaría un enfoque más cualitativo; en contraste con el término meta, no referimos a los datos fijados previamente, hacia los cuales debe trabajar un programa, es decir un enfoque más cuantitativo.

³¹ Con el término disciplinar la pobreza nos referimos a una forma de atención gubernamental, en la que se crean oportunidades para que las personas tengan cierta ventaja o beneficio.

población, es decir, que las acciones emprendidas en Combate a la Pobreza se puedan atender en dos vertientes; la primera, el fortalecimiento de las capacidades y habilidades de los individuos, para que no exista una desventaja social, (es decir el Desarrollo Humano), esto implica la educación, capacitación, empleo digno, buen estado de salud, entre las más importantes; y como segunda vertiente, la atención puntual a las problemáticas derivadas de la pobreza, como tal, el combate a la pobreza, que son para este efecto los programas que subsanaron momentáneamente o parcialmente alguna de las condiciones de desventaja de la población.

Partiendo de esta idea, considero que el primer planteamiento que se debió realizar para la planeación y estructuración de estos programas era, qué tipo de pobreza se quiere combatir y si el objetivo de estos programas era modificar el estado de pobreza de alguna población específica o disminuir el número de Unidades Territoriales con grado de Muy Alta marginación.

A continuación, en el siguiente capítulo ampliaremos estas ideas, así como el análisis del planteamiento de éstos programas.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS Y CONCLUSIONES SOBRE LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES DE COMBATE A LA POBREZA EN IZTAPALAPA.

Como se pudo revisar en el capítulo 2, a través de los diversos datos e índices de marginación, la planeación e implementación de estos programas de combate a la pobreza, era imperante, dado el alto porcentaje de personas en condiciones de pobreza y el gran número de Unidades Territoriales clasificadas de alta y muy alta marginación.

El objetivo principal de este capítulo es analizar cómo fueron planteados éstos programas, tomando en cuenta que existieron diversos factores, tanto humanos, como económicos, que limitaron la estructuración y planeación de programas con mayor alcance y penetración en la población de Iztapalapa. Adelanto, que el objetivo no es desvirtuar o descalificar la trascendencia e impacto que pudieran tener estas acciones del gobierno delegacional, ya que a pesar de no tener evidencia de una modificación estructural de la pobreza o en los niveles de vida de la población vulnerable, fueron programas que asistieron en primera instancia necesidades inmediatas y vitales de esta población, posicionándose como opciones importantes de asistencia a la población con mayor vulnerabilidad en la delegación.

Por el contrario, esta revisión propone respaldar la importancia de una planeación o planteamiento adecuado y apegado al contexto real en que surgieron los programas y destacar el valor de las acciones del gobierno delegacional como el primer acercamiento de la gente, es decir, son las acciones que llegan más pronta y directamente a la población, las delegaciones son la primera administración de gobierno a la que la población se acerca para la solución de los problemas de su comunidad, que involucran desde servicios urbanos, programas de asistencia social, hasta de acceso a educación y cultura, por lo que aquí también hacemos énfasis en la importancia de ampliar el marco de actuación y las atribuciones que tienen estos gobiernos locales.

Este análisis parte de asumir que los programas de Combate a la Pobreza deben ser articulados del brazo conductor de un Programa de Desarrollo Social que, de

acuerdo al Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, en su documento denominado Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Social de la Delegación Iztapalapa 2008, parte de la necesidad de organizar las distintas acciones que se llevan a cabo en beneficio de una comunidad, ya sea para mejorar las condiciones de vida de un grupo específico desprotegido o para brindar servicios y elementos de bienestar, a los habitantes de una zona geográfica específica, identificada como vulnerable.

El Programa de Desarrollo Social, debe incluir cuando menos las siguientes vertientes (Mathus Robles, 2009): 1) superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación, 2) seguridad social y programas asistenciales, 3) desarrollo regional; 4) infraestructura social básica y 5) fomento del sector social de la economía.

Esto se encuentra plasmado en la Ley General de Desarrollo Social, el Desarrollo social, (EVALUA-DF, 2008) “es el proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida”. Este es un concepto normativo, orientado a mejorar la calidad de vida y a reducir las brechas existentes en las dimensiones económica, social, ambiental, política y cultural, y en aspectos como alimentación, salud, educación, vivienda, empleo, salarios y seguridad social, entre otros.

La finalidad de impulsar programas de acción de gobierno, tendientes a optimizar recursos, para crear mayor impacto en la asistencia a los sujetos sociales, propensos a recibir ayuda y/o asistencia del estado, debe ser mejorar y fortalecer las condiciones y niveles de vida y desarrollo, fundamentalmente en alimentación, educación, salud y asistencia social.

En el caso del Programa de Gobierno de la Administración Delegacional Iztapalapa 2003-2006, éste contiene y cumple con la mayoría de los supuestos considerandos como mínimos en el Artículo 31 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal³². La problemática para realizar un análisis de los planteamientos, radica en que las evaluaciones que realizaban generalmente eran a través de los resultados que arrojaban los informes de logros, metas y rendición de cuentas, que se centran al plano cuantitativo, las acciones y actividades propias de los programas se conjuntaban como actos de mejora y asistencia a grupos vulnerables o menos favorecidos, sin tener claras directrices, que fueran encaminadas a la obtención de resultados que modificaran o atendieran de manera eficaz las necesidades verdaderas de la población.

Las acciones desarrolladas a nivel delegacional, no fueron políticas inclusivas, que más que elevar las condiciones de vida de la población, pretenden hacerlas más llevaderas, sin profundizar en temáticas como igualdad social, equidad de género, pluricultural, socialmente cohesionada (EVALUA-DF, 2008, p. 61)

Un punto importante para la revisión del planteamiento de estos programas, es poder detectar qué tipo de problemáticas atienden o a qué sectores realmente estaban dirigidos, partiendo de saber si se trataba de programas universales o focalizados.

³² LEY DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO DEL D.F., **Artículo 31**. El programa delegacional de cada demarcación territorial contendrá, como mínimo: **I**. Los antecedentes; el diagnóstico económico, social y territorial del desarrollo de la demarcación; la proyección de tendencias y los escenarios previsibles; así como el contexto regional y nacional del desarrollo; **II**. Los lineamientos contenidos en el Programa General y los programas que deban ser observados por la demarcación territorial; **III**. La imagen objetivo que consistirá en lo que el propio programa pretende lograr en su ámbito espacial y temporal de validez; **IV**. La estrategia del órgano político-administrativo con base en la orientación establecida en los componentes rectores contenidos en el Programa General; **V**. La definición de objetivos y prioridades del desarrollo de mediano y largo plazo; **VI**. Las metas generales que permitan la evaluación sobre el grado de avance en la ejecución del programa delegacional; **VII**. La definición de los programas parciales que deban realizarse en la demarcación territorial, y **VIII**. La previsión de programas especiales para la coordinación con otros órganos políticoadministrativos y las responsabilidades para su instrumentación.

El Gobierno delegacional en sus primeros años de gestión debió realizar la revisión y balance que debe hacer toda política pública, para cumplir su misión e impactar en la sociedad, es importante que en su formulación se tome en cuenta lo planteado por Luis F. Aguilar (1996, p. 13) en que “no hay cambio social, político o administrativo, por más radical que sea, que no coexista por largo tiempo con las costumbres del pasado y que no esté obligado a reelaborarlas, depurarlas, superarlas. Una buena gobernación y Administración Pública consiste justamente en la capacidad de administrar el cambio, de conducirlo y acompañarlo, de saber cuáles materiales (formas organizativas, esquemas directivos, cuerpos normativos, ideas, procesos laborales) ya dieron de sí y cuáles merecen ser revalorados y reelaborados porque encierran todavía nuevas posibilidades y alcances.”

Es importante retomar lo planteado en el capítulo 2 de este trabajo, que en toda política pública existen etapas. Las etapas de la conformación de las Políticas Públicas son (Canto M; 1966):

- 1) Agenda, conjunto de temas controversiales que demandan la intervención de la autoridad para su solución.
- 2) Análisis, las diferentes alternativas para solucionar el problema, valorando los diversos costos y beneficios que pueden ser de tipo económico, político, organizacional, cultural, etc.
- 3) Decisión, se debe decidir la política en la cual estará implícita la voluntad de quien decide, las reglas de decisión existentes y el contexto.
- 4) Implementación, es la puesta en marcha de las decisiones, en la cual la decisión de la persona que implementa, de acuerdo a su enfoque, puede dar énfasis diferente o hasta contrario a la implementación de la decisión.
- 5) Evaluación, es la distancia entre los resultados esperados y obtenidos, en la cual intervienen problemas como criterios del evaluador.

Las etapas de la agenda, análisis y decisión, corresponde a la planeación o planteamiento de los programas y su importancia radica principalmente en saber qué se debe hacer y con qué recursos se cuenta, tanto humanos como económicos, y es aquí donde yo considero, parte el problema, dado que en cuanto a los recursos económicos que se asignan a los programas, éstos llegan ya autorizados y etiquetados, desde mi punto de vista restringidos³³. La tramitología de la administración pública, complica enormemente este punto, dado que con la finalidad de dar transparencia y certeza en la utilización del gasto público asignado a cada rubro, son muy complicadas las transferencias de recursos entre programas.

Un ejemplo de esto, es el referido a la determinación de la prioridad de construcción de un comedor público, en una zona de muy alta marginación, donde el gobierno delegacional podría intervenir con algunos programas de alimentación, pero no existe un inmueble disponible, y en el presupuesto no está autorizada la construcción, remodelación o adecuación de alguno de ellos, se tendrán que trazar opciones o alternativas, como inmuebles en comodato o cooperativas, o algún mecanismo que a pesar de retomar la idea del programa, no pueda alcanzar el impacto esperado.

Otro ejemplo, puede ser, si uno de los programas de atención a la salud, realiza la adquisición de una unidad móvil para la realización de mastografías y un cálculo inadecuado del recurso o una sustancia etiquetada de manera diferente a las partidas presupuestales autorizadas, retrasará la adquisición de la sustancia necesaria para el revelado de las placas, que se practican en este estudio, retrasando la realización de éstas, mientras se efectúan las transferencias presupuestales necesarias, o un simple caso de falta de combustible para el automóvil, puede detener esta Unidad Móvil por días.

³³ Considero la asignación de estos recursos restringidos y limitados, ya que la cantidad que se le asigna a las diversas partidas presupuestales no obedecen una lógica de necesidades reales en la operación de los programas.

En ambos casos, los servicios se suspenden temporalmente, afectando no sólo cuantitativamente el alcance de una meta planeada, sino que no se cumplirá con el compromiso social adquirido, dejando de atender a mujeres con probabilidades de enfermar.

En el caso del Recurso Humano, también se enfrenta con un grave problema, dado que se deben trabajar los programas con la gente que ya se encuentra en las áreas, en el caso de la delegación, gran parte del personal está contratado bajo el régimen permanente o de base, este personal desempeña en su mayoría, actividades administrativas, no se les brinda capacitación ni actualización laboral de manera permanente y en muchos casos mantienen una actitud pasiva ante los nuevos retos laborales; otra parte del personal está contratada bajo el régimen de eventuales o autogenerados, este segmento de trabajadores se desempeña en su mayoría en actividades operativas y de campo, con una remuneración económica muy baja, que va relacionada con un bajo perfil académico y cultural; y el personal de confianza o estructura que suelen ser las cabezas de las áreas y los encargados de realizar planeaciones y propuestas sobre acciones y actividades para la población; cabe destacar que muchos de ellos no cuentan con un nivel académico, ni reciben capacitaciones previas al asumir su encargo.

Partamos de establecer la concepción de pobreza que consideramos adoptó la Dirección General de Desarrollo Social en la estructuración de estos programas, de acuerdo a los que hemos revisado. Lo que se deriva de la revisión de los programas es que se considera a la pobreza como un problema multidimensional, el cual debe ser atendido en diferentes vertientes, y que reconocen la pobreza como un problema de insuficiencia de recursos, que derivan en carencias humanas, que incluyen acceso a servicios gubernamentales gratuitos.

Los programas de Combate a la Pobreza atienden diversas problemáticas que bien podrían ser enmarcadas en las fuentes de bienestar que plantea Boltvinik, para lo cual afirma que “pobre es un hogar que dada sus fuentes de bienestar no puede satisfacer sus necesidades por más eficientemente que las use”. Como ejemplo tenemos el siguiente cuadro:

Fuente de Bienestar (Boltvinik)	Programa que atiende	Observaciones
Ingresos corrientes (monetarios y no monetarios)	Apoyo a la Economía Familiar y Abasto Comunitario (a través de las canalizaciones al servicio de empleo)	A pesar de contemplar acciones que brinden la oportunidad de acceso a ingresos monetarios, se ofrece sólo como una gestión ante otras instancias sin dar seguimiento u opciones adicionales como apoyo al autoempleo o capacitaciones.
Derecho de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiado)	En este apartado podemos mencionar todos los servicios de infraestructura y sin ser propiamente de atención a la pobreza son fundamentales para el nivel y calidad de vida de las personas.	Todos los servicios son parte integral de la administración delegacional, sin embargo no existía un seguimiento de la situación de éstos en las zonas de mayor marginación, en las cuales la ausencia de éstos deteriora gravemente las condiciones de vida de la población, por ejemplo cuando se conjuga falta de agua, alumbrado, servicios de salud, etc.
La propiedad, o derechos de uso de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio básico)	Vivienda (gestión de servicios a la población que brinda la Delegación, ante el INVI)	Este rubro debía contemplar fortalecer acciones en materia de patrimonio básico, que no implica la propiedad de una vivienda, sino de patrimonio básico como accesorios y aparatos de una vivienda, vestido y transporte, es decir fortalecer la economía de los hogares para la adquisición de éstos.
Los niveles educativos, las habilidades y destrezas	Apoyo a la Economía Familiar y Abasto Comunitario; Atención a Familias que viven en zonas marginadas (a través de talleres de capacitación en diferentes temas)	En este rubro la capacitación debía ser más enfocada a la mejora y obtención de mejores fuentes de empleo que deriven en mayores ingresos a un hogar, además también se podrían contemplar apoyos a menores que abandonan la escuela por circunstancias de pobreza.
El tiempo disponible para educación, recreación, el descanso y las tareas domésticas.	Atención a Familias que viven en zonas marginadas (a través de actividades deportivas, recreativas y culturales que se realizaban con grupos vulnerables)	
Propiedad de activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar.	NO APLICAN	

A pesar de contar con acciones que atendieran estas fuentes de bienestar de los individuos, la atención a estas fuentes de bienestar no son suficientes, los individuos carecen en gran medida de éstas, que van derivando carencia tras carencia, desencadenado un estado de pobreza permanente, cíclico.

Para tener claro el esquema que debía seguir el planteamiento de los programas de Combate a la Pobreza en la Delegación Iztapalapa, nos remitimos a la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Social de la Delegación Iztapalapa 2008, (EVALUA- DF, 2008, p. 40) donde se plantea que debe:

1.- Definirse objetivos básicos, destinatarios, estrategias, mecanismos de evaluación, elaborarse un mapa conceptual del funcionamiento del programa en el que se incluyan a todas las instancias que lo conforman, las relaciones estructurales y funcionales y los distintos niveles involucrados.

2.- Análisis de la normatividad, análisis estadístico de información secundaria (construcción de indicadores de cobertura, eficacia, eficiencia, costo beneficio, de acuerdo a la información disponible.)

3.- Análisis de principios atendidos, definición de población objetivo, reglas de operación, análisis de eficacia y eficiencia de cada uno de los Programas

El análisis de los Programas de Combate a la Pobreza en la demarcación, no se puede realizar sin la premisa de la no integración (aunque si existencia) del resto de los programas sociales de Desarrollo Social, que atienden de manera indirecta esta problemática.

Durante el periodo de las dos administraciones delegacionales que revisamos, la continuidad de programas fue un elemento clave, lo cual implica ventajas y desventajas. En el primer caso, creo necesario el afianzamiento y desarrollo de un programa para lograr alcanzar las metas establecidas a largo plazo y en el caso específico de la pobreza, es necesario plantearse metas a mayor plazo, para lograr una verdadera modificación del estado de pobreza de cierta población o grupo vulnerable.

Adicionalmente, considero importante que si un programa tiene buena acogida entre la población que beneficia y arroja resultados adecuados, en relación a sus metas, se debe mantener, con el correspondiente análisis y modificaciones necesarias para lograr la meta, que obviamente tendrá que ir avanzando ya que es un programa ya experimentado.

Uno de los grandes problemas del planteamiento de los Programas fue la ausencia de un diagnóstico e información estadística complementaria. Es importante señalar, que el inicio del periodo que se analiza, en el que se debió iniciar la construcción del planteamiento de estos programas fue hace más de 12 años, época en la cual el acceso a redes, páginas y estadísticas actualizadas era más acotada y de difícil acceso; adicionalmente, mucho del personal encargado de la tarea de formular y operar programas, no tenían ni la visión integradora de programas, ni la capacitación para la interpretación de datos.

Es importante destacar que la planeación de los diversos programas delegacionales, obedecía a una nueva etapa política- administrativa en el Distrito Federal; se estaban armando por vez primera programas independientes, con recursos propios, pero que a su vez traían los usos y costumbres de la administración concentrada de estos órganos administrativos. El gobierno delegacional debió trabajar sobre dinámicas establecidas no sólo con la población y su acceso a diversos programas, sino también con el legado de Recursos Humano con que contaba, el cual cabe destacar no se encontraba en la mejor disposición y apertura con la nueva administración, ya que su actual adscripción venía de un desencadenamiento de cambios de área, es decir, pasaron de pertenecer del antiguo Departamento del Distrito Federal a ser parte de la plantilla de un Órgano descentralizado como lo son las delegaciones, lo cual conflictuaba su postura frente a lo que ellos suponían que alteraría sus prestaciones, antigüedad y estatus laboral.

La temporalidad de este trabajo, parte de la elección del primer gobierno delegacional y es importante destacar que para lograr la implementación de programas, fue necesario cambiar la estructura y el funcionamiento del órgano administrativo, como lo muestra el desarrollo de los organigramas, sin embargo, la dinámica de operación de cada área antepone la operatividad a la planeación, dejando los planteamientos, calendarizaciones y gestorías en manos inclusive de personal meramente administrativo, sin una visión integradora de programas y servicios, mucho menos del sentido de desarrollo comunitario.

En esta revisión de los programas delegacionales de combate a la pobreza en Iztapalapa, podemos remitirnos a la Metodología de Evaluación del Desempeño de los Gobiernos Locales en Ciudades Mexicanas; (Zicardi y Saltalamacchia, 1997) en ésta se consideran indicadores como: 1) el grado de disposición a la eficacia, 2) la eficiencia, 3) la responsabilidad, 4) la transparencia en el manejo de los recursos y a la generación de canales institucionales de participación ciudadana, por parte de la delegación política.

En base a esta Metodología podemos analizar la Administración delegacional de la siguiente manera:

Conceptos	Descripción	Análisis Delegacional
Disposición a la Eficacia	Grado en que cada uno de las dimensiones del gobierno local posee los mecanismos institucionales y el personal capacitado para cumplir con las competencias legales y satisfacer las demandas urbanas.	En este caso como ya lo hemos mencionado, no todo el personal que formaba parte de los programas contaba con la capacitación para la realización y visualización de sus tareas, cabe destacar que esto no es un problema exclusivo del Gobierno Delegacional, esto se repite y se presenta en todos los niveles de gobierno ya que el personal base de las instituciones, es permanente, sin especialización en las temáticas propias y sólo va adaptándose a los procesos y temas de cada administración.

Conceptos	Descripción	Análisis Delegacional
Disposición para el Desempeño Responsable	Se incluye la disposición a hacer uso de los recursos, para asegurar la honestidad en la gestión de los servicios públicos y la publicación de toda la información generada durante su gestión.	Existen los informes de gobierno y rendición de cuentas públicas por parte del gobierno delegacional.
Disposición para Promover la Participación Ciudadana	Las formas de inclusión de la ciudadanía y de sus organizaciones en los procesos de atención a las demandas.	En este punto se debió fortalecer la participación de la población, la cual define de manera estratégica la agenda pública y las problemáticas reales de las personas, generando un gobierno incluyente y participativo ³⁴

En el caso de los programas ejes que analizamos: *Apoyo a la Economía Familiar y Abasto Comunitario; Atención a Familias que viven en zonas Marginadas, Brigadas de Desarrollo Comunitario y Trabajo Social*³⁵ podemos considerar que se plantearon como programas universales, ya que su ejecución o beneficios no se encontraban sujetos a especificaciones ni limitaciones, y aunque eran recibidos por población que se encontraba en grado de alta y muy alta marginación, toda la población podía tener acceso a ellos. Estos programas los podemos considerar universales pero focalizados territorialmente, lo cual permite ir teniendo mayor impacto con la población que realmente los necesita; la única excepción a éstos es el Programa de servicio funerario gratuito, ya que el otorgamiento de éste si conllevaba la aplicación de un estudio socioeconómico, que comprobara la necesidad real de subsidiar este servicio. Es importante señalar que aunque eran de carácter universal, ninguno de estos programas contemplaba apoyos en especie ni transferencias económicas.

³⁴ Aunque en el periodo de nuestro análisis en la Dirección General de Desarrollo Social sesionaban distintos Consejos Delegacionales que participaban en la operación de programas como el de Discapacidad, Adultos Mayores o de Prevención a las Adicciones, ninguno de éstos intervenía en el planteamiento o evaluación de Programas de Combate a la Pobreza, siendo ésta una problemática eje de la demarcación.

³⁵ Los cuales en el capítulo III, se plasmaron sus objetivos y beneficiarios.

Resulta importante retomar que la universalidad de los derechos significa (EVALUA-DF; 2008, p. 36) la garantía efectiva de acceso a las políticas, acciones, servicios y recursos, para satisfacer todas aquellas necesidades sociales esenciales, destinadas a alcanzar individual o colectivamente una plena condición de vida.

El enfoque de la pobreza y la focalización, busca solamente garantizar a los grupos desposeídos o desprotegidos, condiciones mínimas o básicas para garantizar su subsistencia, dejando intactas las desigualdades sociales. La respuesta del Estado cubre una parte de algunas necesidades, sin considerar si son adecuadas, suficientes y equitativas (EVALUA-DF, 2008, p. 36). En el caso de los programas delegacionales, la demanda constante y urgente de la población para solucionar su problemática de pobreza, obliga a la creación de acciones paliativas para dar atención a las solicitudes ciudadanas, sin dar oportunidad real a la conformación de acciones dispuestas como políticas públicas.

Este análisis identifica aspectos de suma importancia, como, qué tipo de pobreza es la que se estaba tratando de combatir estos programas, ¿Pobreza Alimentaria, Pobreza de Capacidades o Pobreza Patrimonial? ³⁶

Considero imperante señalar que a través de esta revisión pudimos detectar que para la administración delegacional, ciertamente la problemática de la pobreza tenía un gran peso e importancia, y que sus acciones estaban dirigidas en dos vertientes, atendidas por diversas áreas: por un lado la Dirección de Promoción del Desarrollo Humano, la cual atendía y fortalecía las habilidades, capacidades y oportunidades de desarrollo de la población; y por otro lado la Dirección de Atención al Rezago Social, la cual encaminaba sus esfuerzos a atender sobre todo a la población con alguna desventaja social, y aunque sus programas tenían

³⁶ Conceptualización de tipos de pobreza de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

claridad en cuanto al apoyo a los sectores más vulnerables, no existió una división o reorganización de programas o acciones que atendieran la pobreza en sus diferentes tipos ni etapas.

Es decir, se conceptualizó a la pobreza como insuficiencia de recursos, lo cual derivaba en la privación de fuentes de bienestar, la manera en que se atendía era asistencial, se resolvían carencias específicas a corto plazo.

Sin embargo, se debe reconocer que los programas que existían, atendían diversas carencias, pudiendo enmarcar algunas acciones de estos programas en la atención a los tipos de pobreza, como por ejemplo:

Referente a la Pobreza Alimentaria³⁷, estos programas no tenían una actividad específica que atendiera el problema de manera directa, como lo hubieran podido ser comedores populares, bancos de alimentos o inclusive entrega de despensas³⁸; podríamos considerar que apoyaban a la economía familiar en el rubro de alimentación, sustituyendo el gasto que se realiza en servicios como los que ofrecían las Jornadas de Desarrollo Comunitario (corte de cabello, consulta médica, consulta dental, reparación de calzado y electrodomésticos, servicio veterinario) pudiendo transferir esos costos que ahorran, en presupuesto para la adquisición y preparación de alimentos. También es importante considerar los talleres que se impartían sobre Alimentación Alternativa en coordinación con PROFECO, los cuales le daban a la población que los recibía opciones de alimentos de menor costo y con alto valor nutricional.

³⁷ Pobreza Alimentaria: es cuando no se puede cubrir una alimentación mínimamente necesaria.

³⁸ Cabe destacar que este tipo de apoyos solo atienden la problemática de manera inmediata y no repercuten en los niveles de pobreza, sobre todo que este tipo de apoyos no se entregan de manera continua, es decir, se llegan a espaciar las entregas dos, tres o hasta seis meses

En la conceptualización de Pobreza de Capacidades³⁹, podríamos considerar la intervención de estos programas en los servicios de salud, como consulta médica, consulta dental, servicios de enfermería, que se acercaban a la población a través de las Brigadas de Desarrollo Comunitario y las Brigadas realizadas con diversos sectores de la población como Ejercito Nacional y Clubes Rotarios.

En el caso de Pobreza Patrimonial⁴⁰, el Programa de Atención a Familias que Viven en Zonas Marginadas, tenía entre sus actividades la gestión ante el Instituto de la Vivienda del Distrito Federal, la solicitud de préstamos para adquisición o remodelación de viviendas, destinado a personas que vivían en zonas marginadas o en condiciones de pobreza. Por lo que podríamos contemplar que coadyuvaba a través de esta actividad en el combate de este tipo de pobreza.

Otro aspecto importante fue identificar, en qué proceso o evolución de la pobreza se contemplaba la intervención de los programas, es decir, retomando el planteamiento⁴¹ en que la pobreza puede afectar a un hogar en forma transitoria, o representar una condición permanente a lo largo de su ciclo de vida, y transmitida intergeneracionalmente.⁴²

En este punto, podemos identificar que los programas de combate a la pobreza, operaban acciones que incidían parcialmente en ambas condiciones:

³⁹ Pobreza de Capacidades: los ingresos no alcanzan a cubrir necesidades como educación y salud de cada integrante de la familia.

⁴⁰ Pobreza Patrimonial: su ingreso no alcanza para cubrir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada miembro del hogar.

⁴¹ Presentado en el capítulo 1, referente al concepto de pobreza.

⁴² *Por lo general, la pobreza crónica se asocia a la carencia de activos que requieren largos procesos de ahorro e inversión para ser acumulados (por ejemplo, la escolaridad o niveles satisfactorios de salud), y puede persistir en un horizonte intergeneracional; en tanto que la pobreza temporal o coyuntural se debe a caídas en los rendimientos o en la utilización de los activos disponibles (por ejemplo, bajas salariales o desempleo).*

Etapa de evolución de la pobreza	Programa/ Actividad
Pobreza crónica o permanente	Brigadas de Desarrollo Comunitario / Servicios Médicos Apoyo a la Economía Familiar y Abasto Comunitario/ Instalación de Lecherías
Pobreza Temporal	Atención a Familias que viven en Zonas Marginadas/ Canalizaciones a bolsa de trabajo/ Servicio Funerario Gratuito

Aquí me parece pertinente retomar el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 1997 (expuesto en el capítulo 1), el cual plantea que la pobreza, en el criterio de Desarrollo Humano se basa particularmente en la perspectiva de la capacidad.

En el concepto de capacidad, la pobreza de una vida se basa no sólo en la situación empobrecida en que la persona vive efectivamente, sino también en la carencia de oportunidad real, determinada por limitaciones sociales y por circunstancias personales, para vivir una vida valiosa y valorada. De acuerdo a este informe de Desarrollo Humano, existen algunos criterios de malestar en la población vulnerable, los cuales inciden en su percepción, respecto a si son capaces o no de brindar seguridad o desarrollar capacidades, entre las cuales destacan: Ser impedidos (por ejemplo, ciegos, inválidos, mentalmente discapacitados, enfermos crónicos), carecer de tierra, ganado, equipo agrícola, etc.; no poder enterrar en forma decente a sus muertos; no poder enviar a sus hijos a la escuela; tener más bocas que alimentar y menos manos para ayudar; no tener miembros sanos que puedan alimentar a sus familias en una crisis; tener una vivienda deteriorada; sufrir los efectos de comportamiento destructivo (por ejemplo, alcoholismo), ser “pobre de gente” carecer de apoyo social; tener que enviar los hijos a trabajar; ser padres sin cónyuge; tener que aceptar trabajo indigno o de baja condición; tener seguridad alimentaria pocos meses al año; depender de recursos de propiedad común.

Por lo anterior, podemos visualizar que varias de las acciones que contemplaban estos programas, tendían a atender o minimizar algunos de estos criterios de malestar como:

Criterios de Malestar	Programa/ Actividad
Tener que aceptar trabajo indigno o de baja condición	Atención a Familias que Viven en Zonas Marginadas / Canalización a la Bolsa de Trabajo.
No poder enterrar en forma decente a sus muertos	Área Trabajo Social / Servicio Funerario gratuito
Carecer de tierra, tener una vivienda mala	Atención a Familias que Viven en Zonas Marginadas / Canalización al INVI DF
Tener seguridad alimentaria pocos meses al año	Apoyo a la Economía Familiar y Abasto Comunitario / Capacitación en alimentación alternativa, Servicio de Nutrición en Brigadas de Desarrollo Comunitario, Coordinación para la Instalación de Lecherías
Efectos de comportamiento destructivo	Atención a Familias que Viven en Zonas Marginadas / Talleres de Prevención al Delito e Integración Social.

Es muy importante puntualizar, que además de los programas contemplados de combate a la pobreza, operados desde la coordinación con el mismo nombre, en la Dirección General de Desarrollo Social, existían otros programas ubicados en diversas áreas, que realizaban actividades tendientes al combate a la pobreza (programas presentados en el capítulo 3) como, discapacidad, atención a Población Callejera, Indígenas, Becas a Madres Solteras, etc. sin embargo, no existía un eje que articulara estos programas de manera integral, para lograr un mayor alcance y penetración en la población.

La problemática de la falta de integralidad de estos programas radica principalmente en la operación, ya que aunque se encuentren planteados para

diversos grupos vulnerables, al no interactuar entre sí, duplican muchas de sus acciones.⁴³ De esto deriva que la integralidad debiera partir desde el planteamiento y realizando una revisión profunda del universo de personas a beneficiar; en esta revisión se identifica una vez más que la premura en la respuesta a la población y la dinámica operativa es lo que deriva en programas sin mayor trascendencia en los niveles de pobreza de la población⁴⁴, por lo cual es necesario desde el planteamiento de los programas: (EVALUA- DF, 2008, p. 39) “1) una división del trabajo consciente y eficiente; 2) operativizar la planificación, programación y aplicación; 3) establecer sistemas de control y seguimiento. La instauración de un buen control y programación de los programas remite a dos cuestiones: a) evita duplicar los esfuerzos en relación con el logro de un mismo objetivo, sin que esto implique incrementar la eficiencia; b) duplicar beneficios y/o beneficiarios.”

En el caso de los programas de Combate a la Pobreza, la forma como se aplican éstos es vertical, (EVALUA- DF; 2008, p. 93) es decir, no implica corresponsabilidad por parte de los beneficiarios, ni se espera de ellos otra acción que cubrir con los requisitos. No se revisa periódicamente la mejora en las condiciones de vida de los beneficiarios, no se vincula a éstos con otras acciones que podrían ser complementarias para modificar estas condiciones, ni se mide la efectividad de las obras y acciones. La única medición que se realiza es el cumplimiento de metas o números, pero no se hace revisión (aunque sea muestra) de las modificaciones del nivel de vida de las personas.

⁴³ Resulta importante mencionar que además de la falta de coordinación entre los programas de diversas áreas, se encuentra un gran obstáculo en algunas ocasiones de falta de voluntades de los responsables de área para concretar esa integralidad, además de la inminente incursión de los intereses políticos electorales en la asignación de beneficios, los cuales desvirtúan y desmiembran en la etapa operativa la posible planeación que pudiera existir.

⁴⁴ La dinámica del llamado “bombarazo” en la administración pública, prioriza la resolución de problemas urgentes por problemas inminentes.

Los Programas de Combate a la Pobreza no contaban con Reglas de Operación, ya que no se asignaban recursos directos, es decir, no se tenía un planteamiento o normatividad completa de los programas que no dan recursos, posiblemente debido a que no se les consideraba importantes o trascendentales.

Los programas no contemplaban acciones interdelegacionales, o intermunicipales, las cuales pudiesen coadyuvar en el mejoramiento de los niveles de vida y sobre todo en el apoyo al mantenimiento y mejoras en zonas de alta marginación.

Comparativamente revisando la política del Gobierno del Distrito Federal con la de la Delegación Iztapalapa, coincido con el planteamiento que hace EVALUA, donde se asevera que la Política del Gobierno del Distrito Federal se ha distinguido por trascender el asistencialismo, fundando sus bases en la construcción de un piso básico de satisfactores sociales a los que tengan derecho todos los ciudadanos. Al mismo tiempo intenta construir una oferta de servicios integrales, que cubra los principales riesgos a los que están expuestas las personas y sus familias. Respecto a la Delegación Iztapalapa, sus programas acaban en el cumplimiento de sus metas, sin una visión a futuro y sin una planeación respecto al impacto que se espera lograr. En tal sentido podríamos considerar que estos programas asistieron de primera mano a las personas, dando una solución emergente, mas no permanente; para su formulación no tomaron en cuenta la opinión de las personas, ni saben si se trataban de las acciones que más convenían brindar a la gente, aunque es innegable que las ayudas beneficiaron a quienes las recibían.

Es importante recalcar que de acuerdo a la división de programas por áreas que tenía la Dirección General de Desarrollo Social, podríamos considerar que en la Dirección de Promoción del Desarrollo Humano se encontraban los programas cuya objetivo era fortalecer algunos de los Derechos Ciudadanos como educación

(con guarderías y bibliotecas) y recreación (a través de la promoción al deporte) sin embargo, la desvinculación existente entre los programas, derivaba en no tener un impacto que modificara el estado de pobreza de la población, convirtiéndolos en programas independientes sin articulación.

Aquí realizaré una acotación, ya que en mi opinión la superación o combate a la pobreza es un proceso simultáneo de acciones que fortalecen al individuo para que éste pueda llegar a asumirse como una persona plena, sin sentimientos de malestar respecto a su situación y con las habilidades y capacidades para un proceso continuo de crecimiento; sin embargo, creo que las administraciones locales deben privilegiar las necesidades de primera mano, es decir, considero que se debió estructurar un programa que atendiera de manera directa la pobreza alimentaria, y no a través de entregas de despensas, sino de un mecanismo de capacitación sustentable que permitiera a las familias con mayor vulnerabilidad la adopción de programas que aseguren el consumo de gran parte de la Canasta Normativa de Alimentos, proyectos que se podrían haber instaurado en coordinación con instituciones académicas, privadas, públicas, etc; como hortalizas de traspatio, cooperativas que administraran cultivos de pescados, mayor capacitación en alimentación alternativa, caravanas de alimentos a muy bajos costos, etc.

En esta dinámica considero que los programas de combate a la pobreza deberían de atender dos ejes: por un lado, impulsar y articular los programas y acciones de gobierno que garanticen el cumplimiento de los derechos sociales de los individuos y por el otro, programas de atención puntual que permitan romper el estado cíclico de la pobreza en sociedades específicas.

Considero importante que para el planteamiento de estos programas se debió tener claridad, si el objetivo de los programas podía ser frenar el empobrecimiento, superar o modificar algún grado o tipo de pobreza, que desde mi punto vista cada uno contiene acepciones diferentes, o incluso si el objetivo está planteado en la

reducción del número de unidades territoriales en condiciones de alta y muy alta marginación o, en modificar el nivel de esas unidades.

Un punto importante a contemplar en el diseño de estos programas, es que son programas que se centran en la cercanía con la gente, es decir, los que la población tiene de primera mano y a los que generalmente recurren en un primer momento. Para que estos programas puedan realmente trascender, (EVALUAD 2008, p. 102) deben tener presente siempre el cumplimiento de los derechos sociales y lo que implica el acceso universal de la población a ellos, sin embargo, con las restricciones sobre todo de índole presupuestal, se realizan a través de “la focalización”⁴⁵, mecanismos para identificar a la población que requiere de apoyos específicos, dada la dificultad presupuestaria para las inversiones universales de tipo social.

CONCLUSIONES GENERALES

Los programas Delegacionales de Combate a la Pobreza en Iztapalapa, se conformaron como un grupo de actividades que buscaban incidir en minimizar o disciplinar algunas de las problemáticas derivadas de la pobreza, algunos de ellos tenían acciones más concretas que otros, pero en su mayoría se trataban de actividades de capacitación y de gestiones meramente administrativas ante instancias externas.

⁴⁵ Generalmente estos criterios de focalización territorial son sustituido por designaciones arbitrarias a ciertos grupos, obedeciendo intereses político electorales, o en el mejor de los casos a revisiones simples de regiones con mayor nivel de marginación, sin incluir diversos criterios o métodos para identificar poblaciones vulnerables.

Al no realizarse consultas directas a la población o no existir un consejo ciudadano que aportara su visión en este tipo de temas, no se tiene certeza si fueron programas que atendieron las necesidades más apremiantes y de mayor rezago de la población vulnerable. Esto retomando el planteamiento de Manuel Canto (1966) en el que señala que las Políticas Públicas son “cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de la interacción (o proceso de discusión) de diversos sujetos sociales en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos con la participación de la sociedad”, reafirmamos la importancia de la participación de la ciudadanía en la conformación de políticas públicas que a su vez derivan en programas.

Los programas de combate a la pobreza, sí atendían necesidades encaminadas al desarrollo social, pero era necesario fortalecer la interacción entre ellos logrando así eficientar la atención a la población vulnerable.

Respecto al Recurso Humano con que se contaba, éste carecía de las herramientas necesarias para plantear programas, operarlos y evaluarlos, esto derivado de diversos factores como falta de capacitación, dificultad en el acceso e interpretación de la información y datos; es decir, no todo el personal asignado al planteamiento de los programas, contaba con los conocimientos para revisar, interpretar y utilizar datos geográficos, económicos y sociales, trascendentales en el planteamiento de los programas.

Referente a la asignación presupuestaria que se designaba a la Delegación, la cantidad que se otorgaba no tenía proporción a la asignación promedio por

habitante que se hace en la mayoría de las delegaciones⁴⁶, tomando en cuenta que Iztapalapa es una delegación que debe ejercer gran parte de su presupuesto en modificaciones, remodelaciones y conservación de su infraestructura y servicios, la cual es insuficiente y mal diseñada debido al crecimiento exponencial⁴⁷ que vivió la delegación durante décadas, la cual superó la capacidad de atención de la administración.

Los programas de Combate a la Pobreza en Iztapalapa, atendieron a la población vulnerable a través de diversos programas que solventaban necesidades expresas, eran el canal conductor y de canalización a instituciones especializadas encargadas de cada una de las problemáticas requeridas. Durante los seis años de estas dos administraciones locales, se logró beneficiar a la población vulnerable, pero queda de manifiesto que no existió una planeación integral, derivada de diversos factores tanto económicos, como humanos, con la visión de

⁴⁶ Cfr. p. 47

⁴⁷ Arango, Arturo. Análisis sobre la violencia social en la Delegación Iztapalapa - Perfil Sociodemográfico: El crecimiento de la población por periodos, puede decirse que en tan sólo 20 años, entre 1950 y 1970, Iztapalapa creció 6 veces, pasando de 76 mil habitantes a más 500 mil. Mientras que, en ese mismo periodo, el Distrito Federal, sólo creció a poco más del doble.

En el siguiente cuadro se muestran las tasas de crecimiento del Distrito Federal y en particular de Iztapalapa.

<i>Población total en años censales seleccionados</i>					
Entidad	1950	1970	1990	1995	2000
Distrito Federal	3,050,442	6,874,165	8,235,744	8,489,007	8,605,239
Iztapalapa	76,621	522,095	1,490,499	1,696,609	1,773,343

<i>Tasa de crecimiento</i>					
Entidad	1950	1970	1990	1995	2000
Distrito Federal		125.3	19.8	3.1	1.4
Iztapalapa		581.4	185.5	13.8	4.5

Según el CONAPO en el año 2000, 18 de cada 100 habitantes de la República Mexicana residían en la ZMCM, de éstos 9 en el Distrito Federal y 2 en Iztapalapa. En ese mismo año, de cada 100 habitantes de la ZMCM, 48 eran del Distrito Federal y 10 de Iztapalapa; asimismo encontramos que 21 de cada 100 habitantes del D. F. residían en Iztapalapa.

En 50 años la población de la delegación creció más de 23 veces: de 76,621 habitantes en 1950 a 1'773,343 en 2000. Para dar una idea más clara, en el mismo periodo la población del D. F. sólo creció poco menos de 3 veces

que las metas alcanzadas repercutieran en una modificación en niveles o zonas de pobreza en la demarcación.

Para la realización de planteamientos responsables de programas delegacionales, sería importante que la propia administración delegacional, hiciera un análisis y evaluación de sus capacidades y alcances, para saber con qué elementos cuenta para la operación ideal de cada una de las actividades que conforman los programas, así como replantearse todo lo que implica el combate a la pobreza en la demarcación, el incumplimiento de derechos que deriva la pobreza, la vulnerabilidad de su población, la imagen y concepción que se tiene de esta área geográfica que resulta en baja inversión y lento o nulo desarrollo económico, en falta de espacios laborales, en menores oportunidades de acceso a educación, en aumento en índices delictivos, todo esto se resume en la continuidad en el ciclo de pobreza⁴⁸.

Para la conformación de un planteamiento de programa adecuado, real, responsable e incluyente coincido con lo plasmado por EVALUA (2008): el paso inicial sería identificar a los actores involucrados, es decir, los segmentos de la población y la Administración que convergen en la atención de un problema, después se verán las carencias específicas, y las propuestas para solventarlas. Con este análisis, se podrán verbalizar los objetivos que se pretenden alcanzar, que darán pie a la formulación de los programas o acciones específicos. Una vez sabiendo donde se quiere ir, se puede marcar la ruta, es decir, el desarrollo

⁴⁸ De acuerdo con EVALUA 2008: "El imperativo de "romper el ciclo de la pobreza" puede ser interpretado por algunos como que es principalmente una orden de batalla para luchar contra la perpetuación de los bajos ingresos, pero esta interpretación tendría el efecto de reducir en forma significativa el alcance y la relevancia del propio concepto de desarrollo" (Sen, Romper el Ciclo de la Pobreza: intervenir la infancia, conferencia, 1999), que implica considerar la ampliación de la libertad humana, la conexión entre la economía directa y la indirecta en la medida en que esta complementa la fuerza del efecto directo, teniendo en cuenta los vínculos sociales y los vínculos o establecimiento de relaciones políticas".

operativo, los requerimientos de personal, tiempos, insumos, etc. para alcanzar el objetivo del programa. (EVALUA- DF, 2008, p. 187)

Finalmente debemos retomar que la superación de la pobreza (educación, salud, alimentación, empleo y capacitación); seguridad social y programas asistenciales; desarrollo regional; infraestructura social básica; fomento del sector social de la economía, implica el mejoramiento de las condiciones de vida y de bienestar de toda la población; es decir, no sólo se trata de que una personas tenga educación, sino la revisión de que tipo y que nivel de educación está teniendo, la calidad de los servicios de salud que recibe, en qué consiste su alimentación, su tipo de vivienda, el respeto a sus derechos laborales y a contar con la respectiva cobertura en seguridad social, a no sufrir ningún tipo de discriminación y a que se involucre en las decisiones de la planeación del desarrollo social a las personas, las comunidades, organizaciones, etc.

La superación y combate a la pobreza no se detiene en la procuración u obligación de servicios y derechos a las personas; los gobiernos tienen la obligación de velar porque éstos sean de calidad, que realmente les brinden herramientas, aptitudes y desarrollo de capacidades que les permitan ser individuos plenos.

El planteamiento referente a la relación directa e inseparable del tema superación de la pobreza con la carencia en infraestructura social básica, asume que un individuo en pobreza no cuenta con las herramientas u oportunidades para la superación de ésta, como lo es la educación- capacitación y un buen estado de salud, el déficit de escuelas y hospitales que ofrezcan cobertura a la población vulnerable, vuelve más grande la brecha de inequidad.

La pobreza en la Delegación Iztapalapa es un elemento palpable hasta el día de hoy, en un balance general, considero que a pesar de no lograr modificaciones sustanciales en niveles de pobreza de la población, la administración delegacional echó mano de los recursos con los que contaba transformándolo en una serie de

acciones y actividades en beneficio de la población más vulnerable, la cual vio resuelta de momento muchas de sus necesidades y solicitudes expuestas.

Considero que el primer paso para lograr la integralidad entre todos los programas que impulsen el desarrollo de las personas, el cual derive en un combate permanente de la pobreza, tendría que estar monitoreado por áreas específicas que no estén involucradas en la operatividad, sino que desde una visión integradora pueda trazar directrices de desarrollo que impliquen la accesibilidad de los derechos ciudadanos, esto estará sentando las bases para un gobierno incluyente en donde se reconozca y se impulse el papel de la población como ente activo en el proceso de la gobernabilidad, donde los resultados a alcanzar sea el dotar de servicios, infraestructura y apoyos universales a poblaciones específicas, ofertar suficientes espacios educativos formales e informales, sistema de salud, promoción y respeto de los derechos humanos, equidad e igualdad entre minorías poblacionales, etc., es decir, postular a gobiernos delegacionales como verdaderos gobiernos locales con las facultades para lograr el cumplimiento de estos derechos ciudadanos, remplazando la figura de órganos político administrativos.

ANEXO PERFIL SOCIOECONÓMICO

En el siguiente anexo se presentan concentrado los datos de y mapas referentes a zonas de marginación y perfil de la población de acuerdo al Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social 2001- 2003.

PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL 2001-2003



- ✓ Apoyo a Adultos Mayores
- ✓ Apoyo a Personas con Discapacidad
- ✓ Apoyo a Niños y Niñas en Pobreza y Vulnerabilidad
- ✓ Ampliación y Rehabilitación de Vivienda
- ✓ Rescate de Unidades Habitacionales
- ✓ Créditos a Microempresarios
- ✓ Desayunos Escolares
- ✓ Apoyo a la Producción Rural
- ✓ Apoyo al empleo
- ✓ Apoyo a Consumidores de Leche Liconsa

Perfil Sociodemográfico	2000**	%	GRADO DE MARGINACIÓN					
			MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	MUY BAJO	N / D
POBLACION								
Manzanas	13,641	-	3,012	2,913	3,707	1,881	1,657	471
Población total	1,773,343	100.00%	479,543	486,294	477,681	186,159	129,159	14,467
Población masculina	856,101	48.28%	236,696	237,356	230,366	89,073	60,298	2,312
Población femenina	907,371	51.17%	242,847	248,938	247,315	97,126	68,861	2,284
Población de 0 a 4 años	175,533	9.90%	56,727	49,595	43,713	15,717	9,094	687
Población de 0 a 14 años	523,732	29.53%	166,216	145,675	131,779	49,334	28,859	1,869
Población de 6 a 14 años	311,736	17.58%	97,838	85,733	79,043	30,214	17,866	1,042
Población de 12 años y más	1,322,644	74.58%	340,749	364,108	366,268	144,170	104,368	2,981
Población de 15 años y más	1,221,467	68.86%	309,509	336,376	340,364	134,214	98,311	2,630
Población femenina de 15 a 49 años	520,112	29.33%	136,720	142,879	142,102	56,824	40,342	1,245
Población de 15 a 64 años	1,151,729	64.95%	297,750	317,347	317,891	125,467	90,061	2,613
Población de 15 a 24 años	350,361	19.76%	103,112	100,787	90,740	32,790	22,152	780
Población de 18 años y más	1,118,187	63.06%	278,641	307,382	313,824	124,211	91,683	2,446
Población de 65 años y más	69,738	3.93%	11,759	18,429	22,473	8,747	8,250	80
Población de 70 años y más	43,420	2.45%	7,114	11,247	13,862	5,600	5,546	51
Población femenina de 70 años y más	25,486	1.44%	4,074	6,379	8,139	3,385	3,482	27
Población masculina de 70 años y más	17,934	1.01%	3,040	4,868	5,723	2,215	2,064	24
EDUCACION								
Población de 6 a 14 años	311,736	100.00%	97,838	85,733	79,043	30,214	17,866	1,042
Población de 6 a 14 años que sabe leer y escribir	286,455	91.89%	87,301	78,513	73,800	28,646	17,291	904
Población de 6 a 14 años que asiste a la escuela	296,434	95.09%	90,744	81,677	76,235	29,378	17,436	964
Población de 15 a 24 años	350,361	100.00%	103,112	100,787	90,740	32,790	22,152	780
Población de 15 a 24 años que asiste a la escuela	146,173	41.72%	30,544	38,872	42,433	18,658	15,487	179
Población de 15 años y más	1,221,467	100.00%	309,509	336,376	340,364	134,214	98,311	2,630
Población de 15 años y más alfabeta	1,176,419	96.31%	290,700	322,400	330,939	132,319	97,553	2,508
Población de 15 años y más sin instrucción	53,695	4.40%	21,237	16,832	12,017	2,503	921	185
Población de 15 años y más con primaria incompleta	124,532	10.20%	47,528	38,147	29,079	6,658	2,645	475
Población de 15 años y más con primaria completa	216,438	17.72%	70,924	65,392	56,363	16,340	6,797	622
Pob. de 15 años y más con primaria e Instr. secundaria o estudios téc. o comer.	366,219	29.98%	104,684	107,919	101,353	34,519	16,785	959
Población de 15 años y más con secundaria completa	285,977	23.41%	79,776	84,470	80,465	27,559	12,991	716
Población de 15 años y más con secundaria incompleta	72,410	5.93%	24,233	21,910	18,417	5,352	2,256	242
Población de 18 años y más	1,118,187	100.00%	278,641	307,382	313,824	124,211	91,683	2,446
Población de 18 años y más sin instrucción media superior	689,931	61.70%	220,094	207,982	181,742	54,230	23,856	2,027
Población de 18 años y más con instrucción media superior	265,686	23.76%	43,112	67,335	84,259	40,926	29,725	329
Población de 18 años y más sin instrucción superior	955,617	85.46%	263,206	275,317	266,001	95,156	53,581	2,356
Población de 18 años y más con instrucción superior	153,062	13.69%	13,212	29,197	45,060	28,057	37,455	81
Grado promedio de escolaridad	8.8	-	7.3	8.3	9.1	10.3	12.0	-

EMPLEO								
Población económicamente activa	710,975	100.00%	181,739	195,008	196,084	78,883	57,660	1,601
Población de 15 a 24 años económicamente activa	153,890	21.64%	50,398	46,104	37,803	12,114	7,102	369
Población de 15 a 29 años económicamente activa	273,968	38.53%	81,330	80,341	71,390	24,676	15,520	711
Población económicamente inactiva	606,902	100.00%	157,792	167,744	168,876	64,787	46,328	1,375
Población de 12 años y más económicamente inactiva que es estudiante	189,201	31.17%	46,654	50,758	52,285	21,871	17,275	358
Población de 12 años y más económicamente inactiva que se dedica al hogar	261,331	43.06%	75,973	75,489	69,922	23,731	15,442	774
Población Ocupada (P.O.)	699,803	100.00%	178,724	192,026	193,097	77,673	56,710	1,573
Población de 15 a 24 años ocupada	149,283	21.33%	48,965	44,783	36,629	11,696	6,855	355
Población de 15 a 29 años ocupada	267,284	38.19%	79,418	78,476	69,630	24,011	15,057	692
P.O. en el sector secundario	182,848	26.13%	60,000	54,891	45,312	14,235	7,840	570
P.O. en el sector terciario	491,915	70.29%	113,487	130,697	140,087	60,077	46,608	959
P.O. como empleado u obrero	506,770	72.42%	126,675	135,713	140,285	60,244	42,745	1,108
P.O. como jornalero o peón	5,390	0.77%	3,158	1,263	716	124	59	70
P.O. trabajadora por cuenta propia	149,186	21.32%	39,894	44,322	41,685	13,223	9,720	342
P.O. que no recibe ingreso por trabajo	16,374	2.34%	4,896	5,512	4,006	1,158	768	34
P.O. que recibe hasta 2 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo	333,655	47.68%	114,720	102,401	82,862	22,833	9,722	1,117
P.O. con más de 2 y hasta 3 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo	136,446	19.50%	28,673	36,386	42,623	18,357	10,175	232
P.O. con más de 3 y hasta 5 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo	93,609	13.38%	14,772	22,949	28,988	15,307	11,503	90
P.O. que recibe más de 5 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo	78,462	11.21%	6,732	13,763	21,744	15,057	21,132	34
P.O. que recibe más de 5 y hasta 10 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo	58,498	8.36%	5,273	10,702	16,894	11,560	14,038	31
P.O. que recibe más de 10 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo	19,964	2.85%	1,459	3,061	4,850	3,497	7,094	3

** CALCULO EN BASE A LA SUMA ARITMETICA DE LAS MANZANAS POR UT, PUEDE DIFERIR DEL TOTAL A NIVEL DELEGACIONAL, DEBIDO AL CRITERIO DE CONFIDENCIALIDAD DEL INEGI RESPECTO A LA BASE POR MANZANA.
FUENTE: ELABORACION PROPIA CON BASE EN EL XII CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 2000, INEGI. BASE CARTOGRAFICA A NIVEL MANZANA.

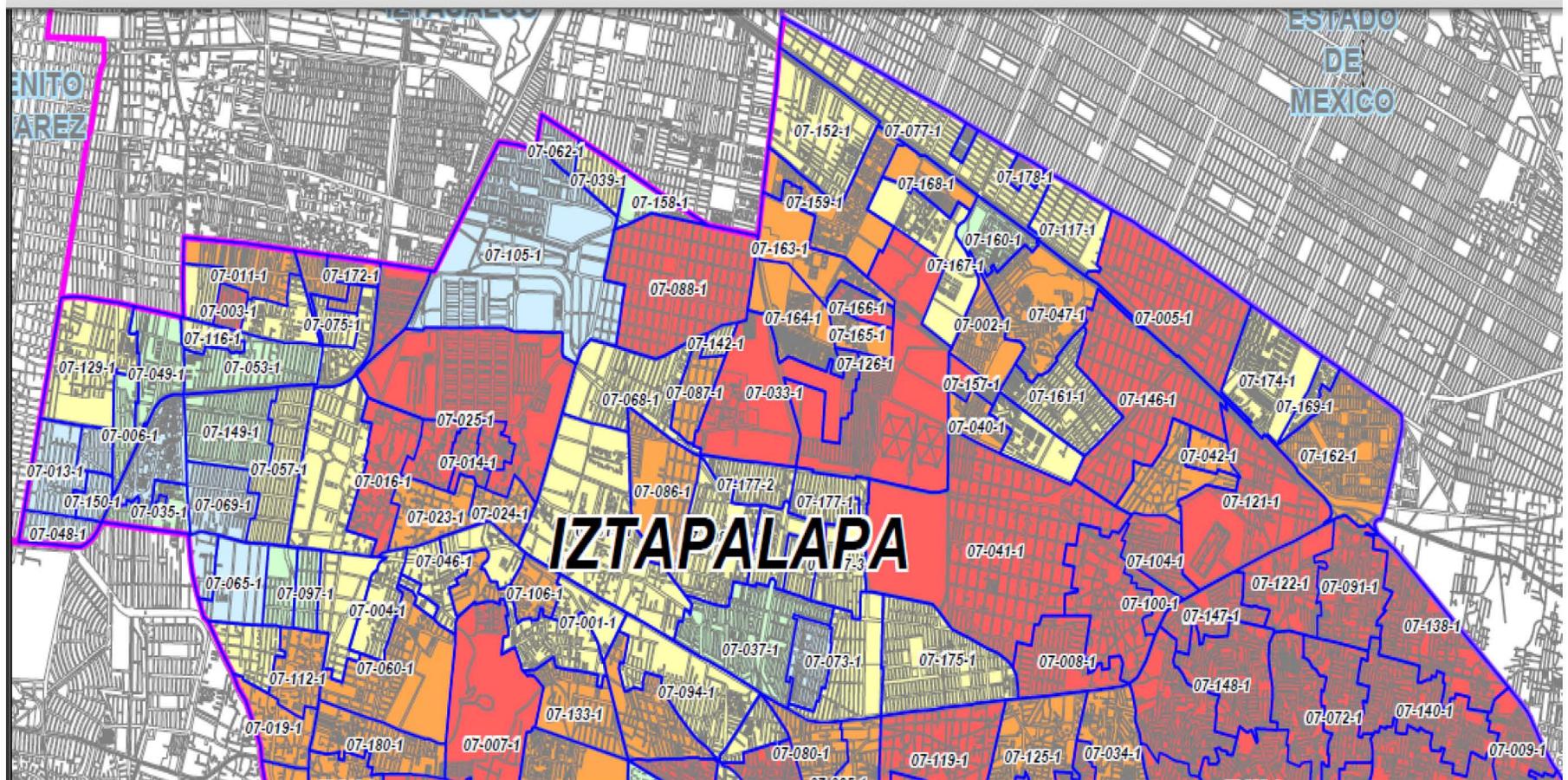
IZTAPALAPA

Perfil Sociodemográfico

2000⁺⁺

	%	GRADO DE MARGINACION						
		MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	MUY BAJO	N/D	
SALUD								
Población derechohabiente a servicio de salud	827,256	46.55%	153,486	207,872	251,186	119,394	83,959	1,359
Población sin derechohabiente a servicio de salud	901,649	50.84%	306,006	270,363	217,092	62,060	40,939	3,189
Población derechohabiente al IMSS	596,137	33.73%	127,480	154,957	180,650	81,630	52,091	1,129
Población con discapacidad	29,734	1.68%	7,184	8,551	8,746	3,112	2,082	59
Población de 0 a 69 años con discapacidad	23,052	1.30%	6,075	6,799	6,552	2,237	1,333	56
Población de 70 años y más con discapacidad	6,682	0.38%	1,109	1,752	2,194	875	749	3
ESTADO CIVIL Y FECUNDIDAD								
Población de 12 años y más	1,322,644	100.00%	340,749	364,108	366,268	144,170	104,358	2,981
Población de 12 años y más soltera	490,492	37.08%	124,219	135,369	137,340	53,186	39,472	866
Población de 12 años y más casada	548,980	41.51%	128,938	150,415	156,037	64,165	48,313	1,112
Total de hijos nacidos vivos de mujeres de 15 - 49 años	853,886	-	267,612	239,922	216,375	80,103	47,250	2,624
Total de hijos fallecidos de mujeres de 15 - 49 años	39,089	-	15,283	11,122	8,537	2,765	1,256	126
Promedio de hijos nacidos vivos de mujeres de 12 años y más	2.1	-	2.2	2.2	2.1	1.9	1.7	-
VIVIENDA								
Total de viviendas habitadas	407,618	-	104,899	107,461	110,175	47,460	35,895	1,728
Viviendas particulares habitadas (V.P.)	403,339	100.00%	104,158	105,664	109,080	46,674	35,446	1,117
V.P. propias	305,797	75.82%	76,530	78,009	84,542	37,253	28,425	978
V.P. propias pagadas	230,712	57.20%	61,865	67,148	61,397	20,764	19,120	418
Viviendas particulares rentadas	60,112	14.90%	14,994	17,315	15,763	6,675	5,343	22
V.P. que son casas independientes	282,759	70.10%	87,720	85,766	72,412	19,606	16,161	1,094
V.P. que son departamentos en edificio	75,341	18.68%	1,511	5,223	25,403	25,009	18,195	-
V.P. que son viviendas en vecindad	30,989	7.68%	10,841	11,569	7,432	987	160	-
Occupantes en viviendas particulares habitadas	1,747,741	100.00%	476,440	482,600	473,073	183,792	127,264	4,572
Occupantes de viviendas particulares que son casas independientes	1,286,417	73.60%	408,558	397,707	330,328	82,961	62,386	4,477
Occupantes de viviendas particulares que son departamentos en edificio	279,444	15.99%	6,458	21,362	98,250	92,984	60,990	-
Occupantes de viviendas particulares que son viviendas en vecindad	119,822	6.86%	42,769	45,119	28,006	3,419	509	-
Promedio de ocupantes en viviendas particulares	4.3	-	4.6	4.5	4.3	3.9	3.6	-
Promedio de ocupantes por dormitorio en viviendas particulares	2.1	-	2.6	2.2	2.0	1.7	1.5	-
VIVIENDA - ESTRUCTURA								
V.P. con techos de materiales ligeros, naturales y precarhos	64,695	16.04%	33,490	19,404	9,606	1,078	231	866
V.P. con techos de losa de concreto, tabique, ladrillo o terrazo con viguería	335,677	83.22%	69,959	86,566	98,562	45,407	34,954	229
V.P. con paredes de tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto	393,835	97.64%	99,021	104,868	107,696	46,993	35,134	703
V.P. con piso de cemento y firme	259,180	66.74%	90,489	84,068	70,795	17,880	5,245	703
V.P. con piso de mosaico, madera y otros recubrimientos	124,051	30.76%	8,061	20,722	36,907	28,483	29,851	17

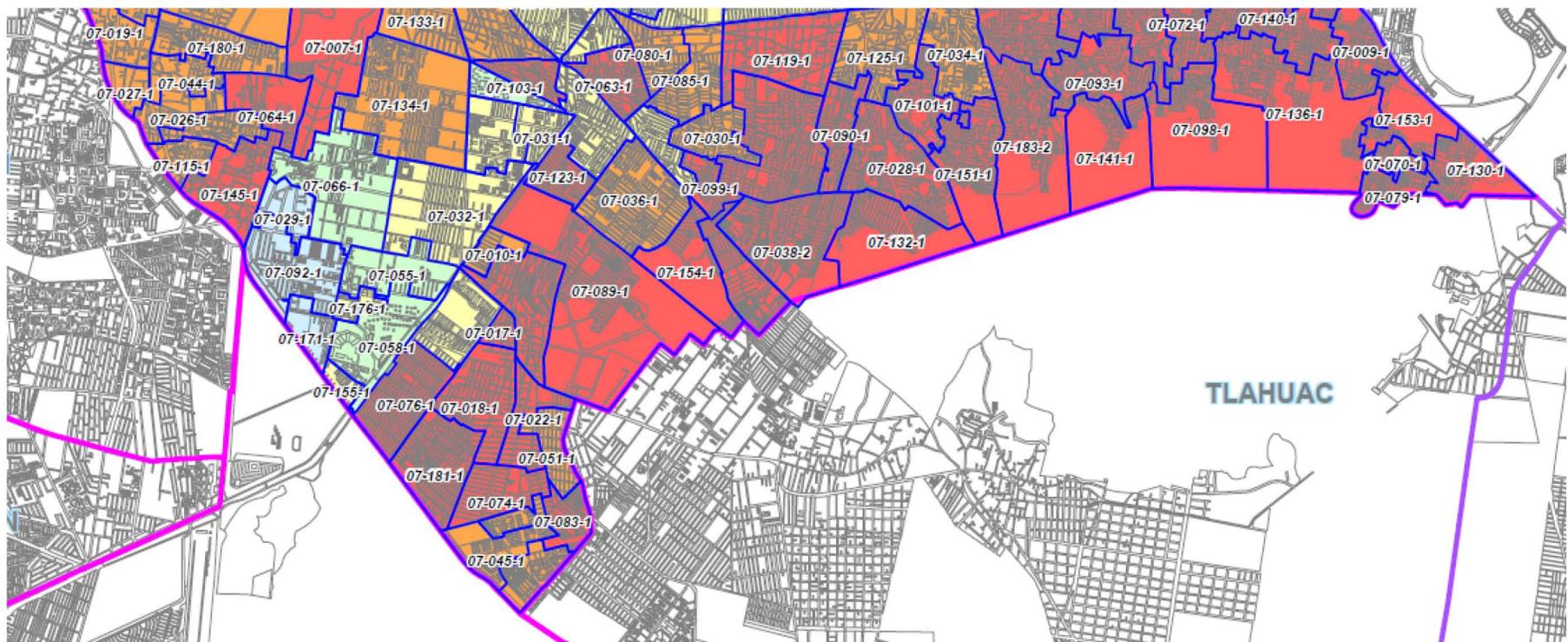
VIVIENDA - ESTRUCTURA								
V.P. con techos de materiales ligeros, naturales y precarios	64,695	16.04%	33,490	19,404	9,606	1,078	231	886
V.P. con techos de losa de concreto, tabique, ladrillo o terrado con viguería	335,677	83.22%	69,959	86,566	98,562	45,407	34,954	229
V.P. con paredes de tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto	393,835	97.64%	99,021	104,888	107,696	46,393	35,134	703
V.P. con piso de cemento y firme	269,180	66.74%	90,489	84,068	70,795	17,880	5,245	703
V.P. con piso de mosaico, madera y otros recubrimientos	124,051	30.76%	8,061	20,722	36,907	28,483	29,861	17
VIVIENDA - ESPACIO								
V.P. con un cuarto (Viviendas con dos cuartos que tienen cocina exclusiva)	80,020	19.84%	39,974	25,253	12,078	1,525	357	833
V.P. con 2 a 5 cuartos (no incluye cocina exclusiva)	289,508	71.78%	58,705	71,903	86,542	41,991	30,094	273
V.P. con un solo cuarto (cuarto redondo)	36,566	9.07%	21,123	10,152	4,191	458	106	536
V.P. con un dormitorio	133,521	33.10%	54,276	41,197	27,266	6,091	3,777	914
V.P. con 2 a 4 dormitorios	259,965	64.45%	48,074	62,439	78,437	39,895	30,921	199
V.P. con cocina exclusiva	327,307	81.15%	70,880	85,962	94,629	42,778	32,575	483
V.P. con servicio sanitario exclusivo	364,850	90.46%	86,455	93,526	102,841	45,913	35,107	1,008
VIVIENDA - SERVICIOS								
V.P. con drenaje	393,922	97.67%	98,953	104,867	108,106	46,570	35,206	220
V.P. con agua entubada en la vivienda	278,938	69.16%	34,439	68,573	95,581	45,338	35,007	-
V.P. con agua entubada en el predio	111,283	27.59%	62,481	35,610	12,145	935	112	-
BIENES DOMESTICOS								
V.P. que disponen de radio o radiograbadora	377,163	93.51%	94,450	99,095	103,101	45,158	34,387	972
V.P. que disponen de televisión	388,925	96.43%	98,031	102,649	106,228	46,093	35,013	911
V.P. que disponen de videocasetera	220,617	54.70%	38,617	53,401	66,171	33,466	28,758	204
V.P. que disponen de licuadora	382,483	94.83%	95,811	100,729	104,707	45,589	34,726	921
V.P. que disponen de refrigerador	328,979	81.56%	68,103	85,122	96,601	44,218	34,555	380
V.P. que disponen de lavadora	265,456	65.81%	52,988	67,024	77,693	36,813	30,633	305
V.P. que disponen de teléfono	227,772	56.47%	33,080	55,102	70,839	36,418	32,273	60
V.P. que disponen de calentador de agua (boiler)	257,870	63.93%	34,635	60,138	84,858	43,569	34,610	60
V.P. que disponen de automóvil o camioneta propia	128,495	31.86%	18,336	29,350	36,806	20,366	23,512	125
V.P. que disponen de computadora	54,053	13.40%	4,083	9,528	15,551	10,493	14,394	4
HOGARES								
Total de hogares	421,899	100.00%	108,881	112,959	114,886	48,108	35,934	1,131
Hogares con jefatura masculina	327,924	77.73%	87,196	89,318	87,742	36,296	26,483	889
Hogares con jefatura femenina	93,975	22.27%	21,685	23,641	27,144	11,812	9,451	242
Población en hogares	1,747,778	100.00%	476,453	482,618	473,079	183,792	127,264	4,572
Población en hogares con jefatura masculina	1,404,261	80.35%	390,815	392,042	373,403	144,914	99,397	3,690
Población en hogares con jefatura femenina	343,517	19.65%	85,638	90,576	99,676	38,878	27,867	882
COLONIAS				UNIDADES HABITACIONALES				
235				225				



Grado de Marginación

	UT'S	Población	%
■ Muy Alta	65	761,332	42.9
■ Alta	45	388,813	21.9
■ Media	46	444,089	25.1
■ Baja	15	107,638	6.1
■ Muy Baja	15	71,471	4.0
TOTAL *	186	1,773,343	100.0

* No incluye zona rural



Grado de Marginación

	UT'S	Población	%
■ Muy Alta	65	761,332	42.9
■ Alta	45	388,813	21.9
■ Media	46	444,089	25.1
■ Baja	15	107,638	6.1
■ Muy Baja	15	71,471	4.0
TOTAL *	186	1,773,343	100.0

* No incluye zona rural

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

- Aguilar, L. (1994). El Estudio de las Políticas Públicas. México: Porrúa.
(2006). Gobernanza y Gestión Pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Boltvinik, J. (2003). Conceptos y medición de la pobreza, en Seminario de Pobreza, Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México. México: Secretaría de Desarrollo Social del D.F.
(2004). Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades. En la Pobreza en México y el Mundo: realidades y desafíos. Boltvinik J. y Damian A. (coord.) México: Siglo XXI.
- Canto, M. (1966). Política Pública y Gobierno Local, versión corregida y ampliada. México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.
y Berrios M. (2012). Los espejos de la política social. México: EVALUA DF (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal).
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. (2002). Medición de la Pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Consejo de Desarrollo Social del DF. (2008) La Política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, una valoración general. México: Secretaría de Desarrollo Social del DF.
- Damián, A. (2004). Derechos socioeconómicos y pobreza. Una alternativa para medir la pobreza en el DF, en Seminario de Pobreza, Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Dieterlen, P. (2010). La Pobreza: una mirada desde la filosofía. En Ziccardi (ed) Revista Ciencias (octubre- diciembre 2010) México: Academia Mexicana de las Ciencias.
- Duhau, E. (1995). Estado Benefactor, Política Social y Pobreza, en Revista Sociológica No. 29, México: UAM- Azcapotzalco
- Estrella, J. (1999). Las políticas sociales del Gobierno del Distrito Federal y las demandas de la ciudadanía: el caso de la Delegación Iztapalapa. Tesis Maestría Instituto José María Mora.
- Lomeli, L. (2010). La pobreza según las teorías del Desarrollo Económico, en Zicardi, A (Ed) Revista Ciencia (Octubre-Diciembre 2010). México: Academia Mexicana de las Ciencias
- Marshall, T. (2005). Ciudadanía y Clase Social. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Mayoral, I. (2012). Pobreza y Opulencia (dos caras del D.F.). en publicación CNN Expansión de fecha 26 de Junio de 2012, secc. Economía.
- Meny, Y. Thoening J. (1992). Las Políticas Públicas. Barcelona: Ariel.

- Meza F. (2003). Reforma Política y Atraso Social en Iztapalapa. Tesis de Licenciatura. México: UAM-I
- Montagut, T. (2000) Política Social, Una Introducción. Barcelona: Ariel.
- Ortega, T. (2004) Iztapalapa: referente de identidad social, en Análisis sobre la violencia social en la Delegación Iztapalapa. México: Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad A.C.
- Parsons, W.(2007). Políticas Públicas “Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO.
- Rodríguez, V. (2009) Delegacional y marginación en el Distrito Federal, en Dimensión económica Vol. 1 núm. 1 sept.- diciembre 2009. México: UNAM Instituto de Investigaciones Económicas.
- Ruiz, C. (1996). Manual para la elaboración de Políticas Públicas. México: Plaza y Valdés
- Saucedo, J. (2010) La violencia como consecuencia de la disfunción familiar entre los alumnos que cursan la educación secundaria: el caso de la Delegación Iztapalapa. Tesis en Educación. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Sottolli, S. (2002) La política social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas en Papeles de Población No. 34. México: UAEM.
- Ziccardi, A. (1997). Metodología de Evaluación del Desempeño de los Gobiernos Locales en Ciudades Mexicanas. México: UNAM- Instituto de Investigaciones Sociales.
 - (2008). Procesos de Urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social (comp.) Colombia: Siglo del Hombre Editores.
 - (2010). Pobreza urbana, marginalidad y exclusión social en Revista Ciencia (Octubre- Diciembre 2010) México: Academia Mexicana de Ciencias.

Documentos

- CONEVAL. (2010). Informe de Pobreza en México, el país, los estados y sus municipios. México: CONEVAL
- Delegación Iztapalapa, (2003), Evaluación Institucional Balance y Prospectiva de la Dirección General de Desarrollo Social.
 - (2004a) Programa de Apoyo a la Economía Familiar y Abasto Comunitario. Documento interno elaborado por la Coordinación de Programas de Combate a la Pobreza.
 - (2004b), Tríptico presentación del programa Atención a Familias que viven en Zonas Marginadas. Documento interno elaborado por la Coordinación de Programas de Combate a la Pobreza.
- EVALUA DF, (2009). Consejo de Evaluación del Desarrollo Social en el DF Medición de la Pobreza en el DF. Anexo explicativo. México: EVALUA DF
 - (2008). Consejo de Evaluación del Desarrollo Social en el DF. Evaluación externa del Programa de Desarrollo Social de la Delegación Iztapalapa. México: EVALUA DF
- INEGI-(2004) Cuaderno Estadístico Delegacional de Iztapalapa, D.F.
- Programa de Gobierno Delegacional en Iztapalapa 2003- 2006.

- Programa de Gobierno Delegacional en Iztapalapa 2006- 2009.

Páginas Electrónicas

- Andrade, E. (1997). La reforma política de 1996 en México. México: UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/155/12.pdf
- Arango, A. y Lara, C. (2000) Delegación Iztapalapa: Perfil Sociodemográfico, en Análisis sobre la violencia social en la Delegación Iztapalapa. México: Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad – UCSD www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/iztapalapa_perfil_sociodemografico.pdf
- Botero, M. (2011). El proceso de descentralización intraterritorial en el D.F. Bogota: Universidad Javeriana. www.urosario.edu.co/uosario_files/80
- Breviario 2000. Iztapalapa. Gobierno del Distrito Federal- Dirección de Política Poblacional www.copo.df.gob.mx/publicaciones/iztapalapa.pdf
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Definición", en *Desarrollo Social* [Actualización: 16 de junio de 2006] www.diputados.gob.mx/cesop/
- Damian, A. Boltvinik, J. (2006) LA POBREZA EN EL DF en 2004. México: El Colegio de México A.C. http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/pobreza_boltvinik.pdf
- Ensayo sobre Desarrollo Social en EVALUA DF www.evalua.df.gob.mx/transparencia/2011/ensdesoc.pdf
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. <http://www.aldf.gob.mx/estatutos-107-7.html>
- La dinámica demográfica y los retos de la política social en el D.F. 2009. EVALUA DF www.evalua.df.gob.mx/files/info/2009/programa_df.pdf
- Manual Específico de Operación del Comité Delegacional de Seguridad Pública. 2008. www.iztapalapa.gob.mx/pdf/manual_4.pdf
- Mathus, M. (2009). La Lucha contra la Pobreza en México, en Observatorio de la economía Latinoamericana, No. 109, texto completo en www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/mamr.htm
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 www.pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades/superacion-de-la-pobreza.html
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1997). Informe sobre Desarrollo Humano <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1997>
- Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Iztapalapa 2008 www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF/GODF_26_09_2008_ANEXO_01.pdf

- Programa Delegacional de Desarrollo, de la delegación Iztapalapa, 1 de octubre 2009 – 30 de septiembre 2012 <http://www.iztapalapa.gob.mx/pdf/PDDFINAL.pdf>
- Sistema Electoral del Instituto Electoral del D.F. (resultados elecciones locales 2000 <http://www.iedf.org.mx/sites/SistemaElectoralDF/es06.php?cadena=content/es/0602.php>
- www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/iztapalapa_perfil_sociodemografico.pdf
- http://www.evalua.df.gob.mx/files/indice/ids_ut_evaluadf.pdf