



**Instituto
Mora**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA**

**LAS POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO DEL
DISTRITO FEDERAL Y LAS DEMANDAS DE LA
CIUDADANÍA. EL CASO DE LA DELEGACIÓN
IZTAPALAPA, 1994-1998.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS REGIONALES
P R E S E N T A :
Juan Jesús Estrella Chávez

Asesora: Dra. Alicia Ziccardi

Marzo, 1998

Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología



**A mi madre,
a mis hermanas,
a mis sobrinas,
a mis amigas ...
a las mujeres: las de la doble tarea,
las de la doble jornada.**



Í N D I C E

Agradecimientos	a
Relación de mapas	b
Relación de organigramas	b
Introducción	i

I Parte. Aspectos teórico-metodológicos

1.- Delimitación y contextualización del tema	1
1.1 Pertinencia de la investigación.....	1
1.2 Objetivos de la investigación.....	2
1.3 Hipótesis de la investigación.....	2
1.4 Conceptualización de política social.....	3
1.4.1 Políticas sociales sectoriales a revisar en la investigación.....	7
1.5 Las demandas ciudadanas.....	9
1.6 El gobierno del Distrito Federal y la delegación Iztapalapa: la gestión territorial.....	10
1.7 Estudio del gobierno de la ciudad: estrategia de investigación, métodos y técnicas de investigación.....	13
2.- La política social del Estado mexicano	16
2.1 Estado y Política Social.....	16
2.2 El Estado Federal Mexicano.....	28
2.2.1 El Estado <i>de jure</i>	28
2.2.2 El Estado <i>de facto</i>	33
2.2.3 El Estado “Benefactor” y su Política Social (1940-1981).....	39

2.2.4 El Estado “Regulador” y su Política Social (1982-1997).....	48
---	----

II Parte. La ciudad de México y la delegación Iztapalapa: marco institucional y territorial

3.- El Distrito Federal y la Delegación Iztapalapa.....	54
3.1 El Distrito Federal: delimitación institucional y territorial.....	58
3.1.1 La descentralización y la reforma política del Distrito Federal	58
3.2 La delegación Iztapalapa: delimitación institucional y territorial	62
3.3 Condiciones de vida en la Ciudad y en la delegación Iztapalapa	65
3.3.1 La población y territorio.....	65
3.3.2 Educación.....	68
3.3.3 Salud.....	68
3.3.4 Vivienda.....	70
3.3.5 Marginación e ingresos.....	70

III Parte. Las políticas sociales y las demandas ciudadanas

4.- La estructura institucional del gobierno y las políticas sociales de la Ciudad de México, 1994-1997.....	76
4.1 La Secretaría de Educación Salud y Desarrollo Social del Distrito Federal (SESyDS).....	76
4.1.1 La estructura administrativa.....	77
4.1.2 Las funciones.....	77
4.1.3 Los programas.....	80
4.1.4 Los recursos.....	81
4.1.5 Las acciones.....	83
4.2 La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del D.F. (SEDUVI).....	86
4.2.1 La estructura administrativa.....	87
4.2.2 Las funciones.....	88

4.2.3 Los programas.....	90
4.2.4 Los recursos.....	90
4.2.5 Las acciones.....	93
4.3 La estructura institucional del gobierno delegacional y las políticas sociales.....	93
4.3.1 La estructura administrativa.....	94
4.3.2 Las funciones.....	95
4.3.3 Los programas.....	97
4.3.4 Los recursos.....	98
4.3.5 Las acciones.....	99
5.- Continuidad y cambio en la estructura institucional y las políticas sociales del primer gobierno electo del Distrito Federal, 1997-1998.....	102
5.1 La Secretaría de Educación Salud y Desarrollo Social del Distrito Federal (SESyDS).....	105
5.1.1 La estructura administrativa.....	106
5.1.2 Las funciones.....	107
5.1.3 Los programas.....	108
5.1.4 Los recursos.....	109
5.1.5 Las acciones.....	110
5.2 La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).....	111
5.2.1 La estructura administrativa.....	111
5.2.2 Las funciones y los programas.....	112
5.2.3 Los recursos.....	112
5.2.4 Las acciones.....	113
5.3 La Subdelegación de Desarrollo Social (SDS), Iztapalapa. 1997- 1998.....	114
5.3.1 Los recursos.....	115
5.3.2 Las acciones.....	116
6 .- Políticas sociales y demandas ciudadanas.....	119
6.1 Las demandas ciudadanas.....	119

6.2 Las demandas ciudadanas frente al gobierno central y delegacional..	123
6.2.1 La Secretaría de Salud Educación y Desarrollo Social.....	123
6.2.2 La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.....	128
6.2.3 La Subdelegación de Desarrollo Social.....	129
6.3 ¿Nuevas formas de gestión territorial? Una evaluación inicial del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas en materia social. Los cambios y continuidades desde las demandas ciudadanas.....	136
Conclusiones.....	143
Abreviaturas	I
Fuentes de información.....	III
Anexos.....	XI

Agradecimientos

Pensar estas líneas me ha remitido al pasado, o mejor dicho a las imágenes que de éste quedan y específicamente a lo que corresponde a los últimos dos años, al tiempo de la Maestría en el Mora.

Las reminiscencias me llevan a distintos espacios y momentos, desde mi salida de la Facultad de Políticas, mi paso por la Escuela de Trabajo Social, por el Colegio Ciudad de México y mi estancia en el Instituto Mora. Pero también me llevan a otros lugares: a la calle, a la colonia ... a la ciudad.

En estos espacios encontré amigos, compañeros, maestros. Sus nombres no sólo representan a las personas que los ostentas, remiten en realidad a experiencias compartidas.

A mis amigos Fernando Aguilar e Icker Cogordán que han estado conmigo en la mayoría de estos espacios quiero agradecerles el tiempo compartido y el apoyo explícito para elaborar este trabajo.

No menor fue la ayuda de mis compañeros del Mora, quienes enriquecieron las clases y contribuyeron con ello a esta tesis. Quiero agradecer aquí a Omar Gutiérrez, Arturo Guilbert y Olivia Garrafa, por la amistad que me brindaron fuera y dentro del Instituto.

Y hablando del Mora, mi reconocimiento al excelente trabajo que realizan en Biblioteca Carlos, Roberto, Cuqui, Magdaleno, Miguel y todo el personal que está detrás de *Atención al Usuario*. Mi gratitud también para quienes realizan el trabajo administrativo y apoyaron mi labor como becario en el Mora, especialmente a Graciela y Lorena.

Debo también reconocer el esfuerzo permanente en la revisión de los borradores, durante el último año en el Seminario de Tesis, de Mario Bassols y Conchita Martínez, así como el tiempo dedicado y las recomendaciones expresadas por Alicia Ziccardi para mejorar la calidad final del trabajo.

No olvido a mi padre, Bonifacio Estrella, y a mis hermanos que siempre tuvieron una palabra de aliento para animarme a continuar la ardua labor en el Instituto.

Finalmente, los restantes perdonarán mi limitada memoria, debo mencionar a la "Gata Yiyi", quien ha estado junto a mi, permanentemente molestándome y lacerándome para que terminase la tesis. Gracias, muchas gracias.

Ciudad de México, 1999.



RELACIÓN DE MAPAS

1 .- Ubicación de la Delegación Iztapalapa en el Distrito Federal	62-A
2 .- Sede delegacional y Subdelegaciones territoriales de Iztapalapa	64-A
3.- División por AGEBs y Zonas de la Delegación Iztapalapa	71-A
4.- Índice de marginación por AGEBs. Delegación Iztapalapa	72-A
5.- Índice de marginación por Delegaciones políticas. Distrito Federal, 1990	72-B

RELACIÓN DE ORGANIGRAMAS

1.- Delegación Iztapalapa	64-B
2.- Secretaría General de Desarrollo social	77-A
3.- Secretaría de Educación Salud y Desarrollo social, 1997	77-B
4.- Dirección General de Política Social	79-A
5.- Dirección General de Servicios de Salud	79-B
6.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1994	87-A
7.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1997	88-A
8.- Instituto de la Vivienda de la Ciudad de México	88-B
9.- Subdelegación de Desarrollo Social, Iztapalapa	95-A
10.- Subdirección de Desarrollo Comunitario	95-B
11.- Secretaría de Educación Salud y Desarrollo Social	106-A
12.- Estructura de la Política social, Iztapalapa	141-A

Las políticas sociales del gobierno del Distrito Federal y las demandas de la ciudadanía. El caso de la delegación Iztapalapa, 1994-1998¹.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se ha estructurado teniendo como finalidad encontrar la relación que se presenta entre políticas sociales y demandas ciudadanas. Se decidió centrar la atención en el territorio de la Capital de la República y específicamente en el de la delegación política Iztapalapa.

Se trata de un estudio de políticas públicas, en tanto las políticas sociales forman parte de aquéllas. Sin embargo, no existe el interés por reconocer los procedimientos metodológicos y técnicos a través de los cuales se conforman el tipo de políticas públicas aquí seleccionadas, menos aún el análisis de estas políticas públicas en tanto producto de posiciones sostenidas por distintos actores sociales².

El trabajo incorpora esta línea de investigación de un modo más sencillo: analizando la estructura institucional a través de la cual se diseñan e implementan las políticas sociales y reconociendo cómo éstas se ven inducidas por las demandas ciudadanas.

Así, en la investigación se hace hincapié en los cambios y continuidades que se presentan entre 1994 y 1998, periodo seleccionado y que delimita temporalmente los alcances del trabajo.

¹.- Se ha colocado el año de 1994 como una de las fechas que permite la delimitación temporal del trabajo porque es el año que oficialmente inicia su regencia Oscar Espinoza Villareal. Sin embargo, como es sabido, fue hasta diciembre de ese año cuando el funcionario asumió la responsabilidad de la capital de la República, razón por la cual los datos a los que se remite este trabajo en lo concerniente a programas, egresos y gastos del periodo se circunscriben al periodo 1995-1998.

².- Una parte importante de los estudios de las políticas públicas recae en el estudio del proceso decisorio de éstas “... en un sistema o gobierno dado, el estilo de tomar decisiones, su patrón de planteamiento y solución de problemas públicos”, en el *knowledge of*. Otra parte también importante, recae en el estudio del “... proceso de deliberación y decisión / de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública”, en el *knowledge in*. AGUILAR F., Luis; *El estudio de las políticas públicas*; p.: 52 y 53.

Considerando que son dos gobiernos de signo político distintos los que se abordan en la investigación, se ha hecho la separación pertinente en lo concerniente a la revisión de la estructura institucional responsable de las políticas sociales estudiadas.

En el presente estudio no se considera el territorio como mero contexto de un análisis social, sino como una dimensión que califica y otorga características particulares a la sociedad local en términos de condiciones y calidad de vida. El territorio no es, como pudiera parecer, un mero referente para un trabajo de condiciones socioeconómicas, en realidad es objeto de atención principal en este estudio, pues se concibe como un espacio que posee determinadas condiciones de vida sobre la que actúan las políticas sociales.

Enmarcado el presente trabajo en esas líneas de investigación, éste se cubre a través de seis capítulos que se incorporan a su vez en tres grandes apartados. El primer apartado se compone de dos capítulos que corresponden a la reflexión teórica y metodológica sobre política social.

En el primer capítulo se menciona la pertinencia, los objetivos y las hipótesis de la investigación; se conceptualiza la política social y se indican los sectores que se trabajan de ésta, así mismo, se señala lo que se entenderá por gestión territorial y demandas ciudadanas para finalizar con las acotaciones correspondientes a los métodos y técnicas de investigación.

En el segundo capítulo se contextualizan y se analiza el significado que asumen las políticas sociales en el marco del Estado Federal mexicano, tanto en la etapa del “Estado Benefactor” como en la del “Estado Regulador”, reconociendo para ello la relación histórica Estado moderno-políticas sociales.

El segundo apartado se compone de un capítulo. En éste se establece la delimitación institucional y territorial así como las condiciones de vida del Distrito Federal y la delegación Iztapalapa.

Así mismo, se expone el lugar que ha ocupado el Distrito Federal como sede de los poderes federales y la nueva posición que ocupa ante la federación tras la primera elección del Jefe de Gobierno en este territorio.

La tercera parte se compone de tres capítulos donde se reflexiona lo correspondiente a políticas sociales y demandas ciudadanas. De esta manera, en el capítulo cuarto se analiza la estructura institucional de tres dependencias responsables en el Distrito Federal, durante el periodo 1994-1997, de las políticas sociales en materia de educación, salud, vivienda y alimentación, a saber: la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Subdelegación de Desarrollo Social en la Delegación Iztapalapa.

En el quinto capítulo se realiza un análisis similar al que se practica en el capítulo anterior, con la salvedad de que en éste se aborda el periodo del primer gobierno electo por la ciudadanía, 1997-1998. Al igual que en el capítulo cuarto, se hace una descripción de la estructura institucional, los programas, los recursos y las acciones que realizan las dependencias ya señaladas.

En el capítulo seis se aborda la variable demandas ciudadanas. Se hace mención de la forma como éstas se reflejan en las políticas sociales y su estructura institucional, así como la cultura y las prácticas políticas que determinan el perfil de estas demandas.

Finalmente, en la conclusión se sintetizan los resultados a los que se llegaron en el transcurso de la investigación. La conclusión se estructura alrededor de las hipótesis establecidas en el primer capítulo, resaltándose la pertinencia de éstas y su validez construida a lo largo del trabajo. Como parte adjunta al trabajo se incluyen los anexos estadísticos.

La elaboración de este trabajo incorpora un considerable esfuerzo personal, empero, éste no es ni ha sido la bujía principal de lo que hoy se presenta concluido. Base principal de estas hojas entintadas ha sido una discusión colectiva de por lo menos el último año en el Seminario de Tesis de la Maestría de Estudios Regionales.

Así mismo, el estudio se alimentó de distintas observaciones de especialistas en el tema quienes asistieron como examinadores en más de una ocasión al seminario referido. Cabe destacar las valiosas apreciaciones de la asesora y los lectores que fungieron como sinodales de tesis.

Sin el auxilio anterior el trabajo hubiera padecido innumerables inconsistencias, por supuesto aquellas lagunas y limitaciones que aún se mantienen son responsabilidad única y exclusivamente de quien esto ha escrito.

I PARTE. ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Capítulo 1

Delimitación y contextualización del tema

1.1 Pertinencia de la investigación

¿Por qué las políticas sociales en el Distrito Federal? El análisis de las políticas sociales en la Capital de la República se justifica por varias razones.

En *primer lugar*, si bien es cierto la existencia de estudios sobre política social, se carece de un análisis demarcado social y territorialmente en la ciudad capital. Ciertamente la cantidad de investigaciones que han tenido el Distrito Federal como objeto de estudio no es nada deleznable, sin embargo, la preocupación sobre las instituciones responsables de las políticas sociales ha sido menor.

En *segundo lugar*, existieron mecanismos informales por los cuales el partido de Estado canalizaba algunas de las acciones concebidas en los programas incluidos en las políticas sociales. Sin embargo, se desconocen sus efectos y los cambios que se producen con la salida del gobierno de la ciudad de dicho partido.

En *tercer lugar*, el análisis particular de las acciones gubernamentales en política social aplicadas en una demarcación política administrativa, la delegación Iztapalapa, permitirá realizar un trabajo en profundidad en un territorio en el que prevalecen fuertes rezagos y demandas sociales. Iztapalapa representa un territorio donde la calidad y condiciones de vida hacen más apremiantes las políticas sociales, ello ante las muchas necesidades sociales de la población.

Finalmente, dado que se revisará el primer año de gestión del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas en materia de políticas sociales, se puede evaluar las posibilidades de que este gobierno actúe en este ámbito, modificando las prácticas y las relaciones que

tradicionalmente existieron e introduciendo criterios de equidad con el objetivo de atender la pobreza.

1.2 Objetivos de la investigación

- General

Analizar el desempeño del gobierno de la capital de la República en relación con las políticas sociales vinculadas a las necesidades y demandas que presenta la ciudadanía a las instancias del gobierno local en el periodo 1994 - 1998, tomando como estudio de caso la delegación Iztapalapa.

- Particulares

1.- Describir las condiciones y calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal y, específicamente, de la delegación Iztapalapa,

2.- Analizar las funciones, estructuras administrativas y recursos financieros de los organismos de gobierno en el nivel central y local del Distrito Federal, responsables de las políticas sociales,

3.- Enumerar las acciones de los organismos de gobierno en el nivel central y local del Distrito Federal, responsables de las políticas sociales, ubicándolas en el marco de los lineamientos generales de la política social, para reconocer posibles modificaciones en las prácticas y relaciones establecidas en el diseño, elaboración y concreción de estas políticas.

1.3 Hipótesis de la investigación

- Principales

1.- Existe una falta de articulación entre dependencias y niveles de gobierno que actúan en el Distrito Federal para atender las necesidades y demandas sociales, esto como producto de una estructura sectorial no integrada que ocasiona una limitada calidad en la gestión de las demandas ciudadanas.

2.- Al considerar el caso de la delegación Iztapalapa se advierte que su baja calidad de vida es producto de los bajos ingresos de las familias que la habitan. Pero a ello

se agrega una acción institucional limitada de los organismos de gobierno de la delegación encargados de las políticas sociales, que puede caracterizarse como ausencia o escasa *disposición* a la *eficacia*, la *eficiencia* y la *responsabilidad* en el trabajo, así como falta de *transparencia en el manejo de los recursos*, y limitados canales para promover la *participación ciudadana* en la definición y planeación de dichas políticas.

- Subordinadas

1.- Los recursos que son destinados para emprender las acciones en política social en el D.F., y en la delegación Iztapalapa son insuficientes para atender las necesidades sociales que se presentan en el territorio.

2.- Los distintos niveles y organismos responsables de la política social del primer gobierno del Distrito Federal electo por la ciudadanía heredan una carencia de coordinación que entorpece las soluciones de las demandas ciudadanas en las áreas de educación, salud, alimentación y vivienda.

3.- Durante la mayor parte del periodo en estudio las acciones diseñadas e implementadas desde la delegación Iztapalapa fueron de carácter puntual, carentes de una dimensión institucional y subordinada a la lógica política clientelística que caracterizó al partido que gobernó al Distrito Federal por más sesenta años.

1.4 Conceptualización de política social

Existe un creciente interés en el estudio de las políticas sociales en la última década. La proliferación de investigaciones sobre el tema en México avanzan poco en el concepto de política social que utilizan en sus análisis.

Desde una perspectiva teórica se han identificado tres áreas básicas que atañen a la política social y de las que se desprenden igual numero de políticas: 1) las políticas de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos (i.e. 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; y 3) las políticas fiscales mediante las cuales se financian

progresivamente la oferta de servicios sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias.³

En este trabajo se opta por estudiar las políticas sociales del primer inciso, sin desconocer y buscar su relación con los otros dos. En este sentido, se cree necesario superar la dicotomía entre política económica y política social, observando la distinción de estos procesos no como antagónica, sino como indispensable en un momento específico del análisis.⁴

Así, la política social se reconoce como parte de las políticas públicas, resultado de una acción estatal⁵ que supone una lucha política⁶, desde el momento de su diseño hasta su puesta en práctica⁷.

Generalmente se asocian las políticas sociales con “gastos y acciones que inciden directamente en el bienestar de la población”⁸, concibiéndose como “un conjunto de programas y acciones cuyo objetivo es la satisfacción de necesidades sociales que están en constante cambio y redefinición”⁹.

³- TITMUS, Richard M.; *Essays on the Welfare State*; Gran Bretaña, London Allen and Union, 1959; 232 pp.

⁴- En este sentido coincidimos con la opinión de BUSTELO, Eduardo y MINUJÍN, Alberto, quienes sostienen que en América Latina la política social predominante continúa esquivando “... el principal problema social: la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza ...”; “La política social esquivada”, en *Pobreza, exclusión social y política social*; Rafael Menjívar, et al (edit.); p.: 151. Un esfuerzo metodológico por reconocer el campo de la política social, que también hace hincapié en esta distinción analítica, lo encontramos en DANANI, Claudia; “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto”, en *Políticas sociales. Contribución al debate teórico metodológico*; Susana Hintze, (Organizadora); págs.: 21-38.

⁵- “... se entiende por políticas públicas -en plural- a un cierto tipo de acciones estatales calculadas, con continuidad en el tiempo que tienen por objeto el cumplimiento de las metas predeterminadas y que implican, por tanto, programación y especialización técnica en grado también variable, según la actividad afectada y el sistema estatal de que se trate”. HERNANDEZ RODRIGUEZ, Rogelio y VARELA PETITO, Gonzalo (comps); *Políticas públicas en América Latina*; p.: 11

⁶- La administración, el diseño e implementación de las políticas públicas no es un mero acto regulatorio, un simple proceso técnico, en realidad representa todo un trabajo de mediación de intereses del que saldrán ganadores y perdedores; aquellos que se benefician más, otros que se benefician menos o quienes definitivamente resulten perdedores. Al respecto véase el trabajo de DEVAS Nick y RAKODI, Carole (edit); *Managing fast growing cities*; particularmente el capítulo “political control of urban planning and management”; págs.: 177-205. Consúltese también el trabajo introductorio de HERNANDEZ RODRIGUEZ ... op cit.

⁷- “El proceso completo de cualquier política pública comprende cuatro etapas: formulación, operativización, aplicación y evaluación”. HERNANDEZ RODRIGUEZ ... op cit.

⁸- SOBRINO, Jaime y GARROCHO, Carlos; *Pobreza, política social y participación ciudadana*; pág.: 33

⁹- PERLÓ COHEN, Manuel; “El papel del Estado, el mercado y las organizaciones civiles en las políticas sociales: hacia un nuevo balance”, en *Hacia un nuevo balance de la política social en la Ciudad de México*; p.: 17

Más allá de este primer acercamiento, se aduce que ese conjunto de programas y acciones que forman parte de la política social no deben interpretarse como si su único objetivo fuera el bienestar social, pues se sostiene que,

1) “ ... todas las otras políticas públicas, que no son definidas convencionalmente como sociales, pueden tener un efecto igual o superior en el bienestar social de la población”¹⁰,

2) “ ... la política social presenta una correlación entre la forma de Estado que la promueve y sus objetivos y modos de ejecución, elementos que se asocian a una propuesta económica y política”¹¹ y

3) “ las políticas sociales desempeñan dos funciones básicas: a) apoyar el proceso de acumulación mediante la reproducción de la fuerza de trabajo; y b) legitimar el orden político”¹².

Las consideraciones son de importancia y serán retomadas en esta investigación. Pero es la aproximación de Duhau¹³ la que resulta más pertinente para el presente trabajo, pues desde una perspectiva sociológica considera que si bien es cierto que la política social se compone de un grupo de programas y acciones que procuran el bienestar social, al buscar satisfacer las necesidades sociales y así incidir en las condiciones de vida, ésta también “ha sido el mecanismo fundamental en la solución pragmática de problemas de integración por parte del Estado”¹⁴, una fuerte herramienta de socialización y de reproducción de la población.

¹⁰.- SOBRINO ... op cit; p.: 33

¹¹.- LOPEZ PANIAGUA, Rosalía; “La reforma del Estado y las políticas de vivienda popular en México”; p.: 109

¹².- VILAS, Carlos M.; “De ambulancias bomberos y policías. La política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro), en *Las políticas sociales de México en los noventa*; p.: 112

¹³.- “El amplio espectro de formas de intervención y de servicios prestados o directamente regulados por el Estado en las sociedades contemporáneas, al que se le 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 ... reproducción de los individuos en tanto que ciudadanos y trabajadores dotados de un conjunto de capacidades y habilidades físicas, intelectuales y morales.” DUHAU, Emilio; “Estado Benefactor, política social y pobreza”, en *Sociológica*, No.: 29; págs.: 61-62. Una versión cercana a la anterior puede encontrarse en DUHAU, Emilio; “El marco de análisis de las políticas sociales y urbanas”, en Martha Scheingart (coord) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*; p.: 63.

¹⁴.- BARBA SOLANO, Carlos; “La política social desde una perspectiva sociológica”, en *Espiral*; p.: 38

Así, al hacer referencia a políticas sociales en la presente investigación, se alude a programas y acciones respaldados por instituciones e implementadas a través de distintos mecanismos en áreas como la salud, la educación, la vivienda, la alimentación, etc.

Los lineamientos de la política social, por otra parte, en tanto conjunto valorativo que determina el perfil de las instituciones y los programas abarcados por dicha política, tendrán que entenderse en el marco del Estado que las establece.

La abstracción teórica que establecía diferencias sustanciales en el manejo de la política social entre el Estado Liberal y el Estado Benefactor tiene correspondencia en el plano de la realidad para casi dos siglos de historia, en tanto que existe una estructura estatal *única* que diseña y traza las líneas principales de ésta para el conjunto de la población que habita en el “territorio nacional”.

El cambio del Estado Liberal al Estado Benefactor, independientemente de los matices que adopte en cada formación social, está precedido y acompañado a la vez por la disputa de las formas axiológicas que habrían de guiar al Estado y sus formas de intervención -léase políticas públicas. En un marco histórico donde predominó *de facto* un Estado centralista, adjetivado como unitario o federal, cualquiera que fuese el *ethos* de la época que determinó la acción estatal, la política social del Estado se presenta como *única* en y para el territorio.

Por distintas razones, culturales, políticas, etc., en los últimos lustros se presenta un proceso de descentralización de decisiones que paulatinamente permite que territorialmente exista más de una política social, esto en tanto el Estado, en el orden federal para ejemplificar con el caso mexicano, pierde la fuerza centrípeta que la había caracterizado. Componentes menores del Estado, del orden estatal para continuar con el mismo punto de referencia, tienen la posibilidad de establecer lineamientos diferentes de política social a los que se establecen en el orden federal: la política social entonces deja de ser por antonomasia la política federal, la política *única* del “territorio nacional”.

De este modo se 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. Se 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.

Así mismo, podemos hablar de políticas sociales en un mismo territorio, considerando los lineamientos que se manejan en los distintos ordenes de gobierno, esto es, pensando en la política social federal, por un lado, y en la política social estatal, por el otro.

En este trabajo, hablamos de políticas sociales teniendo presente la primera reflexión, cuando se crea conveniente aludir a diferentes políticas sociales como diferentes lineamientos se hará explícita la segunda reflexión.

1.4.1 Políticas sociales sectoriales a revisar en la investigación

En el presente estudio se considera las políticas sociales en materia educativa, de salud, de vivienda y de alimentación. Por supuesto que no hay un análisis puntual de estas políticas, antes bien, como ya se señaló, éstas se consideran en tanto forman parte de la actividad de los organismos y niveles de gobierno del Distrito Federal responsables de las políticas sociales y en tanto programas que se manifiestan territorialmente.

Se busca analizar las políticas sociales y su incidencia en el territorio, particularmente del Distrito Federal, profundizando nuestro estudio en la delegación Iztapalapa. Empero, las políticas sociales no son *per se* sujetos, antes bien son objeto de elaboración, desarrollo y evaluación de organismos estatales. Las políticas sociales

Tabla 1.1
Organismos públicos^(a) responsables de las áreas de política social revisadas, con incidencia en el territorio del Distrito Federal (1994-1998).

• SALUD ^(b)	• VIVIENDA ^(b)	• ALIMENTACIÓN	• EDUCACIÓN
Organismos de Seguridad Social	Organismos de Seguridad Social	Organismos con Programas de Apoyo a la Canasta Básica	Organismos que Impartan a Nivel Primaria
1. IMSS	1. INFONAVIT	1. SISTEMA	1. SEP

2. ISSSTE 3. ISSSFAM 4. PEMEX 5. SM 6. Otros (c)	2. FOVISSSTE 3. FOVIMI-ISSFAM 4. PEMEX 5. SM 6. FHSSCFE	CONASUPO Diconsa Impecsa Liconsa	2. INEA Organismos que Impartan a Nivel Secundaria 1. SEP 2. INEA Organismos que Impartan a Nivel Medio Superior 1. SEP 2. UNAM Organismos que Impartan a Nivel Superior 1. SEP 2. UNAM 3. UAM 4. COLMEX Organismos que Impartan a Nivel Posgrado 1. SEP 2. UNAM 3. UAM 4. COLMEX
Organismos de Atención a Población en General 1. IMSS-SOLIDARIDAD 2. SSA 3. GDF (d) Inst. de Servicios de Salud Pública (e) Servicios de Salud del D.F. 4. DIF Nacional "Estatal" 5. OTROS (f)	Organismos de Atención a Población en General 1. FOVI 2. FONHAPO 3. GDF Fividesu Ficapro Fividere Inst. de la Vivienda del Distrito Federal (g) 4. Delegaciones políticas	Organismos con Programas de Asistencia Social y ataque a la pobreza 1. SEDESOL Progres Fidelist Nacional "Estatal" 2. DIF Nacional 3. INSEN 4. CIJ 5. GDF SESyDS/Delegaciones Programa Alianza para el Bienestar	

a.- El término de "organismos públicos" es abusivo, pues además de hacer referencias a *organismos* de la Administración Pública Paraestatal Federal y de la Administración Pública Paraestatal del Gobierno del Distrito Federal, se alude también a fideicomisos, en ese mismo rango de las administraciones, y a Secretarías de Estado, y Secretarías de Gobierno de la Administración Pública Centralizada Federal y del Gobierno del Distrito Federal, respectivamente. Cf. *Legislación de la administración pública federal*, "Artículo 2o"; p.: 1. Y *Estatuto de Gobierno y Ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal*, "Artículo 2o"; p.: 242.

b.- Por régimen e institución..

c.- Se refiere a los trabajadores del Metro.

d.- Hasta diciembre de 1997 DDF.

e.- Hasta 1997 Dirección General de Servicios de Salud Pública. Cf. capítulo 4 del presente trabajo.

f.- Se refiere a las Cruz Roja y al INI.

g.- Hasta octubre de 1998 Instituto de la Vivienda de la Ciudad de México. Cf. capítulo 5 del presente trabajo.

Fuente: Elaboración propia, con base en datos recolectados durante la presente investigación.

cubren diferentes áreas y en una misma confluye más de una instancia estatal (véase tabla 1.1), luego lo que se hace aquí es analizar tres organismos estatales, dos del orden central y uno delegacional, que trabajan políticas sociales en las áreas que se escogieron para estudiar.

Como se están revisando dependencias específicas, la incidencia de las políticas sociales que llevan a cabo debe analizarse a partir de reconocerse el alcance que tienen y el objetivo que buscan impactar, modificando así un territorio que reúne determinadas condiciones y calidad de vida.

1.5 Las demandas ciudadanas

Con relación a las demandas ciudadanas nuestro análisis se orienta a reconocer aquéllas que son de la esfera urbana. Éstas últimas las podemos definir como aquellos problemas que, detectados por algún actor social -que forma parte de la actividad ciudadana local- son presentados ante las instancias administrativas o políticas del gobierno local para su atención.¹⁵

La variedad de estas demandas puede ir desde que el gobierno local se ocupe de la vivienda popular, la regulación del suelo urbano, la seguridad pública, el transporte colectivo, la protección del medio ambiente, -demandas que no siempre son de la competencia legal del gobierno local-¹⁶ hasta la solicitud de recolección de basura, reparación de baches, alumbrado, etc. -demandas atribuibles legalmente al gobierno local.

En el presente trabajo se reconocerán aquellas demandas ciudadanas que tengan relación con las áreas de la política social que nos interesa (salud, educación, vivienda y alimentación), así como aquellas demandas que se le presenten al organismo local de la delegación Iztapalapa responsable de la política social en las áreas referidas.

¹⁵.- ZICCARDI, Alicia y SALTALAMACCIA, Homero; *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*; p.: 43

¹⁶.- IBÍDEM; p.: 43

Debe hacerse hincapié que la reflexión en torno a la demanda ciudadana se remite particularmente al ámbito territorial de la delegación Iztapalapa, pues sólo se considera aquella demanda que se articula por parte de los grupos con presencia en la demarcación; por lo tanto, las conclusiones a las que se lleguen en lo concerniente a este punto no son plausibles, salvo investigación de por medio, para las demandas ciudadanas que expresen grupos y organizaciones sociales que rebasan el marco territorial delegacional.

1.6 El gobierno del Distrito Federal y la delegación Iztapalapa: la gestión territorial

La ciudad de México presenta en la última década un proceso de terciarización producto de la reestructuración económica y la incorporación de nuevas tecnologías en el campo de la informática.¹⁷ Así mismo, se advierten nuevos procesos políticos entre los que se encuentra la creciente participación ciudadana¹⁸ y una mayor intervención de la iniciativa privada en la producción y prestación de servicios públicos¹⁹.

Este proceso de globalización que provoca la desindustrialización de la gran ciudad se acompaña del crecimiento de actividades informales que sólo permiten a los trabajadores obtener remuneraciones bajas y ninguna estabilidad y/o prestación social.

¹⁷.- Véase HENDERSON, Jeffrey; *The globalisation of high technology*, especialmente los capítulos 1 y 2: “A new mode of industrialisation” y “The international division of labour, industrial change, and territorial development: theoretical and methodological issues”; 1-26. Sobre cómo tres nuevas tecnologías de transporte instaladas o en construcción modifican el territorio de la región central de México puede consultarse el trabajo de DELGADO, Javier; “Tecnología y territorio: la megalópolis central de México en los noventa”, en *Reestructuración económica y consecuencias regionales en América Latina*; págs.: 11-33. Sobre nuevas tecnologías que modifican el territorio, en este caso el de la ciudad de México y tecnológicas existentes ya obsoletas puede verse el trabajo de CASTAÑEDA, Víctor y ZOREDA LOZANO, Juan José; “Acercamiento al moderno mundo de lo obsoleto”, en *Ciudades*; págs.: 31-39. Incluso en los países desarrollados es claro que el desarrollo de espacios urbanos no necesariamente es homogéneo en su interior y que además el desarrollo de una región o ciudad también puede avanzar en detrimento de otras regiones o ciudades del país mismo. También véase SASSEN, Saskia; *The Global cities*; 397 pp. Un trabajo de DELGADILLO MACIAS, Javier, muestra como el efecto de la globalización en el país vuelven más dependientes las regiones del norte del país de regiones de otras latitudes, respondiendo a una lógica que ya no es la nacional. “Globalización y regionalización emergente en la frontera del norte mexicano”, en *Regiones y Desarrollo*; págs.: 181-203.

¹⁸.- Véase ALVAREZ, Lucia (coordinadora); *Participación y democracia en la Ciudad de México*; 236 pp. También ZICCARDI, Alicia; “Gobiernos locales: entre la globalización y la ciudadanía (Reflexiones sobre las transformaciones recientes en el Distrito Federal), en *Desarrollo Regional y urbano. Tendencias y alternativas*; págs.: 145-162. De la misma autora *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*; 237 pp.

¹⁹.- Un estudio sobre la participación de la iniciativa privada en la producción y prestación de diversos servicios públicos puede verse en BATLEY, Richard; “Manejo de ciudades en crecimiento. Servicios públicos y privados”, en *Privatización y responsabilidad social*; págs.: 2-40

Ante estos nuevos procesos, los actores sociales tienen que adecuar sus estrategias de sobrevivencia socioespacial²⁰.

Así, el poder hoy detentado por grupos económicos privados ha hecho disminuir la capacidad de regulación sobre el territorio por parte del Estado y los organismos de gobierno que le componen²¹. Sin embargo, no menos cierto son los nuevos roles que desempeñan organismos estatales, que se analizarán en esta investigación, en particular los gobiernos locales, para intervenir en la transformación socioespacial de sus territorios²².

En los gobiernos locales se depositan muchas expectativas y aún cuando no tengan las facultades legales ni los medios financieros, técnicos e institucionales para llevar a cabo las tareas que la ciudadanía les encomiende, cargan con la responsabilidad de agotar todos los recursos a su disposición para satisfacer las demandas solicitadas.

Así, por ejemplo, las demandas ciudadanas al gobierno del Distrito Federal y a las delegaciones políticas que integran el territorio de la Capital de la República rebasan por mucho las facultades y los recursos que los organismos responsables de las políticas sociales poseen.

Por otra parte, el proceso de globalización coadyuva a impulsar políticas de descentralización ante la cada vez más inoperante estructura estatal que dejaba en el

²⁰.- Los actores sociales realizan acciones que inciden en el territorio de acuerdo a la lógica que los oriente. Puede ser una lógica de obtención de ganancia, una lógica política, una lógica de la necesidad, que se desarrolla fuera del mercado o de las políticas públicas, o una lógica del conocimiento. PIREZ, Pedro; "Actores sociales y gestión de la ciudad", en *Ciudades*; págs.: 11-13. Así mismo, las estrategias socioespaciales son innumerables, siete de éstas pueden revisarse en TOMAS, Francoiç; "La ciudad y las estrategias socioespaciales", en *Revista Mexicana de Sociología*; págs.: 209-225

²¹.- En este sentido se sostiene que las acciones del Estado se restringen a los ámbitos siguientes: "1) el ordenamiento lógico de las acciones tendientes a orientar el desarrollo económico del país a través de una planificación institucionalizada, pero limitada y sin posibilidades de cambiar las estrategias generales de lo que manda la política económica internacional; 2) las relaciones de capital y trabajo, y entre la nación y el orden internacional, y 3) la gestión y ordenamiento territorial de las zonas deprimidas, marginadas y de la pobreza, transfiriendo al sector privado el desarrollo de los territorios dinámicos. RAMIREZ VELAZQUEZ, Blanca R.; "Modernización y reestructuración territorial", en *Ciudades*; p.: 6

²².- Véase ZICCARDI, Alicia (coord); *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*; 402 pp. De la misma autora *Gobernabilidad ...* op cit. El trabajo de RAMIREZ SAIZ, Juan Manuel (coord); *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*; 294 pp. Los trabajos de CABRERO MENDOZA, Enrique; *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*; 381 pp. *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en los municipios urbanos de México*; 630 pp.

orden federal, y de forma específica en el ejecutivo, un ingente número de responsabilidades con la consecuente centralización de decisiones.

Sin embargo, si bien es cierto que la descentralización ha resultado un mecanismo a través del cual es posible renovar la maquinaria estatal -al incorporar la participación en las políticas públicas de los actores que territorialmente se ven afectados por éstas- también ha contribuido indirectamente a fragmentar aún más la estructura sectorial no integrada responsable de dichas políticas.

En el caso específico de las políticas sociales, considerando las cuatro áreas seleccionadas en el presente estudio, esta fragmentación es clara, pues por lo menos en el Distrito Federal para cada una de ellas existe más de una institución con responsabilidad en el territorio (véase Tabla 1.1), sin que se advierta su articulación.

El análisis que se elabora de la gestión territorial a nivel del Distrito Federal y de la delegación Iztapalapa, centra su atención en reconocer, en primer lugar, la fragmentación de tareas que se da entre distintos organismos responsables de las políticas sociales del Departamento del Distrito Federal (DDF) y del Gobierno del Distrito Federal (GDF), esto a partir de analizar la estructura institucional de algunos organismos de gobierno central y local responsables parcialmente de estas políticas . Y en segundo lugar, en preguntarnos sobre cuál es la disposición a la eficiencia, la eficacia, la responsabilidad y la promoción de la participación ciudadana que se da en la delegación Iztapalapa.

1.7 Estudio del gobierno de la ciudad: estrategia de investigación, métodos y técnicas de investigación.

El gobierno del Distrito Federal lo encabezó desde 1928 hasta 1997 el presidente de la República quien delegaba su autoridad en un Jefe de Departamento. A partir del último

año referido, a través de una elección, la ciudadanía elige al Jefe de Gobierno de la Capital de la República.²³

La administración pública centralizada del Distrito Federal, en los cuatro años que interesa a la investigación, se compone de varias Secretarías, una Oficialía Mayor, una Contraloría General, 16 Delegaciones político-administrativas y una Procuraduría General de Justicia, todas estas con incidencia más o menos directa en el territorio.²⁴

De estos organismos centralizados, en esta investigación, se analizarán dos Secretarías del gobierno central y una Subdelegación, los cuales tienen incidencia tanto en el diseño e implementación de las políticas sociales como en la transformación del territorio. A nivel Distrito Federal se consideran la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESyDS) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI). A nivel de la delegación Iztapalapa: la Subdelegación de Desarrollo Social²⁵.

El análisis de esta estructura institucional pasa por reconocer varios elementos: 1) las instituciones centrales y locales encargados de políticas sociales y la relación que entre ellas sostienen, 2) las funciones, programas y acciones de las instituciones seleccionadas, 3) los recursos financieros humanos y técnicos, 4) la legislación y normatividad y 5) la forma como se procesan las demandas.

Estos datos nos permitirán reconocer la incidencia de las dependencias estudiadas en las políticas sociales de las cuatro áreas seleccionadas, el grado de fragmentación de tareas que presenta una estructura sectorial no integrada que se hace responsable de estas políticas y, consecuentemente, la capacidad que tienen para dar respuesta a las demandas ciudadanas.

²³.- Cf. el apartado 3.1 del presente trabajo.

²⁴.- Cf. artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*; p.: 242

²⁵.- No se considera la Subdelegación de Desarrollo Urbano y Obras o la Subdelegación de Servicios Urbanos porque no tienen a su cargo las áreas de política social que nos interesa. Ciertamente la primera es responsable del mantenimiento de los centros de salud, de la expedición de licencias para la construcción de casas habitación y de la conservación y mantenimiento de escuelas, mientras que la segunda se hace responsable de la instalación del servicio domiciliario de agua potable y drenaje, actividades todas estas que redundan en el bienestar social de la población, empero, su actividad no se inscribe directamente en la prestación y/o distribución de los bienes y servicios que cubrirían las áreas referidas.

Por otra parte, para evaluar el desempeño específico del organismo desconcentrado, “delegación Iztapalapa”, en materia de políticas sociales identificamos varios indicadores. Para ello utilizamos la *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, elaborado por Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia. En la misma se consideran: 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.

Entendemos por *disposición* a la *eficacia* el

“... grado en que cada una 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. El grado de disposición a la eficacia es un índice que tiende a determinar en qué medida se cuenta con mecanismos institucionales adecuados para el cumplimiento de las competencias y la satisfacción equitativa de las demandas urbanas.”²⁶

Entenderemos por *disposición* a la *eficiencia* la

“... la disposición al logro de la satisfacción de las demandas y competencias urbanas al menor costo posible. El grado de disposición a la eficiencia es un índice agregado que tiende a determinar en qué medida se cuenta con mecanismos institucionales adecuados para la satisfacción de las demandas y competencias relacionadas con las políticas urbanas al menor costo posible.”²⁷

En cuanto a la *disposición* para el desempeño responsable se “incluye la disposición a hacer usos de los recursos, para asegurar la honestidad en la gestión de los servicios públicos y la publicación de toda la información generada durante la gestión”.²⁸

²⁶- ZICCARDI, Alicia y SALTALAMACCIA, Homero ... op cit; p.: 36

²⁷- IBÍDEM; p.:39

²⁸- IBÍDEM; p.: 41

Finalmente, se entenderá 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.”²⁹

Estos indicadores constituyen el núcleo de conocimiento de una cédula que se aplicará en entrevistas a profundidad a un universo de habitantes de la ciudad y a funcionarios de diferentes niveles de gobierno. Por supuesto que para el reconocimiento de estos indicadores también se realizará el análisis de:

- a) Documentos oficiales tales como informes de gobierno de las regencias y del jefe de gobierno, programas, propuestas, boletines informativos, etc.
- b) Textos sobre política social tanto bibliográficos como hemerográficos
- c) Estadísticas oficiales, como censos, conteo, índices, encuestas, etc.

Capítulo 2

La política social del Estado mexicano.

2.1 Estado y Política Social

El nacimiento del Estado moderno se acompañó de un conjunto de políticas públicas que posibilitaron su crecimiento y su consolidación posterior. Particularmente, en este proceso, las políticas sociales desempeñaron un papel que fue fundamental. Este argumento no es menor, pues en él subyace la idea de que antes del Estado moderno no existe política social alguna.

Ciertamente antes del siglo XVIII, es decir, antes de cualquier indicio de consolidación del Estado en Occidente ya se observa la acción social³⁰ de distintos grupos que buscan aminorar el fuerte deterioro de las condiciones de vida que presentan amplios sectores de la población, vía la beneficencia o la caridad; no obstante, el conjunto de estas acciones no pueden considerarse como componentes de una política social, pues si bien los actos de beneficencia y caridad de grupos filantrópicos y de órdenes religiosas que se observan entonces buscan auxiliar a los sectores desprotegidos de la población en materia de alimentación, salud, educación y hospedaje, estos se articulan en torno a preceptos religiosos, en tanto que se alimenta a los “santos pobres” por “el deber sagrado de la caridad”³¹, se cura al enfermo para aliviar el alma “del pecado, de los malos humores o de los deseos hostiles”³², se instruye a los “pobres impíos” la ética cristiana y se da alojamiento al prójimo, en síntesis “todos los aspectos de la pobreza y la caridad estaban penetrados de un sentido religioso”³³.

³⁰.- En el campo del trabajo social la acepción “acción social” adopta una connotación muy diferente a la que se tiene en la sociología, aquí el concepto, desde el punto de vista del sujeto o agente que la protagoniza “... se define como todo esfuerzo que apliquen intencionalmente individuos, grupos, organizaciones, comunidades ... para resolver algún problema o responder a alguna necesidad que, por su extensión o por sus causas, trasciende el marco individual, afectando así a la sociedad”. LAS HERAS, Patrocinio y CORTAJERENA, Elvira; *Introducción al bienestar social*; p.: 42

³¹.- HIMMELFARB, Getrude; *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la época industrial*; p.: 12.

³².- CRUZ RODRÍGUEZ, María Soledad; “Los hospitales de la ciudad de México: de la caridad cristiana a la seguridad social”; p.: 104.

³³.- HIMMELFARB ... *op cit.*; p.: 12

De este modo, la acción social de estos grupos está motivada por lo que dicta la palabra divina, se espera la recompensa en el más allá; en la acción social de estos grupos está presente el ideal de *trascendencia* que caracteriza toda religión.

“Esta época, transida hasta el fondo de una teología escatológica, cultivaba la imagen de la vida terrena como peregrinación y como valle de lágrimas / mas ... los pobres como los ricos, lo eran por “expresa voluntad divina” en este gran teatro del mundo. El sufrimiento representaba una “letra de cambio para la otra vida”. La virtud del débil “no podía ser otra que la de la resignación”³⁴

La acción del Estado, por el contrario, responde a otra lógica, aquella que demanda el reconocimiento inmediato de individuos terrenales, esto es, por un principio de legitimidad del que requiere esta construcción humana, lo *inmanente* es el marco de referencia en el que actúa el Estado.

La *trascendencia* frente a la *inmanencia*: la política social, como forma de actuar estatal, es guiada por el segundo principio, su diseño tienen como fin último el apego de la población de un territorio específico al Estado y no a valores trascendentales, con un dios todopoderoso y una tierra en el más allá como referente central. Las políticas sociales, en tanto forma de proceder estatal y en consecuencia insertas en un plano secular, están impregnadas del espíritu de la modernidad que caracteriza el periodo que inicia al promediar el siglo XVIII.

Entender la diferencia entre la acción social de ciertos grupos en condición de auxiliar a otros grupos en materia de alimentación, salud, educación o “vivienda” (alojamiento, hospedaje), que llevan adelante sus tareas guiados por preceptos religiosos, con un ideal de trascendencia espiritual en mente, y la acción social de grupos organizados en torno a parámetros institucionales y racionales que también realizan tareas encaminadas a resolver las carencias en estas mismas áreas, pero bajo un marco secular, no es sólo una postura que pone de manifiesto el aspecto filosófico que subyace en la discusión sobre la política social, es también una manera para empezar a distinguir las características específicas de estas políticas en relación al Estado moderno, aceptar que

³⁴ - LAS HERAS ... *op cit*; págs.: 55-56.

la función de la política social no se reduce únicamente a la búsqueda de bienestar social de la población, a la reproducción de la fuerza de trabajo e incluso a la legitimación del orden político³⁵.

Consideremos, en primer lugar, que entre mediados del siglo XVIII e inicios del siglo XIX presenciamos en la Europa occidental una transformación en la forma de organización de las sociedades, observamos

“... el triunfo no de la ‘industria’ como tal, sino de la industria ‘capitalista’, no de la libertad y la igualdad en general, sino de la ‘clase media’ o sociedad ‘bourgeoise’ y liberal; no de la ‘economía moderna’ sino de las economías y Estados en una región geográfica particular del mundo...”³⁶

Hasta antes de este periodo, estas sociedades desarrollan sus actividades en el ámbito colectivo -con referencia a un territorio- en la esfera económica -en relación a la producción- o en el ámbito político -respecto a la disputa por el poder- sin dejar en un segundo plano, al momento de ponderar sus acciones, las tradiciones, los lazos de parentesco y las creencias religiosas que subyacen en lo social, lo económico y lo político.

Las transformaciones que comienzan a experimentar grupos ilustrados de la Europa occidental al promediar el siglo XVIII en términos de las concepciones del mundo de la vida³⁷, producirán grandes cambios en las sociedades europeas en la medida de que estos grupos se inserten -vía las revoluciones burguesas y la revolución industrial tecnológica- en el *Estado* y en la *empresa capitalista*, respectivamente. El desencantamiento del mundo religioso por parte de algunos grupos humanos, del que derivó una cultura profana en el conjunto de sociedades de la Europa occidental, fue un

³⁵.- Cf. con la definición que presentamos en el capítulo 1 del presente trabajo, apartado 1.4

³⁶.- HOBBSAWM, Eric; *Las revoluciones burguesas*; p.16

³⁷.- En sí hablar de las concepciones del mundo de la vida es un pleonasma, pues por “mundo de la vida” se concibe “... un mundo intersubjetivo en el que la gente crea la realidad social, a la vez que está sujeta a las constricciones que ejercen estructuras sociales y culturales previamente creadas por sus antecesores” (p.: 85). “En este mundo intersubjetivo en el que las personas crean la realidad social y están constreñidas por las estructuras sociales y culturales creadas por sus predecesores ... la mayor parte del mundo de la vida es un mundo compartido ...” (p.: 310). La redundancia, sin embargo, nos ayuda para distinguir la idea que queremos expresar. El concepto, debe aclararse, proviene del pensamiento de Husserl y con Schutz -a quien pertenecen las ideas de las citas anteriores- adopta su perfil sociológico, aun cuando la discusión sobre el concepto permanece. Habermas, por ejemplo, dice que el mundo de la vida (*Lebenswelt*), “el mundo del sentido común” (p.: 270), “representa una perspectiva interna ... “la sociedad se concibe desde la perspectiva del sujeto en acción””(p.: 507) Tomado de RITZER, George; *Teoría sociológica contemporánea*.

proceso largo que inició con la asimilación de un comportamiento secular tanto en el *Estado moderno* como en la *empresa capitalista*; no obstante, la adopción de valores alejados de las formas tradicionales y de los parámetros religiosos por parte de grupos humanos relacionados por adscripción comunitaria y por sus apegos primordiales³⁸ fue y continua siendo un proceso inconcluso.

Sin embargo, ¿por qué grupos humanos, insertos en sociedades -aun cuando esto sea parcialmente- que por siglos habían tenido como referente en su actuar las tradiciones y las creencias religiosas -sea en la esfera de las relaciones de poder, sea en la esfera de la producción o sea en la esfera de las relaciones comunitarias delimitadas territorialmente- y que habían dado una importancia principal a los lazos de parentesco, comienzan a considerar estos elementos como innecesarios en su proceder?

El Estado moderno, como “aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio ... retoma para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima”³⁹, tiene su razón porque la *comunidad humana* que lo compone proviene de una sociedad *bourgeoise* y liberal que no guarda lazo alguno de parentesco con las demás sociedades insertas en el territorio donde se arroga el monopolio de la violencia física legítima, además, el dominio que ejerce el Estado no resulta de una tradición y mucho menos se le reconoce como depositario terrenal de un mandato divino o de cualquier otra representación metafísica; el Estado necesita legitimar su dominio sobre el territorio donde reclama con éxito el monopolio de la violencia física en un marco secularizado, pues la misma complejidad de administrar ese territorio le impide regirse bajo una guía consuetudinaria, la acción racional con arreglo a fines en un marco legal sustituye todo proceder tradicional.

³⁸.- Los apegos primordiales (*primordial attachments*) “... surgen del nacer en una comunidad religiosa particular, del hablar una lengua particular o incluso de un dialecto, del seguir prácticas sociales particulares. Se está enlazado al pariente, al vecino, al compañero de creencias, *ipso facto*; lo anterior no como un mero resultado de afecto personal, de necesidad práctica, interés u obligación práctica, sino por virtud de algo importante, absolutamente incontable, atribuido al lazo mismo ... la fuerza primordial de tales lazos difieren de persona a persona, de sociedad a sociedad y de tiempo a tiempo y para cada persona y sociedad, en casi todos los tiempos; algunos apegos parecen provenir más de un sentido de afinidad natural, algunos dirían espiritual, que de interacción social” GEERTZ, Clifford; “The integrative revolution: primordial sentiments and civil politics in the new states, en *Old Societies and New States*; p.: 109 y ss.

³⁹.- WEBER, Max; *Economía y Sociedad*; p.: 1056

Por su parte, la empresa capitalista⁴⁰, recién aparecida en el siglo XVIII, se desarrolla distante de cualquier precepto de orden consuetudinario. La ganancia que busca como fin último no sabe de lazos de parentesco, de tradiciones o de creencias religiosas. La búsqueda de ganancia, sin embargo, acerca a la empresa capitalista al Estado moderno, su proceder con arreglo a fines también se caracterizaría por ser racional.

Frente a estos dos tipos de grupos humanos que se desenvuelven al interior del Estado moderno y de la empresa capitalista se encuentran sociedades que miran distante, desde sus formas de vida tradicional, regidas por creencias religiosas, este incipiente mundo moderno. Vemos entonces que frente a esa visión secularizada del mundo, apegada a un ideal de inmanencia a partir del desencantamiento del mundo religioso que comparten grupos humanos ubicados en la empresa capitalista o en el Estado, se encuentra aquella otra visión que amplios sectores de la población aún mantienen, donde sus creencias, lazos de parentesco, tradiciones y el ideal religioso de trascendencia son figuras centrales de sus actos.

Estado moderno y empresa capitalista necesitan de estas sociedades premodernas, pero no en el estado que se presentan, con sus tradiciones y apegos primordiales, sino como individuos modernos, como ciudadanos de un Estado y como individuos productores de la empresa capitalista, como individuos que puedan vender su fuerza de trabajo.

En este incipiente mundo moderno, donde todavía las sociedades secularizadas insertas en el Estado moderno y la empresa capitalista representan pequeños enclaves en el universo de sociedades tradicionales, la acción racional con respecto a fines del Estado moderno y la empresa capitalista requiere de elementos no expuestos a la incertidumbre, como aquellos que resultan de la actividad que se realiza en el conjunto de sociedades que comparte el territorio donde el Estado reclama el monopolio legítimo de la violencia física, o como aquellos que resultan de estas mismas sociedades que confluyen al mismo

⁴⁰.- La empresa capitalista es el "... núcleo organizativo de relaciones y formas de producción basadas en una división y organización crecientemente complejas del trabajo; que a su vez reúne los factores de producción y los moviliza coordinando los ingredientes de actividad humana, capital, tecnologías y materias..." BRUNNER, José Joaquín; "América Latina en la encrucijada de la modernidad", en *Comunicación, identidad e integración latinoamericana*; p.:

mercado de la empresa capitalista. Esta racionalidad no puede, pues, prescindir de la objetividad calculable y la acción calculable respecto a fines requiere “que todos los elementos que integran e intervienen en la acción social sean de antemano y en principio calculables y la calculabilidad universal de la acción se logra por la reducción de todos sus elementos a unidades de un mismo valor”⁴¹.

Por supuesto que este problema se resuelve mediante la homogeneización que logra la producción capitalista a través de una cuantificación universal, al haber reconducido y reducido a "unidades monetarias" cuantificables y por ende calculables todos y cada uno de los elementos que integran y participan en la " acción económica", en la producción y distribución de bienes y servicios (inclusive el trabajo humano) y a través de una juridificación universal, al haberse reconducido y reducido a "unidades jurídicas" equivalentes todos los miembros-actores que forman parte de la asociación estatal.⁴²

Sin embargo, y aquí el cuestionamiento que se estableció arriba se afina, ¿a través de que medios esas unidades monetarias y jurídicas, que sirven al Estado moderno y a la empresa capitalista para realizar una acción calculable respecto a fines, son aceptados por grandes grupos sociales que no comparten los referentes de legalidad y racionalidad en su actuar? ¿Qué ventajas se ofrecen para aceptar esa homogeneización? ¿simplemente la fuerza estatal o la lealtad al Estado? Pero, ¿por qué tener lealtad hacia “algo” denominado Estado, hacia aquella comunidad humana sin lazo alguno de parentesco, tradición o religión en común con el resto de la(s) sociedad(es) que no fuese el de la legalidad!?

El problema descrito también se presenta al tratar de explicar la transformación de la fuerza laboral desposeída en fuerza asalariada activa. Ofte se cuestiona ¿por qué los individuos desposeídos de sus medios de trabajo o subsistencia proceden a la proletarización activa, vendiendo su fuerza laboral en el mercado de trabajo cuando continúan existiendo varias rutas de escape como la migración para restablecer una

9. Me parece pertinente aclarar que el autor no habla de “empresa capitalista”, como aquí le hemos denominado, sino de “empresa industrial”, pero en la forma como lo contextualiza no hay riesgo de tergiversar la idea.

⁴¹.- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.; “Racionalidad administrativa y decisión política en el Estado contemporáneo”, en *Política y racionalidad administrativa*; p.: 43

⁴².- IBÍDEM; págs.: 43-44

existencia independiente destruida en otra parte, cuando pueden asegurarse la existencia mediante formas más o menos organizadas de saqueo o bien a través de formas alternativas inspiradas en lo religioso?⁴³.

Offe da una respuesta que resuelve este cuestionamiento y nos permite abordar el anterior conjunto de interrogantes planteadas; él sostiene que

“la transformación capitalista y global de la fuerza laboral desposeída en fuerza asalariada activa no fue ni es posible sin políticas estatales. Si bien no todas esas políticas se consideran convencionalmente parte de la “política social” en sentido estricto, realizan la función de incorporar la fuerza de trabajo al mercado de trabajo”⁴⁴

Desde esta perspectiva la política social, en tanto política pública resulta “ ... una estrategia estatal para incorporar fuerza laboral a la relación salario-trabajo”⁴⁵. En este sentido,

“La transformación de fuerza laboral desposeída en salario-trabajo “activo” no se produce sólo a través del mercado, sino que ha de ser sancionada por una estructura política normativa, mediante el poder estatal. El propietario de la fuerza laboral se convierte inicialmente en un asalariado como *ciudadano* de un Estado.”⁴⁶

De este modo, las políticas públicas y en especial las sociales que aquí nos reúnen, desempeñan un papel fundamental en el proceso de ciudadanización que requiere el Estado y en el proceso de proletarización que necesita la empresa capitalista, ya que en el proceso de transformación del estatuto de trabajador, es decir, durante el tránsito de la figura súbdito trabajador asalariado a la de ciudadano trabajador asalariado⁴⁷,

⁴³.- OFFE, Claus; *Contradicciones en el Estado del Bienestar*; p.: 79

⁴⁴.- IBÍDEM; p.: 80

⁴⁵.- IBÍDEM; p.: 84

⁴⁶.- IBÍDEM; p.: 86. El subrayado de la cita es mío.

⁴⁷.- Retomamos esta última frase del trabajo de DUHAU, Emilio quien sostiene “... la lógica propia de las instituciones que caracterizan a la política social tiene como núcleo la figura ciudadano / trabajador / asalariado libre y se relaciona con las necesidades, derechos y obligaciones propios de dicha figura ... ese miembro de las sociedades contemporáneas que típicamente expresa hoy la condición generalizada de la población adulta apareció en la forma del súbdito trabajador asalariado, convertido progresivamente en ciudadano trabajador asalariado ... el estatuto trabajador fue transformándose” *Pobreza ...* op cit; p.: 61

“1.- ... los potenciales trabajadores desposeídos deben .. hallarse preparados para ofrecer su capacidad de trabajo como una mercancía en el mercado. Deben considerar que los riesgos y cargas asociados a esta forma de existencia son relativamente aceptables; deben albergar la motivación cultural de convertirse en asalariados.

“2.- Debido a sus especiales condiciones de vida, no todos los miembros de la sociedad podrían funcionar como asalariados, salvo que se cumplan ciertas funciones reproductivas básicas (especialmente en el campo de la socialización, la salud, la educación y el cuidado de los ancianos). Se requiere ... un campo de servicios institucionales específicos, bajo cuya égida la fuerza laboral quede ... exenta de la compulsión de venderse de modos distintos al intercambio por ingresos en dinero (el ama de casa es un caso) ... las precondiciones “materiales” de reproducción y ... de control por la clase dominante de los asalariados, exige regular políticamente quién es o no es un asalariado ... la elección entre una vida de trabajo asalariado y formas de subsistencia extrañas al mercado no debe ... encomendarse a la elección de la fuerza laboral ... la institucionalización política de diversas categorías de trabajadores no asalariados ... es una precondición para la constitución de una clase de trabajadores asalariados.

“3.- ... debe haber a la larga un equilibrio cuantitativo aproximado entre quienes son proletarizados “pasivamente” ... y quienes son capaces de encontrar empleo como asalariados, dado el volumen de demanda del mercado laboral.”⁴⁸

Las políticas sociales del Estado moderno desempeñan entonces, un papel importante en la constitución de los prerrequisitos que exigen las nuevas relaciones económicas, pues como resume Duhau

a) “ Los presupuestos sociales fundamentales del estatuto social de la población trabajadora en las sociedades modernas, confieren a su reproducción un carácter problemático .. porque su utilización en cuanto a fuerza de trabajo a lo largo de la relación salarial, no cuenta con límites preestablecidos por la costumbre, los lazos comunitarios o estamentales ni la relación de dependencia personal

b) “... en tanto el salario se determina, en principio, por el juego de la oferta y de la demanda, en función del costo de reproducción inmediata de la fuerza de trabajo, no tiende a incorporar espontáneamente la obtención de los medios de subsistencia, cuando por diversas razones (cesantía, enfermedad, incapacidad vejez), el trabajador deja de pertenecer a las filas de la fuerza de trabajo activa. Ni tampoco el costo de bienes que, como la vivienda, se encuentran vinculados con el ciclo

vital total del trabajador, en tanto que el salario sólo incorpora la necesidad inmediata de alojamiento.

c) “ .. al dejar de poseer sus medios de trabajo y ... al no pertenecer ya a una comunidad (en calidad de trabajador dependiente, campesino libre, artesano integrante de un gremio, etc.) depende exclusivamente de la obtención continua del salario o de un ingreso en dinero por cualquier otro medio.

d) “... el salario no incorpora, en principio, la reproducción del trabajador en cuanto a categoría social ... su sustitución por trabajadores de la generación siguiente -sus hijos- a cuya subsistencia y socialización debe proveer.”⁴⁹

La política social, como mecanismo a través del cual se constituye la ciudadanía, posibilita la transformación de la fuerza salarial desposeída en fuerza asalariada activa y este proceso que le es necesario a la empresa capitalista también le es al Estado moderno. La constitución de una ciudadanía si bien sirve a la empresa capitalista también le sirve al Estado, en tanto que la conformación de la ciudadanía se da paralelamente al reconocimiento hacia el Estado. Los apegos primordiales de las sociedades que se extienden por el territorio controlado por el Estado moderno, necesitan transformarse en una aceptación hacia el Estado.

Finalmente, este proceso de ciudadanía al que coadyuvan las políticas sociales es *per se* un proceso de socialización, en tanto se fuerza a sociedades tradicionales a interiorizar valores alejados de cualquier apego primordial, basado en la tradición o en las creencias, rechazando cualquier otro que no sea el apego a la nación de la que cuida el Estado. La forma de socialización que parte de la comunidad y que en todo momento tienen un referente territorial comunitario, se realiza ahora a través de una instrucción que proviene de fuera (la escuela), sin referente territorial alguno, con un lenguaje que no sólo comparte la sociedad, sino principalmente el Estado: de una socialización que nace de la comunidad y que se refuerza con el seguimiento de las tradiciones se pasa a un proceso de exosocialización que guía el Estado a través de la escuela.⁵⁰

⁴⁹.- DUHAU ... *Pobreza* ... op. cit; p.: 64

⁵⁰.- Al respecto véase el trabajo de GELLNER, Ernest; *Naciones y nacionalismos*, específicamente los capítulos “La cultura en la sociedad agraria” y “La sociedad industrial”; págs.: 21-57.

Los grupos humanos más avanzados de la sociedad, insertos en el Estado moderno y la empresa capitalista, impulsan a través de las políticas sociales este proceso de ciudadanía, introduciendo formas universales en los valores, alejados de cualquier referente comunitario; a través del Estado moderno se secularizan las formas de acción social para el Bienestar y para ello se monopoliza no sólo el uso de la violencia física legítima sino también el de los instrumentos y mecanismos a través de los cuales se logra el proceso de ciudadanía. Así, observamos que el tránsito del *status* al contrato o del *status* a la cultura⁵¹ fue producto de la intervención permanente del Estado, pues el Estado moderno utiliza la política social como medio para contribuir al desarrollo de un modo de producción económico que hace su aparición al promediar el siglo XVIII, al mismo tiempo que hace uso de ésta como instrumento de consolidación y como mecanismo para crear nuevas formas de socialización que la nueva organización social demanda.

Ahora bien, la política social definida como el “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 los individuos en tanto que ciudadanos y trabajadores”⁵² toma aquí otra connotación y nos permite hacer algunas reflexiones sobre los cambios que ha experimentado el Estado Benefactor y las sociedades en occidente.

Destaca, en primer lugar, que la política social, como acción estatal, continúa desempeñando su función básica en la esfera económica, en tanto promotora de un modo de producción específico, al cubrir las ineficiencias que el mercado por sí mismo no protege y al hacer relativamente atractivo el asumir un puesto de trabajo en el mercado laboral capitalista.

⁵¹.- Este es, a decir de Gellner “... el resumen más sucinto de la naturaleza de la transición a la sociedad moderna. La sociedad agraria es ... un sistema de posiciones sociales adscritas ... la cultura, con sus matices profundamente diferenciados y virtualmente infinitos, es utilizada para sacar a la luz y afianzar esas posiciones. Sus sutiles diferencias marcan los niveles sociales; contribuye a su legitimidad al hacer que sean profundamente internalizados y elimina fricciones al hacerlos altamente conspicuos ... el hombre moderno *se construye* su propia posición, no mediante un contrato único sino mediante una multiplicidad de contratos menores semejantes ... una masa de individuos amplia, anónima y móvil, que negocia innumerables contratos mutuamente, está obligada a compartir una cultura. Deben aprender a respetar las mismas reglas al articular los términos de sus contratos ... / .. una *alta* cultura compartida ... llega a ser ... importante. Ya no es el más el privilegio de un estrato legal o clerical limitado ... es una precondition para *cualquier* participación social, para la ciudadanía moral.” GELLNER, Ernst; *Encuentros con el nacionalismo*; p.: 9 y 10.

⁵².- Cf. con la definición que se maneja de DUHAU, Emilio; capítulo 1 del presente trabajo, apartado 1.4

De este modo, no debe perderse de vista que la intervención inicial del Estado fue con objeto de constituir las condiciones necesarias para la conversión de trabajadores pasivos a trabajadores asalariados y la de asegurar la reproducción de una clase trabajadora que el mercado de trabajo no podía por sí mismo realizar; sin embargo, el Estado también intervino para consolidar el mismo mercado capitalista, un mercado incipiente que requería de ciudadanos que interiorizaran un campo de normas y valores que no sólo les permitiera aceptarse como trabajadores de una empresa o de una industria, sino también como consumidores que habiendo interiorizado nuevas necesidades, además de buscar los recursos mínimos para satisfacer sus demandas básicas, persiguieran satisfacer otras necesidades en términos de educación, salud, alimentación y vivienda.

En el fondo subyace la intención del Estado por promover el proceso de acumulación del capital que el modo de producción requiere. La inversión del Estado moderno en infraestructura económica y en distintas ramas industriales y de servicios que se presentan en este siglo y que se acompañan con políticas de protección al salario y al empleo estuvieron encaminadas a cumplir esa función. Hoy que el Estado se aleja de estas acciones se habla de su conversión a un Estado “neoliberal”, cuando en realidad el Estado continúa con la tarea de promover el proceso de acumulación.

La actividad inicial del Estado moderno cubrió los vacíos de un mercado más imaginario que real, sin potenciales estudiantes para las escuelas, pacientes para los hospitales y demandantes para la vivienda (para ejemplificar con esferas de la política social), resultado de la inexistencia de consumidores no sólo en tanto individuos sin recursos, sin capacidad de compra, sino también sin la inducción para adquirir los bienes y servicios que produce la interiorización de la necesidad, de un tipo de necesidad. En la actualidad, habiendo un mercado más real, con clientes potenciales, ya interiorizadas las necesidades, el Estado permite el acceso en áreas ahora rentables a la empresa capitalista, en las áreas donde durante el periodo del *welfare* conformó una clientela por la cual ahora pelea la empresa capitalista. Las áreas anteriormente no productivas para la empresa capitalista, hoy, dada la actual consolidación del mercado en éstas, son objeto de

inversión de la empresa capitalista, ahí, donde antes la empresa capitalista fue incapaz de desarrollar el mercado y la tarea la asumió el Estado.⁵³

Se afirma que por la política “neoliberal” se han privilegiado los mecanismos de mercado frente a los de regulación estatal y que sobre los mecanismos de distribución se han preferido los de acumulación.⁵⁴ Sin embargo,

“ El apelativo neoliberal no ha sido muy inteligente. Oculta una realidad y participa de un mito ... el mito es que una considerable intervención directa del Estado en el ámbito productivo es .. un mayor bienestar ... el mito es considerar por definición, la distribución una práctica consustancial del Estado.”⁵⁵

El Estado continúa su intervención en el mercado directamente al establecer tipos de cambio, tasas de interés, privatización, etc., e indirectamente en la reformulación de la relación entre sindicatos y empresas y en el rediseño del mercado de trabajo, entre otros tantos ejemplos⁵⁶; igualmente, como ya se mencionó, toda actividad estatal, cristalizada en políticas sociales estuvo desde el comienzo enmarcada en los requerimientos de la acumulación antes que en los de la distribución.

⁵³.- La consolidación de un mercado vía la actividad estatal, se observa de forma más clara en las áreas urbanas, donde las políticas sociales produjeron mejores beneficios para la población de estos territorios, por ello no es casual que las esferas de la política social donde se demanda ampliar el campo de acción de la iniciativa privada tengan su principal clientela en áreas urbanas, es decir, en un territorio donde el mercado se encuentra consolidado.

⁵⁴.- OCAMPO M, Luis; “Estado y pobreza”, en *Ciudades*; p.: 13.

⁵⁵.- IBÍDEM; p.: 13

⁵⁶.- “Hoy, el Estado apoya la reestructuración capitalista impulsando la apertura asimétrica de la economía doméstica al mercado internacional, apelando a la privatización de activos públicos, construyendo nuevos espacios para las inversiones externas, redistribuyendo ingresos, y reorientando la intervención pública hacia la infraestructura económica y algunas variables fiscal/financieras. El retroceso de la intervención estatal de tipo microeconómico es paralelo a una reformulación de la intervención en el nivel macroeconómico: tipos de cambio políticas crediticias e impositivas, tasas de interés, regulación del mercado de trabajo, reforma del escenario institucional de los flujos externos de capital, trabas legales a la circulación internacional de la fuerza de trabajo, etc ... El resultado de estos cambios ... no es menos Estado y más mercado, sino otro tipo de Estado y otro tipo de mercado”; VILAS, Carlos; *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*; págs.: 13 -15 Del mismo modo “ ... las opciones reales no son ... entre precios fijados por las fuerzas del mercado y precios fijados por la intervención estatal ... vía salarios mínimos, vía sueldos del sector público ... y vía los topes a los incrementos salariales fijados en los pactos, el gobierno ha determinado los salarios y los sueldos de la ... mayoría ... el gobierno ha estado determinando ... el tipo de cambio y la tasa de interés. Si determina estos tres precios y ... mediante sus políticas de comercio exterior determina el nivel de aranceles para las importaciones y el IVA, es evidente que está controlando las variables fundamentales que forman los precios de la mayor parte de los bienes y servicios.” BOLTVINIK, Julio; “Algunas tesis y reflexiones sobre la pobreza en México”; p.: 104

En segundo lugar, la política social continúa desempeñando su función básica en la esfera política, en tanto medio de justificación del dominio que ejerce un grupo humano en un territorio delimitado arbitrariamente⁵⁷, pues aún hoy, como sostiene Isuani,

“... es más fácil sostener que el Estado debe desprenderse de su acción en la economía que cuestionar la responsabilidad estatal en materia política social, que son de un alto costo en términos de legitimación, inclusive para regímenes no democráticos ... las instituciones del estado de Bienestar parecen aún como necesarias para curar las heridas de legitimidad que la crisis está provocando sobre el mercado de trabajo, los niveles salariales y la distribución del ingreso.”⁵⁸

Por último, la política social también continúa respondiendo, en la esfera social, como instrumento de socialización que motiva la aceptación de la norma social de relacionarse y ser aceptado, lo que no genera el mercado y que no siempre satisface la pertenencia como ciudadano a un Estado-Nación. Ciertamente esto en menor medida de lo que hacía antes, pues difícilmente se puede esperar que las políticas sociales cambien a la misma velocidad de las expectativas que el mercado capitalista más desarrollado genera a través de la *mass media*. En conclusión, podemos sostener que las funciones básicas de la política social continúan sin cambios de fondo, es decir, la política social sigue siendo el mecanismo principal de integración social del que hace uso el Estado.

2.2 El Estado Federal Mexicano

2.2.1 El Estado *de jure*.

La argumentación presentada respecto al vínculo Estado moderno-políticas sociales tiene validez para el caso mexicano; no obstante habrá que reconocer las diferencias que se presentan entre un modelo teórico encaminado a explicar el papel de las políticas sociales en el surgimiento y consolidación del Estado moderno y de la empresa capitalista y un proceso concreto como lo es el del Estado mexicano.

⁵⁷.- El conflicto armado en el estado de Chiapas muestra claramente esta situación, la presencia del Estado se muestra no sólo con el ejército como materialización de la violencia física legítima, sino también de instituciones que son responsables de política social (SEDESOL, SSA, DIF), las cuales persiguen que la población reconozca al Estado.

⁵⁸.- ISUANI, Ernesto Aldo; “Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?”; p.: 115

La interpretación weberiana del Estado como comunidad humana que en el interior de un determinado territorio retoma para sí el monopolio de la violencia física legítima⁵⁹, tiene validez para el caso concreto mexicano al igual que la explicación del mismo corte teórico que remarca la necesidad de unidades jurídicas y monetarias indispensables para la actuación racional respecto a fines del Estado y de la empresa capitalista.

Debemos reconocer sin embargo, que el proceso de conformación del Estado mexicano atraviesa por varias décadas. La necesidad estatal de homogeneizar una población en tanto miembros con derechos uniformes y que reconocieran una moneda común, se satisface tras un periplo que inicia con el Plan de Iguala en 1821 y concluye en 1917 con la promulgación de la Carta Magna.

El resultado de las luchas políticas que se extienden por casi un siglo es un Estado que de *jure* se define como Federal⁶⁰. Un primer consenso entre los grupos políticos de la época en torno a una constitución que reconoce el Estado como forma legal, en este caso federal, sienta las bases del Estado moderno mexicano.

Las luchas intestinas en el territorio mexicano en el periodo mencionado, muestran las dificultades para la aceptación del Estado “por lo menos” en el plano legal, esto es, para lograr homogeneizar vía unidades jurídicas y monetarias a una población y sus intercambios económicos que se presentan al interior del territorio donde el Estado reclama el monopolio de la violencia física legítima, pues para ello debía iniciarse un proceso de secularización impulsado desde la esfera estatal, tarea que sin el impulso de

⁵⁹.- Cf., nota 10 del anterior apartado.

⁶⁰.- “El estado federal, como forma de organización política, ocupa un lugar intermedio entre el estado unitario y la confederación de estados. En el estado unitario, la estructura política es homogénea e indivisible, las regiones no tienen ni leyes ni gobiernos propios, y todas las normas y decisiones importantes son formuladas por un solo centro de decisión. En la confederación ... los estados mantienen sus libertades originales y su autonomía decisoria, en tanto adoptan en su marco de competencia las decisiones del centro únicamente cuando éstas favorecen de alguna manera sus intereses. Además los miembros de una confederación pueden tener relaciones con el exterior, lo que no sucede con un estado federal, donde los estados miembros no poseen facultades en materia de relaciones exteriores y sólo pueden relacionarse con naciones extranjeras a través de la mediación del gobierno central. Hacia el interior de los estados federados, las normas creadas legalmente por el gobierno central obligan a todos los ciudadanos y autoridades del territorio nacional, siempre y cuando se respeten las esferas de actuación de los gobiernos subnacionales.” AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.; “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, en Revista Mexicana de Sociología; p.: 6

una empresa capitalista, inexistente para ese momento dadas las particularidades de una población periférica, que participa sólo subordinada al proceso capitalista de las metrópolis europeas, se presenta ingente para el incipiente Estado mexicano.

Dentro de este proceso de secularización, que persigue en un primer momento la consolidación del Estado, están las políticas sociales que para realizarse tendrán que desplazar tanto a los grupos humanos que bajo promoción eclesiástica, en un marco religioso, se hacen cargo de la acción social, como a los otros grupos “paganos” que dentro del territorio hacen uso de la coacción física sin consentimiento estatal, grupos de poder regionales que, compartiendo el mismo espacio con la Iglesia, encuentran la mayoría de ocasiones sus posiciones más próximas a las de esta última que a las de aquel grupo humano que se afirma como Estado.

Podríamos ejemplificar con la Guerra de Reforma (1857-1861), a dónde se llega con los intentos por desplazar la acción de la Iglesia católica (ciertamente no sólo en el ámbito de las políticas sociales) con la acción estatal o ejemplificar con el Porfiriato, en lo que a relaciones Estado-Iglesia o poder estatal-poder regional se refiere, cierto equilibrio que se alcanzó entre los intereses eclesiásticos, regionales y estatales. Empero, como lo que nos interesan son las políticas sociales y el papel que éstas desempeñan en la consolidación del Estado, resulta más conveniente revisar las acciones en materia de política social de un Estado aún en proceso de consolidación junto con las limitantes que presenta.

En este periodo que hemos ubicado de 1821 a 1917 se inscriben dos etapas donde De Gortari y Ziccardi encuentran también dos formas específicas de la acción social estatal; el primero de la República restaurada al Porfiriato (1867-1876) y el segundo del Porfiriato a la Revolución⁶¹.

En ambas etapas predomina el liberalismo como sustento político ideológico; tanto en la república restaurada como en el Porfiriato,

⁶¹.- Los autores hablan de cinco etapas en total. Las tres restantes son “el Estado social surgido de la revolución (1910-1940); el Estado corporativo intervencionista (1940-1985) y el Estado del liberalismo social o del neoliberalismo (de 1987 a la actualidad -el texto se edita en diciembre de 1996 (N. del autor)-)”. DE GORTARI, Hira y ZICCARDI, Alicia; “Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994”; p.: 201-202. A pesar de que en esta

“ ... imperó la concepción de que el Estado debería tener una política abstencionista, lo que explica la ausencia de una política general para combatir los problemas sociales más agudos ... ello no impidió ... que particularmente durante el gobierno encabezado por Díaz hubiera avances significativos en materia de educación y de salubridad en el ámbito federal.”⁶²

Estos autores trabajan tres rubros de la política social, en lo referente a sus instituciones y sus clientelas, a saber: la educación, la salud y la vivienda. Para estas dos etapas encuentran un avance considerable en la formación de escolares a nivel primario, cuando para 1907 casi se cuadruplica esta población que para 1867 era alrededor de 185 mil⁶³.

En la esfera de la salud estos avances no son tan marcados, pues considerando el presupuesto destinado a este rubro nunca se pasa durante el periodo del 1.3% del presupuesto total ejercido⁶⁴. Más sobresaliente sería la promulgación en el año de 1891 del primer Código de Salubridad que por ser de ámbito federal “su exigencia se circunscribía al Distrito Federal y a los territorios de Tepic y Baja California”⁶⁵.

Estos dos botones de muestra ejemplifican que incluso dentro del Porfiriato la extensión del Estado y su presencia son menores, ello más como resultado del peso en educación y salud de la Iglesia -que al igual que la fuerza de los poderes regionales no se encuentra limitada por el Estado- antes que producto de barreras impuestas por la ideología liberal. La situación además de sintomática resulta obvia pues, como en el caso de la salud, que junto a la educación representan las áreas de intervención estatal más avanzadas,

“ La secularización planteó un serio problema que tenía que ver con la atención médica que se prestaba en los hospitales. La gran parte de los hospitales heredados de la colonia eran atendidos por religiosos. Las órdenes mendicantes eran las únicas formadas profesionalmente

tesis no coincidimos con las fechas que señalan los periodos, las líneas generales que justifican la división temporal no divergen de las que aquí utilizamos para el mismo fin.

⁶².-IBÍDEM; p.: 203.

⁶³.- IBÍDEM; p.:204.

⁶⁴.- IBÍDEM; p.: 205

⁶⁵.- IBÍDEM; p.: 205

en la enfermería, si éstas se suprimían ¿quién tendría a su cargo a los enfermos? Esta situación llevó a la necesidad de mantener a los religiosos de los hospitales.”⁶⁶

Los movimientos armados que desde el mismo inicio del siglo ya muestran sus matices con reivindicaciones obreras, concluirían con el reconocimiento del Estado en su aspecto legal por parte de los grupos más importantes que habían participado en el conflicto revolucionario.

Así, el Estado federal mexicano, a partir de la constitución de 1917 establecería dos órdenes jurídicos

“ ... el de la federación y el de los estados miembros. El primero se aplica a todo el territorio nacional. El segundo sólo tiene validez en la jurisdicción territorial de cada uno de ellos. En ambos casos se reconoce la división básica de poderes para el cumplimiento de la soberanía del pueblo: ejecutivo, legislativo y judicial.”⁶⁷

El reconocimiento del Estado federal *de jure* plantearía dos dificultades a los grupos políticos que se harían responsables de este frágil andamiaje institucional. El primero, la consolidación *de facto* de un Estado en el marco de un sistema federal y, el segundo, resultado del anterior, problema principal del federalismo mexicano, la distribución de competencias y facultades entre los órdenes de gobierno -federación y estados miembros⁶⁸.

El primero sería resuelto parcialmente entre 1917 y 1940, con el establecimiento de las bases del sistema político mexicano. El segundo permanece hasta estas fechas latente. En los siguientes apartados abordaremos el primer problema, el segundo de estos problemas, en lo que concierne al Distrito Federal, en el siguiente capítulo.

2.2.2 El Estado *de facto*

⁶⁶.- CRUZ RODRÍGUEZ, Ma. Soledad; op cit; p.:114

⁶⁷.- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.; “El federalismo ...” op cit; p.: 6. Aquí debo hacer una aclaración. En tanto Estado federal, forman parte de él los órdenes de gobierno federal y estatal, así como el nivel municipal. Cuando aquí hablamos de la conformación del Estado moderno considerando el tipo ideal weberiano aludimos exclusivamente al orden federal, en tanto esfera donde se concentra la decisión última y suprema del monopolio de la violencia física legítima. El orden estatal al igual que el municipal pueden tener en última instancia este monopolio, pero en tanto reconocido y cedido por el orden federal, además si existe un monopolio que se presume extensivo para todo el territorio es aquél que se encuentra en el orden federal.

⁶⁸.- IBÍDEM; p.: 6

La consolidación de un Estado *de facto* se fraguó entre 1917 y 1940, con el establecimiento de las bases del sistema político⁶⁹ mexicano. Reconocido un Estado *de jure* era necesario que el ejercicio de la violencia física legítima por parte de la comunidad humana asentada en el Estado fuera efectiva. Así,

“Para consolidarse, el Estado nacional requirió de un proceso centralizador que, a partir de 1917, inmovilizó paulatinamente a las fuerzas regionales insubordinadas que pugnaban por gubernaturas y alcaldías -e inclusive por la presidencia de la República- mediante la vía armada ... el poder central negoció con ellas o las aniquiló...”⁷⁰

En este sentido, en los años que transcurrieron de 1920 a 1928 se dieron algunos de los pasos más significativos para el fortalecimiento del Estado en el orden federal a partir de políticas de profesionalización del ejército bajo tutela del ejecutivo y de la limitación del grado de libertad que tenían tanto gobernadores como presidentes municipales⁷¹.

Así mismo, se establecieron nexos entre el Presidente y agrupaciones patronales que permitieron, además de sustraer múltiples facciones de tipo empresarial de la lucha electoral, fortalecer al Presidente frente al sistema de partidos y frente al entonces activo poder legislativo.⁷²

Específicamente durante el gobierno de Calles (1924-1928) se amplió el aparato estatal con la multiplicación de las funciones de éste y la creación de numerosos organismos públicos, produciéndose con ello una aceleración del proceso de centralización e institucionalización de las prácticas políticas⁷³.

⁶⁹.- Por sistema político se entiende “... aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritativamente valores en una sociedad, esto es lo que lo distingue de otros sistemas de su medio_/ Todos los sistemas políticos se caracterizan por el hecho de que para describirlos ... tenemos que atribuirles el cumplimiento exitoso de dos funciones: asignar valores para una sociedad, y lograr que la mayoría de los miembros acepten estas asignaciones como obligatorias, al menos la mayor parte del tiempo. Estas dos propiedades distinguen a los sistemas políticos de otras clases de sistemas sociales.” EASTON, David; *enfoque sobre teoría política*; págs.: 221-223.

⁷⁰.- BASSOLS RICARDEZ, MARIO y GONZÁLEZ REYNOSO, Arsenio E.; “Federalismo y gobiernos locales”; p.: 13.

⁷¹.- LEAL, Juan Felipe; *Del Estado liberal al Estado interventor en México*; p.: 68

⁷².- IBÍDEM; p.: 69

⁷³.-IBÍDEM; p.: 76

El asesinato del presidente electo, Alvaro Obregón, y las características políticas de aquel periodo coadyuvarían a mediano plazo a la consolidación del Estado mexicano, ello cristalizaría en la conformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 que resultaría del llamado de Calles a la conformación de un partido político revolucionario⁷⁴.

El llamado no pudo ser más que oportuno para las condiciones políticas imperantes, pues las reticencias de los distintos grupos para trabajar por un objetivo común se habían incrementado tras el asesinato de Obregón, además la dispersión de grupos electorales, clubes y sociedades⁷⁵ por todo el territorio difícilmente podía dar como resultado la construcción de un conjunto de instituciones con un reconocimiento a nivel nacional.

De este modo, la convocatoria de Calles tuvo como resultado, en el corto plazo, la creación del PNR, empero, su mayor importancia lo produjo en el mediano y largo plazo, pues a partir de ésta se fundamentó el Estado mexicano posrevolucionario, vía un sistema político que tuvo como sustento un partido dominante que resultó de aquella convocatoria. En los años posteriores a la fundación del PNR se logró construir un aparato de control más firme frente a intenciones de golpe de grupos militares o locales y con mayor capacidad de responder a movilizaciones sociales que intentasen rebasar los marcos institucionales establecidos.

En este orden de ideas, un segundo componente esencial del sistema político y del Estado mexicano en el orden federal serían los arreglos corporativos que se concretarían en la formación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en 1938, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas. Esto permitió ejercer un control sobre los actores más dinámicos de la época, concentrados en los sindicatos que desde las posiciones más radicales hasta las más moderadas ejercían un control no sólo de clase sino también territorial, en los distintos espacios geográficos donde dejaban sentir su presencia.

⁷⁴.- En 1929, Plutarco Elías Calles convoca a todas las agrupaciones “revolucionarias” del país a “... consolidar el orden legal que `es obra y finalidad de la Revolución Mexicana`; orden que necesita de `un organismo de vigilancia de expresión y sostén’...” TALAVERA, Abraham: *el partido en el poder*; p.47

⁷⁵.- MEYER, Jean; *Historia de la Revolución mexicana 1924-1928* ; p.47

La formación de la CTM empujaría a la transformación del PNR A PRM (Partido de la Revolución Mexicana), esto es, al cambio de un partido de partidos a un partido de sectores que bajo tutela del ejecutivo federal redundaría en el fortalecimiento de la figura presidencial en detrimento de los otros poderes de la Unión.

En el periodo de Cárdenas entonces, se sentaron las bases últimas del sistema político mexicano, lo que posibilitaría la consolidación de un Estado más próximo al ideal weberiano. Finalmente las unidades jurídicas y monetarias habrían de ser reconocidas *de facto*.⁷⁶

Esta mayor presencia del Estado se reconoce más claramente al revisar las acciones de éste en las políticas sociales. Retomando nuevamente el trabajo realizado por De Gortari y Ziccardi, se observa que a partir de 1922 el gasto en educación se incrementa respecto a lo destinado en este mismo rubro durante el Porfiriato y que para 1940 se alcanza el 14.5% del presupuesto federal. Destaca todavía más que entre 1921 y 1940 se duplique la población de enseñanza primaria, incrementándose además la población alfabetizada que durante este periodo pasó de representar 38.8 a 45.7% de la población total del país.⁷⁷

La actividad desplegada en materia de salud no es menor y corre de la organización de la Beneficencia Pública en el D.F., en 1924 a cargo de Alvaro Obregón⁷⁸, pasando por la Ley Federal del Trabajo que estableció la obligación para los patrones de pagar indemnizaciones a los trabajadores en caso de accidente⁷⁹, hasta la creación en 1934 de la Secretaría de Salubridad Pública y en 1938 la Secretaría de Asistencia Pública, fusión

⁷⁶.- Por supuesto, como ya se deja entrever en la nota al inicio de este apartado (cf. Bassols y González), los arreglos institucionales nacionales no fueron los únicos que permitieron la existencia del Estado. Quizá por el mayor interés que han despertado el corporativismo, el partido de Estado y el presidencialismo, sea más fácil aludir a estos arreglos, no obstante, otros arreglos institucionales, que los historiadores observan con mayor claridad, entre una presencia estatal nacional (federal) y otra estatal local (regional), también fueron importantes y aún manifiestas durante el periodo que transcurre de 1940 a 1981 y que hoy cuando “resurgen” los regionalismos políticos se les vuelve a poner atención. Véase: MARTÍNEZ ASSAD, Carlos; “Alternativas de poder en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*; págs.: 1141-1428; También puede consultarse RUBIN, Jeffrey W.; “Decentering the regime: culture and regional politics in Mexico”, en *Latin America Research Review*; págs.: 85-126. O también ZEPEDA PATTERSON, Jorge; “La nación contra las regiones”, en *Naciones y nacionalismo en México*; págs.: 497-584.

⁷⁷.- DE GORTARI ... ; op cit; p.:207

⁷⁸.- IBÍDEM; p.:208

⁷⁹.- POZAS HORCASITAS, Ricardo; “El desarrollo de la seguridad social en México”, p.: 30

de la beneficencia pública, la privada del D.F., y del Departamento Autónomo de Asistencia Social Infantil⁸⁰.

En el ámbito de la vivienda los primeros indicios de que el gobierno desarrolla acciones tendientes a atender las demandas de los trabajadores en esta materia se observan en 1921 cuando Alvaro Obregón "... solicitó al Congreso de la Unión autorización para invertir 10 millones de pesos en la construcción de casas para obreros y clase media"⁸¹.

De esta manera, estas líneas generales que definen los recursos institucionales a través de los cuales se llevaron a cabo las políticas sociales en las áreas de salud, educación y vivienda, también muestran los rasgos que caracterizarían al Estado mexicano en la etapa posterior. La consolidación del Estado iría de la mano de las políticas sociales. La búsqueda por consolidar un Estado moderno por parte de los diferentes grupos que como gobierno hacen uso de los pocos instrumentos que puede ofrecer un Estado incipiente, se acompaña de políticas públicas y específicamente de políticas sociales, pues en el fondo aquí también subyace la necesidad de conformar ciudadanos.

La capacidad del Estado se incrementa paralelamente a los insumos que inyecta en la esfera social. Obsérvese que el gasto federal en la esfera social pasa del 1.6 al 18.3% respecto al total del gasto federal ejercido entre el periodo 1869-1970 - 1935-1940 (cuadro 2.1). Así mismo, la fragilidad institucional del Estado en construcción entre 1917 y 1920 también se manifiesta en los gastos presupuestarios ejecutados en materia social más bajos en el periodo, fluctuando entre .3 y .6 pesos de 1950 per capita (cuadro 2.2), siendo hasta el periodo de Obregón, cuando el Estado de *facto* comienza a concretizarse, que observamos la tendencia ascendente de gasto ejecutado en la materia referida. (Gráfico 2.1 y 2.2)

Cuadro 2.1
Porcentajes promedio de gastos presupuestarios federales ejercidos por periodo presidencial

Núm. de años	Porcentaje
--------------	------------

⁸⁰.- DE GORTARI ...; op cit; p.: 209

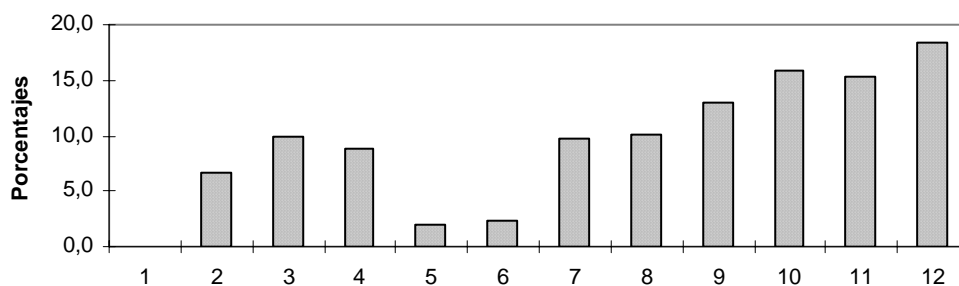
⁸¹.- IBÍDEM; p.: 210

Años	Presidentes	promedio	Económico	Social	Administrati vo	Total
1						0,0
2	1900-1911 Díaz	2 (a)	16,0	6,6	77,4	100,0
3	1911-1912 Madero	1	17,6	9,9	72,5	100,0
4	1912-1913 Huerta	1	15,2	8,9	75,9	100,0
5	1917-1919 Carranza	3	16,3	2,0	81,7	100,0
6	1920 De la huerta	1	17,2	2,3	80,5	100,0
7	1921-1924 Obregón	4	17,9	9,7	72,4	100,0
8	1925-1928 Calles	4	24,8	10,1	65,1	100,0
9	1929 Portes Gil	1	23,2	12,9	63,9	100,0
10	1930-1932 Ortiz Rubio	3	28,1	15,8	56,1	100,0
11	1933-1934 Rodríguez	2	21,7	15,4	62,9	100,0
12	1935-1940 Cárdenas	6	37,6	18,3	44,1	100,0

a) 1900-1901 y 1910-1911

Fuente: WILKIE, James W.; *La revolución mexicana: gasto federal y cambio social*; págs.: 66.

Gráfico 2.1
Porcentaje promedio de gasto social ejercido entre 1869-1870 y 1935-1940



Fuente: Cuadro 2.1

Una diferencia principal que debe señalarse entre el tipo ideal del binomio Estado moderno-políticas sociales y el caso concreto mexicano es la inexistencia de grupos humanos que, insertos en una hipotética empresa capitalista, pudieran también coadyuvar a la conformación de ciudadanos. Pues, si por ejemplo, la necesidad del Estado en los países centrales por intervenir en la economía, mediante inversión pública en industrias y empresas de todos los sectores, se vuelve apremiante ante la imposibilidad de un mercado que guiado por la actividad de las empresas capitalistas que lo integran, está sin respuesta a una crisis que en 1929 con el *crack* bursátil norteamericano se agudiza y que entre 1939 y 1945, periodo de la Segunda Guerra Mundial, muestra resultados funestos, en países periféricos como es el caso de México, la necesidad que se tiene es diferente,

pues desde que en el periodo callista “la política económica se coloca en el centro del proyecto de reconstrucción nacional”⁸², se busca conformar una empresa capitalista y una ciudadanía a penas intermitente.

Cuadro 2.2

Promedio de gastos presupuestarios federales ejercidos por periodo presidencial. Pesos de 1900 capita.

Años	Presidente	Núm. de años promedio	Porcentaje			Total
			Económico	Social	Administrativo	
1 1869-1870	Juárez	1	n.d	n.d	n.d	n.d
2 1900-1911	Díaz	2 (a)	5,1	2,1	24,7	31,9
3 1911-1912	Madero	1	5,9	3,3	24,2	33,4
4 1912-1913	Huerta	1	5,9	3,4	29,3	38,6
5 1917-1919	Carranza	3	2,5	0,3	12,3	15,1
6 1920	De la huerta	1	4,3	0,6	20,4	25,3
7 1921-1924	Obregón	4	10,0	5,4	40,4	55,8
8 1925-1928	Calles	4	16,8	6,9	44,2	67,9
9 1929	Portes Gil	1	14,3	7,9	39,3	61,5
10 1930-1932	Ortiz Rubio	3	15,9	8,9	31,6	56,4
11 1933-1934	Rodríguez	2	12,9	9,2	37,5	59,6
12 1935-1940	Cárdenas	6	30,9	15,0	36,3	82,2

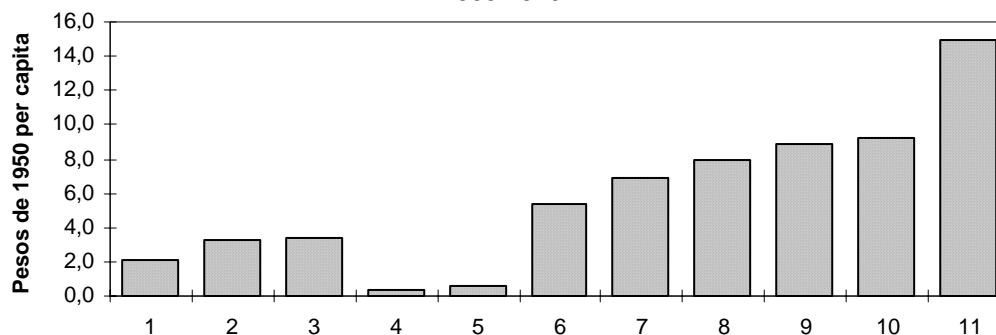
a) 1900-1901 y 1910-1911.

Fuente: WILKIE, James W.; *La revolución mexicana: gasto federal y cambio social*; págs.: 69

El periodo que va de 1940 a 1981 y la actividad que despliega el Estado a través de las políticas públicas exhibe este objetivo estatal. En el siguiente apartado expondremos lo concerniente a las políticas sociales en dicho periodo.

⁸².- “Los elementos principales de la nueva política económica consistieron en: “... a) el saneamiento de las finanzas públicas -diversificación de las fuentes de ingreso federales mediante la creación del impuesto sobre la renta, racionalización del régimen fiscal ... b) la reducción del presupuesto de gastos corrientes de la federación -recorte de sueldos en todas las secretaría de Estado, supresión de departamentos inútiles o redundantes en diversas dependencias públicas, reforma a los métodos de contabilidad, supresión de subsidios, control de adquisiciones-; y c) la aplicación de los recursos así obtenidos a la formación de una nueva estructura bancaria, al aumento de los créditos otorgados al establecimiento de la infraestructura básica -obras de irrigación, construcción de caminos, edificación de escuelas agrícolas, rehabilitación del sistema ferroviario y de los puertos marítimos-, y al pago de la deuda externa.” LEAL ...; op cit; p.: 76

Gráfico 2.2
Promedio de gasto social ejecutado entre el periodo 1900-1911 y 1935-1940



Fuente: cuadro 2.2

2.2.3 El Estado “Benefactor” y su política social (1940-1981).

En el trabajo se ha entrecomillado el adjetivo “Benefactor”, que califica al Estado, teniéndose en cuenta dos aspectos. El primero que destaca la diferencia “... entre Estado social y Estado benefactor, considerando este último como la versión histórica, conocida en el capitalismo occidental de posguerra, del proyecto que implica el primero”⁸³.

El segundo aspecto tiene que ver con el hecho de que la universalidad de la política social que caracterizó el Estado benefactor de los países capitalistas más desarrollados, a través de efectivos sistemas de la seguridad social⁸⁴, se haya, en el caso mexicano, limitada por un par de razones.

La primera razón tiene que ver con un débil proceso de acumulación y producción que dio un matiz específico al proceso de desarrollo capitalista y a la configuración de los

⁸³.- PAGANINI ; p.: 18

⁸⁴.- La relevancia de la seguridad social es manifiesta si se considera que a partir de ésta se protege el ingreso de los trabajadores frente a las contingencias sociales e, igualmente, se “*regulan* las condiciones de entrada y salida del mercado de trabajo, mediante el establecimiento de las condiciones consideradas legítimas para la suspensión del trabajo (incapacidad, enfermedad, edad mínima de retiro) ... suponen como condición para que su funcionamiento sea viable y sus beneficios abarquen ... al conjunto de los trabajadores, un ciclo laboral típico que se extiende a lo largo de toda la vida útil del trabajador y una clase trabajadora integrada fundamentalmente por individuos empleados de tiempo completo por medio de un contrato formal de trabajo” DUHAU, Emilio; “El marco ...” ; op cit; p.: 67 y 68. “Los seguros sociales clásicos ampararon, en su comienzo, a lo población asalariada, que básicamente pertenecía a los sectores con actividades secundarias y terciarias ... a la población con ingresos estables y controlables. Además, cubrieron a los riesgos de enfermedades profesionales, maternidad, invalidez, vejez, cesantía por edad avanzada y muerte, en un ámbito territorial restringido a las zonas urbanas.” GALLAGA ... op cit; p.:77

mercados⁸⁵, lo que junto con el alto grado de subempleo, que se observa durante el periodo impidió crear las bases materiales para un desarrollo de escala amplia de la política social⁸⁶.

En los países capitalistas avanzados las condiciones elementales que propiciaron la conformación de sistemas de seguridad social de alcance universal fueron,

“ ... la generalización de la condición de trabajador asalariado al conjunto de la población; el trabajo asalariado continuo a lo largo de toda la vida útil como condición normal de inscripción en el mercado de trabajo y un elevado crecimiento económico acompañado de generación creciente de puestos de trabajo.”⁸⁷

En el caso concreto mexicano,

“ ... la generalización de la condición de trabajador asalariado y del consecuente acceso a los principales mecanismos de política social asociados a tal condición resultó limitada ... los procesos de modernización económica capitalista ... dejaron fuera del empleo directo ... porciones significativas de la fuerza de trabajo ...”⁸⁸ (Véase cuadro 2.3)

Cuadro 2.3

PEA formal y asegurada en México, 1970 y 1980 (Como porcentaje de la PEA total)			
Formal		Asegurada	
1970	1980	1970	1980
57	60	25	34

Fuente: DUHAU, Emilio; "El marco de ..." op cit; p.:71

⁸⁵.- DUHAU, Emilio; “Estado benefactor ...” op cit; p.:70.

⁸⁶.- ISUANI, Aldo ... op cit; p.: 109.

⁸⁷.- DUHAU, Emilio; “El marco de análisis ...” op cit; p.:70

⁸⁸.- “En el caso específico de México, los límites enfrentados por la expansión de los mecanismos de seguridad social y la gran importancia relativa de las políticas orientadas a las situaciones genéricas de pobreza, resultan en gran medida esclarecidas a partir del contexto definido de la distribución del ingreso, la reducida participación del salario en el ingreso nacional, los muy bajos niveles salariales y ... la escasa participación de la población trabajadora en el circuito de las cargas fiscales aplicadas a la renta personal ... Si para 1980 la participación de los salarios en el PIB era de 36% ... para 1990 ... se había reducido ... para pasar a ser del 27.9% ... pérdida de relevancia de los ingresos provenientes del salario y, con ello, necesariamente ... dificultades crecientes para la operación de los mecanismos de seguridad social.” DUHAU, Emilio; “Estado benefactor ...” op cit; págs.: 70, 71 y 73.

La segunda razón tiene que ver con la evolución específica experimentada por el estatuto de ciudadanía,

“... se trata fundamentalmente del hecho de que los regímenes políticos latinoamericanos ... no han conformado democracias pluralistas, sino regímenes populistas, autoritarios o dictatoriales en el marco de los cuales el acceso a los mecanismos de la política social tendió a estar fuertemente mediado por representaciones sectoriales, capaces de negociar ventajas diferenciadas y de inducir la conformación de sistemas de seguridad social a veces extremadamente fragmentados.”⁸⁹

Considerando la primera razón que limitó la universalidad de la política social, vía los sistemas de seguridad, es pertinente hablar para el caso mexicano de un *Estado de seguridad social limitada*, como lo llama Duhau para el conjunto de América Latina en el trabajo al que hemos estado haciendo referencia, ya que la cobertura de las áreas de política social atendidas a través de estos sistemas fue limitado (Véase gráfico 2.3) y salvo la esfera educativa a nivel primaria, mediante un sistema paralelo al de la seguridad social, la salud, la vivienda y la alimentación fueron atendidas más en relación a clientelas políticas que a una planeación social universal que tuviera como objetivo el bienestar social pleno de la población.

La seguridad social se desarrolló a partir de un esquema limitado a los trabajadores formalmente asalariado, basado en la aportación obrero-patronal y en la complementación de recursos provenientes del erario federal⁹⁰.

La asistencia social complementó este sistema de seguridad social, desempeñando un papel igual o de mayor importancia que esta última, pues su tarea estuvo en la atención a la población que no estuviera cubierta por ninguna institución de seguridad social, contando para ello con mecanismos de la más diversa índole, a través de los cuales se procuró resarcir la falta de un salario o trabajo adecuado para esta población no derechohabiente.

⁸⁹.- IBÍDEM; p.:74

⁹⁰.- SCHTEINGART, Martha; “Pobreza y políticas sociales en México y los Estados Unidos de Norteamérica: un estudio comparativo” en Revista Mexicana de Sociología No.: 2; p.: 168

Entonces, a partir de los sistemas de seguridad social y de los programas de asistencia social se desarrollaron casi la totalidad de políticas sociales: previsión social, prestaciones sociales, protección social, salud, alimentación, integración familiar y vivienda. El ámbito de la educación gratuita y obligatoria, desde el nivel inicial hasta el medio básico, con un esquema de orientación universalista, pasó a completar el conjunto de políticas sociales⁹¹.

Ciertamente, las áreas que en México cubrió la seguridad social durante el periodo 1940 a 1981 fueron similares a las abarcados en los países del capitalismo más avanzado por estos mismos sistemas -teniendo en las prestaciones sociales, en México, y en los seguros de desempleo, en los últimos países sus principales diferencias (Véase tabla 2.1)- sin embargo, por las características estructurales ya mencionadas de la economía periférica del país, la posibilidad de hacer de la seguridad social el vehículo a través del cual se alcanzara la universalidad en la política social, quedó *limitada*.

Por otra parte, habrá de observarse que a través de los mecanismos de asistencia social se procuró extender los servicios de salud, vivienda y alimentación⁹², sin embargo, dada una forma específica de materialización del Estado, a través de un sistema político, que tuvo en el sistema corporativo uno de sus principales componentes, la prestación y distribución de estos bienes y servicios estuvo, al igual que en lo relativo a la seguridad social, mediado por intereses políticos: aquello que por obligación se debía proporcionar a

⁹¹.-A nivel medio superior, superior y posgrado la educación continúa siendo gratuita aunque ésta deja de ser obligatoria y la orientación universal desaparece. “El Estado -federación, estados y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias”. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; “Artículo 3.” Primer párrafo.

⁹².- Cabe aclarar que lo que en México se encuadra en Asistencia Social presenta diferencias de fondo con respecto a lo que ésta representa en los países del capitalismo más avanzado, pues mientras que en estos últimos, aquellos quienes demuestran reunir determinadas condiciones económicas se hacen acreedores de asignaciones de dinero, en el caso mexicano se había buscado atender las necesidades básicas de aquella población que se encontraba excluida de los mecanismos de seguridad social, a través de mecanismos destinados a apuntalar el ingreso indirectamente, se pretendió hacer extensivo los beneficios que un porcentaje de población considerable no alcanzaba por encontrarse fuera del mercado laboral formal. La asistencia social había cubierto una amplia gama de necesidades a través de programas de abasto popular, con mecanismos de regulación y subsidio a los precios y abasto de bienes y servicio básicos (alimentos básicos, electricidad, agua potable, transporte, etc.), de programas destinados a financiar el acceso a un lote o a regularizar su posesión, desayunos escolares, libros de texto gratuito, clínicas locales de atención primaria, sistemas de atención a población abierta etc. DUHAU, Emilio; “El marco de análisis ...”; op cit; p.:76. También cf. SCHTEINGART, Martha; “Pobreza y políticas sociales en México y Estados Unidos de Norteamérica”; p.: 168 (Véase tabla 2.1)

Tabla 2.1
Los regímenes de seguridad social y asistencia social
(México, Europa y Estados Unidos) (a)

País	Seguridad Social	Asistencia Social
México (b)	Población beneficiaria: <ul style="list-style-type: none"> • Derechohabientes Trabajadores asalariados Afiliado y sus Beneficiarios 	Población beneficiaria: <ul style="list-style-type: none"> • Población abierta • Grupos rurales de zonas marginadas
	Áreas que se cubren: <ul style="list-style-type: none"> • Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales • Enfermedad no profesionales y maternidad • Pensiones de invalidez, vejez Cesantía y muerte. • Prestaciones (c) 	Programas (d): <ul style="list-style-type: none"> • De regulación y subsidio a los precios y abastos de bienes y servicios básicos • De abasto popular • Desayunos escolares • De vivienda • Para la superación de la Pobreza • Despensas comunitarias • Nacional de alimentación
	Fuentes de financiamiento: <ul style="list-style-type: none"> • Participación de los beneficiarios, empleadores y Estado. La administración de los recursos la realizan los institutos de seguridad social. 	Fuentes de financiamiento: <ul style="list-style-type: none"> • Subsidio estatal Orden federal Orden estatal
Europa: países de desarrollo pionero(e)	Población beneficiaria: <ul style="list-style-type: none"> • Derechohabientes Trabajadores asalariados Afiliados y sus Beneficiarios 	Población beneficiaria: <ul style="list-style-type: none"> • Los programas de asistencia social se dirigen a todos aquellos que no cuentan con medios suficientes para su subsistencia
	Áreas que se cubren: <ul style="list-style-type: none"> • Pensiones de incapacidad, vejez y muerte • Enfermedad y maternidad • Accidentes de trabajo • Desempleo • Asignaciones familiares 	Programas: <ul style="list-style-type: none"> • Contra la pobreza • Para familias numerosas • Para familias monoparentales • Para personas de edad que no tienen pensión • Para inmigrantes y refugiados • Para personas en situación especial (ex presidiarios, enfermos mentales, discapacitados que no pueden trabajar, huérfanos)
	Fuentes de financiamiento: <ul style="list-style-type: none"> • Cotizaciones de los asegurados provenientes de 	Fuentes de financiamiento: <ul style="list-style-type: none"> • Subsidio estatal

	los empresarios e impuestos. Los trabajadores y los empresarios administran las instituciones de seguridad social.	
Estados Unidos. (f)	<p>Población beneficiaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derechohabientes Trabajadores asalariados Afiliado y sus Beneficiarios <p>Áreas que se cubren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguro de incapacidad, vejez y sobrevivientes • Seguro para familiares de trabajadores fallecidos • Seguro de salud • Accidentes de trabajo • Pensiones de jubilación • Desempleo • Compensación a trabajadores 	<p>Población beneficiaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los solicitantes que cumplan ciertos estándares de elegibilidad . <p>Programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De ayuda a familias con hijos dependientes • De alimentación para pobres <ul style="list-style-type: none"> a) Bonos de alimentos b) Almuerzos escolares c) Meals on Wheels d) Alimentación suplementaria para mujeres y niños • Ingreso suplementario garantizado • Asistencia general • Beneficios para veteranos • Servicios de salud • Servicios de rehabilitación para incapacitados • Viviendas
Estados Unidos (Continuación)	<p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los trabajadores y empresarios pagan "Contribuciones de Seguro Social. Las contribuciones son acumuladas por el gobierno , bajo el nombre y número de registro de cada asegurado 	<p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subsidio estatal Orden federal Orden estatal

a.- Los puntos que se manejan en este cuadro son generalidades que se mantienen hasta 1990.

b.- Para el caso de México, véase: DUHAU, Emilio; "El marco de análisis de las políticas sociales y urbanas"; págs.: 76-77, "Las políticas de apoyo a la alimentación", 189-213 y "Evolución del sistema público de salud", págs.: 233-236 y 249-252; GALLAGA GARCÍA, Roberto; "El concepto integral de seguridad social y las prestaciones sociales complementarias"; págs.: 87 y 91-92; GORDON, Sara; "La política social y el Programa Nacional de Solidaridad"; p.:353; INCHÁUSTEGUI, Teresa Ma. del Carmen; *El cambio institucional de la asistencia social*; págs.: 184 y ss. SCHTEINGART, Martha; "Pobreza y políticas sociales en México y Estados Unidos de Norteamérica: un estudio comparativo"; págs.: 168-169

c.- Las dos principales instituciones de seguridad social, por el número de derechohabientes que tienen, son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el

Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). El primero divide sus prestaciones sociales en dos grandes rubros: “ i) prestaciones enfocadas hacia el desarrollo individual y el bienestar familiar y comunitario; en este rubro se ordenan los programas de: guarderías, bienestar y desarrollo familiar, atención a pensionados y jubilados, actividades deportivas, y centros recreativos (vacacionales), y ii) prestaciones que apoyan directamente los procesos productivos y la economía familiar, que en este caso se agrupan en los siguientes programas: tiendas, velatorios, y actividades culturales y artísticas.” El segundo divide sus prestaciones complementarias en “ i) prestaciones económicas, las cuales comprenden protección al salario (... tiendas, velatorios ...), y las que contribuyen a mejorar la calidad de vida del servidor público y de sus familiares, como prestamos de corto y de mediano plazo ... y créditos hipotecarios; ii) prestaciones sociales que incluyen: estancias de bienestar y desarrollo infantil, promociones culturales, fomento deportivo y recreación, servicios turísticos, y atención a jubilados y pensionados.” GALLAGA GARCÍA, ... op cit; págs.: 91-92

d.- En realidad, los programas que hemos encasillado bajo el régimen de asistencia social, van más allá del modelo presentado para la realidad de los países del capitalismo desarrollado, son “... mecanismos destinados ... a apuntalar el ingreso de modo indirecto, por medio de la reducción del costo de bienes y servicios básicos y a sustituir el acceso a los servicios de salud por derechos específicos, mediante mecanismos abiertos a la población que carece de tales derechos”; DUHAU ... op cit; p.: 76.

e.- Los países del desarrollo pionero son: Alemania, Dinamarca, Francia, Inglaterra, Noruega, Suecia. Los datos se recogen del trabajo de KUSNIR, Liliana; *La política social en Europa*; 189 pp.

f.- La fuente de los datos de este rectángulo está en JUSIDMAN, Clara; *La política social en los Estados Unidos*; 181 pp.

Elaboración propia con base en los datos señalados en los incisos anteriores.

la población, se distribuyó discrecionalmente a clientelas específicas, ubicadas éstas, fundamentalmente, en zonas urbanas⁹³.

En este sentido y considerando la segunda razón por la cual no se alcanza plenamente un Estado benefactor en el país, es decir, teniendo en cuenta los mecanismos corporativos y clientelísticos permanentemente presentes en la prestación y distribución de servicios de las áreas que abarcan las políticas sociales, así como lo incompleto del estatuto de ciudadanía para la población del país, una segunda forma que se presenta pertinente para aludir al Estado mexicano, es la de *Estado interventor corporativo*, como lo hacen De Gortari y Ziccardi, quienes sostienen que:

“ En el marco del llamado “desarrollo estabilizador”, la política social se sustenta en la creación de un gran aparato institucional, el cual genera una importante cantidad de empleos asalariados y estables para atender las demandas de educación, salud y, en menor medida, vivienda y bienes urbanos. Los mecanismos a partir de los cuales la población mexicana se integra socialmente son predominantemente políticos y clientelísticos y, por medio de ellos, se reforzó la estructura de representación corporativa que prevalece prácticamente intacta hasta mediados de los ochenta.”⁹⁴

Así, sea como *Estado Interventor corporativo* o como *Estado de seguridad social limitado*, el Estado mexicano manifiesta en cada una de las áreas de la política social que abordamos, su limitación, su fragmentación y la manera corporativo-clientelar como se maneja esta última.

En la salud, el régimen de seguridad social y el de atención a la población abierta sólo representa la división más notable del sistema nacional de salud, pues a esta

⁹³.- “El modelo de sustitución de importaciones basado en una economía protegida, privilegió el desarrollo de zonas urbanas a expensas de las zonas rurales. Una cobertura insuficiente y desigual de los servicios de salud y educación, así como el privilegio de los subsidios a productos alimenticios y servicios públicos a los grandes centros urbanos ...” OCAMPO, Luis F.; op cit; p.: 13

⁹⁴.- DE GORTARI ... op cit; p.: 212. De igual modo, “esta política abarcadora se halla asociada al intercambio de apoyo político por elementos de bienestar, y al papel de intermediarios desempeñado por los sindicatos, lo cual implica la centralización de las intermediaciones políticas y sociales en corporaciones sectoriales ligadas al partido oficial y al gobierno y ,por esa vía, al Estado ... la política de objetivos abarcadores se halla ligada a una visión tutelar en la que el Estado asumía la responsabilidad de hacer extensivos a la mayoría de la población los beneficios de la política social” GORDON, Sara; “La política social y el programa nacional de Solidaridad”; p.: 353. En el periodo 1940-1981, “... predomina una concepción tutelar del Estado mediante la cual éste tiene como función importante garantizar los

dualidad le acompaña también una fragmentación de instituciones abocada a atender las demandas en la materia de distintas clientelas (trabajadores del sector privado, trabajadores al servicio del Estado, militares, trabajadores de las principales paraestatales, etc.), en relación a la seguridad social, y una dispersión de organismos, secretarías y fideicomisos destinados a cubrir este mismo género de demandas (organismos federales y estatales), en relación a la población abierta.⁹⁵ (Véase tabla 1.1 del anterior capítulo).

En vivienda esta dualidad (por un lado organismos responsables de los fondos de vivienda de trabajadores derechohabientes y por el otro fideicomisos e instituciones para apoyar la adquisición extensión o mejoramiento de la vivienda de la población no derechohabiente) y fragmentación (fondo de la vivienda para trabajadores del sector privado, al servicio del Estado, etc.) también es manifiesta (Véase tabla 1.1), como lo es la discrecionalidad en la asignación de este bien, muestra fiel de las formas corporativas y clientelares características del periodo.

En alimentación, no es distinta la situación, pues por un lado observamos organismos que tienen programas destinados a apoyar la adquisición de la canasta básica, principalmente Conasupo y sus filiales, y por el otro organismos con programas de asistencia social y combate a la pobreza (véase tabla 1.1).

Como ya se adelantó, fue en el ámbito educativo donde se había alcanzado la mayor cobertura de población, incluso hasta la escuela secundaria, porque a partir de este nivel el universo de población que debía cubrirse va disminuyendo⁹⁶(cf. anexo cuadro 1), en contraposición a la dispersión de instituciones responsables de esta área (véase tabla 1.1).

derechos sociales de la población, y en este marco la política social tendrá un papel complementario de la política económica.”. SCHTEINGART, Martha; op cit ... p.: 168.

⁹⁵.- Según el artículo 35 de la Ley General de Salud “son servicios públicos a la población en general los que se presten en establecimientos públicos de salud a los habitantes del país que así lo requieran, regidos por criterios de universalidad y de gratuidad fundada en las condiciones socioeconómicas de los usuarios”. En la misma ley, se establece en el artículo 37, que “son servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social los prestados por éstas a las personas que cotizan o a las que hubieren cotizado en las mismas conforme a sus leyes y a sus beneficiarios, los que con sus propios recursos o por encargo del Ejecutivo Federal presten tales instituciones a otros grupos de usuarios”; *Ley General de Salud*; p.: 15

⁹⁶.- El número de población a nivel preescolar, primaria y secundaria muestran una tendencia de cobertura ascendente, al igual que en el nivel medio superior y superior, sin embargo, en estos dos últimos casos el incremento es marginal, pues

Esta falta de cobertura en los niveles educativos más importantes para cualquier país, que ya cuestionan la eficacia de la política social en esta área, se hace más evidente en el ámbito de la salud, donde los hospitales y camas censables en conjunto se incrementan de 4,092 a 10,063 y de 40,191 a 61,586, respectivamente en el periodo 70-90, pero al mismo tiempo la población que hay por hospital y camas no se modifica substancialmente, pasando de 11,785 personas/hospital a 9074.1 y transitando de 1199.9 personas/cama a 1319.3, lo que representa un aumento en la relación de 9.4%, contrario a cualquier mejora social (cf. anexo cuadro 2).

En relación a la vivienda la situación es todavía más crítica, aún si observamos que hay un incremento absoluto de éstas -de 3 884,582 viviendas que había en 1939 se pasa a 16 035,233 en 1990- el promedio de personas por vivienda se mantiene en 5 (cf. anexo cuadro 3).

Respecto a la alimentación no hay datos precisos, sin embargo, sólo considerando el incremento de la población, principalmente en zonas urbanas⁹⁷ (cf. anexo cuadro 4), en el periodo y la población con ingreso declarado -la PEA ocupada que en la relación con la población total nunca sobrepasa los 324 (cf. anexo cuadro 5)- se puede deducir que los mecanismos para apoyar la adquisición de la canasta básica, junto con los programas de asistencia social, resultan insuficientes.

Con todas estas carencias debe reconocerse que durante el periodo en cuestión, hay en la política social un fuerte sesgo, y esto no es pleonismo, *social*, esto es, una búsqueda por asignar servicios y satisfactores sin una contraprestación precisa o específica equivalente⁹⁸, lo cual queda manifiesto en la evolución del gasto social que hasta el año de 1981 tiene una tendencia ascendente (cf. anexo cuadro 6).

para 1990 la población potencial cubierta para esos niveles es a penas de 36% y 10%, respectivamente, esto sin considerar las diferencias regionales que dejan en mejor posición a las zonas urbanas (Véase anexo cuadro 1)

⁹⁷.- Se considera que si en zonas rurales la alimentación con cultivos propios o de familiares es plausible, en zonas urbanas lo es menos, se presenta así la necesidad de adquirir los productos en el mercado y para ello es necesario un ingreso que fundamentalmente se obtiene por un empleo.

⁹⁸.- VILAS, Carlos; "Hacia donde va la política social", en *Estado y políticas sociales después del ajuste: debate y alternativas*; p.:195

La crisis económica y fiscal de principios de los 80⁹⁹ haría todavía más vulnerable a las críticas la forma como durante el periodo se había conducido el Estado y, específicamente, el modo como se había desarrollado la política social. La perspectiva desde donde se le critica asumirá como intrínseco al Estado “Benefactor” la ineficiencia e ineficacia para administrar los servicios que prestaba.

De este modo, el patrón de política social que se mantiene y reproduce en un ambiente de crecimiento económico sostenido, donde la hegemonía política tenía como sujeto fundamental a las organizaciones corporativizadas, se había agotado¹⁰⁰.

En México el año de 1982 marca el inicio del cambio en la forma de intervención estatal en el mercado y en las políticas públicas en su conjunto, en el siguiente apartado abordaremos la cuestión.

2.2.4 El Estado “regulador” y su política social (1982-1998)

En este periodo que inicia con el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988)

“La definición y autoreconocimiento del Estado como tutelar se empezó a modificar a partir de las disposiciones instrumentadas como respuesta a la crisis. Tanto en las medidas aplicadas como en las concepciones sostenidas implícita o explícitamente, se desiste del compromiso estatal de fomentar el crecimiento a través de medidas de intervención económica proteccionista, y pierde fuerza el postulado de que el desarrollo económico es en lo fundamental responsabilidad estatal y debe tener un sentido redistributivo ... se deja de lado la idea de que el papel interventor justifica en gran medida la acción del Estado y de que en él se fundamenta su legitimidad.

“Las políticas estabilizadoras basadas en el control de salarios y de precios abrieron un proceso de ajuste estructural, dirigido a establecer un modelo económico ...que rechaza el proteccionismo y postula la competencia, la apertura comercial y la inversión extranjera

⁹⁹.- La crisis en realidad ya se hace evidente desde el inicio de los 70, con crecientes déficits fiscales y los primeros ajustes salariales; el desencuentro entre esta forma de instrumentar la política social, su financiamiento, los intereses de los trabajadores y los incentivos a los empresarios es claro. No obstante, la presencia de recursos externos y los ingresos provenientes del petróleo permitieron durante casi todo el sexenio de José López Portillo (1976-1982), mantener una política de bienestar social de creciente cobertura. GONZALEZ TIBURCIO, Enrique; GONZALEZ TIBURCIO, Enrique; *Reforma del Estado y Política Social. Aspectos teóricos y prácticos*; págs.: 24 y 25

¹⁰⁰.- IBÍDEM; p.: 26

“... se siguió una política orientada a sanear las finanzas públicas y a controlar el déficit presupuestal, por medio de la obtención de mayores ingresos, la reducción del gasto público ... la reforma administrativa, y la desincorporación de la entidades paraestatales consideradas no estratégicas ni prioritarias.”¹⁰¹

Sin embargo, y esto es importante considerarlo, estas

“...respuestas a la crisis económica de los ochenta no han acarreado la completa sustitución del modelo anterior de seguridad social, sino una serie de intentos de ajuste y racionalización administrativa y financiera de las instituciones y programas sociales; se han acompañado en algunos casos de la creación de nuevos programas y, en otros de la reorientación de programas existentes o, del *desarrollo de programas destinados a la atención a la pobreza*, junto con una progresiva reducción y, finalmente eliminación, de los mecanismos que entrañaban la aplicación no focalizada de subsidios”¹⁰²

Así, encontramos que en el área de salud y en la de vivienda los mecanismos de financiamiento se mercantilizaron¹⁰³ con la transferencia de la administración de los fondos de seguridad social y vivienda a empresas privadas; se establece una política de *revisión de cuotas*, por la cual el IMSS, principal institución de seguridad social, regresa la cuota pagada al seguro de salud, incluyendo la parte estatal, cuando una empresa demuestra que tiene servicios médicos propios o un seguro privado de salud para sus trabajadores¹⁰⁴ e, igualmente, se presencia la descapitalización de los fondos de vivienda destinados a la población abierta o, en su defecto, el establecimiento de formas de recuperación de inversión que por los requisitos impuestos, sólo permiten a los grupos de población con mejores ingresos económicos, obtener los beneficios que proporcionan los fondos y fideicomisos de vivienda¹⁰⁵.

¹⁰¹.- GORDON, Sara; op cit; p.355. La autora nos dice, con base en el cuarto informe de Salinas de Gortari que entre 1983 y 1992 fueron disueltas, liquidadas, desincorporadas o vendidas, 934 empresas estatales, que pasaron de 1155 en 1982 a 241 en 1992.

¹⁰².- SCHTEINGART, Martha ... op cit; p.:169

¹⁰³.- “El concepto de mercantilización es más adecuado que privatización, ya que por este último tiende a entender venta de activos, mientras mercantilización fija la atención en la conversión de los servicios y beneficios en “mercancías” sujetas a la lógica del mercado y manejados con fines de lucro”; LAURELL, Asa Cristina; “La política social del pacto posrevolucionario y el viraje neoliberal”, en *Hacia una política social alternativa* ; p.:23

¹⁰⁴.- IBÍDEM; p.:30

¹⁰⁵.- Las instituciones públicas de vivienda se alejaron del papel de promotoras de la vivienda social lo que benefició de forma casi exclusiva al sector capitalista. se observa así que 80% de los recursos disponibles para vivienda, financió el acceso de una minoría a la propiedad de vivienda terminada de alto costo. COULOMB, Rene; “La vivienda en la crisis. México, 1982-1997”; p.:33. Del mismo autor, “ONG y políticas sociales: una problematización desde el hábitat humano”; p.:240.

En el ámbito educativo, si bien se establece el nivel secundaria como obligatoria, en los niveles medio superior y superior, la disminución de recursos, el condicionamiento del financiamiento a las instituciones según su “calidad” y “excelencia” académica y la disminución de la matrícula de las escuelas con mayor demanda, frente a la ampliación de la matrícula de escuelas con formación terminal, muestran una política en esta área apegada a los planteamientos de eficientar el gasto público.

Finalmente, en relación a la alimentación

“... la amplia aplicación de subsidios a la oferta fue reduciéndose hasta quedar limitada a unos pocos programas focalizados en la población pobre ... lo cual respondía al programa de privatización del sector público paraestatal y al propósito de eliminar la aplicación generalizada de subsidios mediante el precio de los productos básicos.”¹⁰⁶

La actuación del Estado respecto a las políticas sociales en las áreas arriba descritas, ha llevado a describir su política como “neoliberal”. Como se menciona en el primer apartado de este capítulo, esta definición más que explicar una situación concreta, oculta la naturaleza del Estado. El Estado tiene la necesidad de actuar de un modo específico, en tanto que su tarea está en la formación de ciudadanos y de trabajadores *activos* para la empresa capitalista. Hay, sin embargo, en el grupo humano encargado del Estado una cierta perspectiva de gobierno que puede hacer que el *sesgo social* de la política social se reduzca al máximo; el *sesgo* que presenta la actual política en el orden federal es *político* y no *social*, un *sesgo social* definido por el nivel mínimo de gobernabilidad debajo del cual la posibilidad de convivencia colectiva se pone en riesgo.¹⁰⁷

De este modo, con todo y que en el periodo 1940-1981 hay de fondo el interés por mantener un proceso de acumulación, que acompaña un proceso de ciudadanización, existe también un *sesgo social* muy fuerte, este sesgo se debilita en el periodo 1982-1998, hasta llegar a un nivel mínimo, donde la preocupación no reside tanto en una población

¹⁰⁶.- SCHTEINGART...op cit; págs.: 169-170

¹⁰⁷.- “En la medida que se trata de un mínimo político, su reconocimiento plantea tensiones entre las clases y los representantes políticos de la clase, propia de la política y del Estado moderno. Pero al mismo tiempo la vinculación del sesgo social mínimo al mínimo político de gobernabilidad implica desplazar la racionalidad y la legitimidad de la política social de una preocupación por la equidad a una preocupación por el control político de los grupos subalternos y la estabilidad institucional” VILAS, Carlos; “¿Hacia donde ...” op cit; p.: 196

con carencias sociales como en una población que se observa como potencial foco de riesgo político -el Pronasol sería el ejemplo más ilustrativo.

Esta disminución en el sesgo social ha llevado a nombrar toda actividad del Estado como “neoliberal” y a esperar como un acto ineludible el “desmantelamiento del Estado benefactor”, sin considerar la necesidad intrínseca del Estado -búsqueda de legitimidad mediante la ciudadanización y promotor del sistema capitalista- por la que el desmantelamiento de los mecanismo y programas de acción social que éste emprende se vuelve imposible.

La mitología que permea el imaginario colectivo y que hace concluir “todo pasado es mejor” lleva a exaltar las virtudes del “estado benefactor” mexicano, presentando como prueba principal e irrefutable el incremento del gasto social porcentual y absoluto durante el periodo 1940-1981¹⁰⁸, se abstrae el indicador del todo y se olvida que este gasto en tanto destinado a generar los mecanismos y programas de la política social, era gasto a favorecer la constitución de un Estado y de un modo de producción que benefició a la población de los centros urbanos, necesaria para el Estado y la empresa capitalista, en detrimento de franjas significativas de la población rural con características culturales propias¹⁰⁹.

El sesgo social que la política social tuvo por más de 40 años, por supuesto, debe tratarse de manera separada y de este modo, recuperarse, considerando las omisiones que, en el marco de un Estado periférico en crecimiento, promotor de un modo de producción, se hizo hacia las poblaciones rurales y dentro de algunas de éstas a sus grupos étnicos.

¹⁰⁸.- Cf. anexo cuadro 6. Con un sentido crítico tiene aún que revisarse hasta qué grado el aumento del gasto “social” contribuyó a mejorar la calidad y condiciones de vida de la población. Se acepta sin mucho cuestionamiento la existencia de una relación inversa, no explícitada, entre monto y magnitud de la pobreza: “a más recursos disponibles, menor cantidad o proporción de pobres... El gasto social público ... tiene un componente de gasto administrativo, que no significa beneficio real para la población: “bastaría que se aumentaran las remuneraciones de la administración pública para que crezca el gasto público social...””. FRANCO, Rolando; “Paradigmas de la política social en América Latina”, en *Pobreza, exclusión social y política social*; Rafael Menjívar, et al (edit.); págs.: 52-53

¹⁰⁹.- La evaluación de la política social en un marco teórico consistente, está todavía en ciernes. El trabajo no busca, pues imposibilitado de tiempo y espacio se está, agotar esta discusión. El estatuto de ciudadanía, que al parecer sólo se tenía en las zonas urbanas tiene que evaluarse en relación a la conformación del Estado y sus políticas sociales. Esta tarea aún está por delante.

Es así, el *sesgo social*, lo que nos permite hablar en singular, esto es, de política social. Este sesgo es el fondo donde se asientan los fines de toda acción del Estado, sea para el caso mexicano, en su orden federal, estatal e incluso municipal. El *sesgo social* se localiza en los lineamientos que guían la acción de ésta, por lo cual se debe diferenciar principalmente entre política social federal y política social estatal, sin que esto nos lleve a obviar las considerables diferencias en recursos humanos, técnicos y financieros que vuelven más determinante la primera frente a la segunda.

Pensar entonces en política social es tener como referencia los principios que guían la acción social: bienestar social en un extremo o mínimo de gobernabilidad y control político en el otro. Hablamos en plural de políticas sociales respecto a las múltiples actividades estatales, en sus respectivos órdenes, tendientes en su conjunto al proceso de integración social vía la ciudadanía de grupos.

Asentado lo anterior se aprecia la validez de las políticas sociales como “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 los individuos en tanto ciudadanos y trabajadores.

Sin embargo, ¿cómo son ese conjunto de instituciones programas y mecanismos? ¿Cómo se comportan a partir de procesos más específicos como el de la descentralización o frente a un cambio de gobierno?

Existe una lógica intrínseca del Estado -funcional para que no se confunda con el ideal fenomenológico hegeliano- que lo obliga a realizar acción pública y específicamente políticas sociales. Pero, ¿qué procesos se presentan frente a la mayor extensión de la actividad de otros organismos del Estado que ya no son los del orden federal -léase estatal o incluso nivel municipal?

Es menester entonces, pasar a revisar las instituciones programas y mecanismos que componen la política social. Sin embargo, será necesario reconocer antes el marco institucional y territorial del Distrito Federal y la delegación Iztapalapa, haciendo énfasis en el lugar que ocupa el primero dentro del Estado Federal Mexicano y en las condiciones de

vida que se presentan en ambas demarcaciones. El apartado II se encarga de abordar estos últimos puntos y el apartado III de esclarecer las interrogantes anteriores.

II Parte. La ciudad de México y la delegación Iztapalapa: marco institucional y territorial

Capítulo 3

El Distrito Federal y la delegación Iztapalapa.

3.1 El Distrito Federal: delimitación institucional y territorial.

Legalmente la Ciudad de México, como demarcación política-administrativa, es el Distrito Federal¹¹⁰ y hasta años recientes, se encontró inscrita en una estructura más amplia, encabezada por las instancias federales; el grado de autonomía por parte de las autoridades encargadas del gobierno del Distrito Federal, al igual que el conjunto de estados pertenecientes a la República Mexicana, con relación a la autonomía política, la administración, la impartición de justicia y las finanzas, había dependido, principalmente, de la forma en que el gobierno federal decidía concentrar o ceder funciones, obligaciones y derechos a las instancias políticas y administrativa del orden estatal y del nivel municipal.

Para la Ciudad de México esta situación fue todavía más acentuada pues hasta diciembre de 1997 el organismo administrativo responsable de la capital de la República, el Departamento del Distrito Federal (DDF), se incluyó entre los organismos bajo tutela del Ejecutivo Federal¹¹¹

¹¹⁰.- La Ley Orgánica del Distrito Federal de 1970 establece que los límites de la Ciudad de México y el Distrito Federal son iguales. "... en 1970 la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal resumió largos años de decisiones políticas que siempre buscaron la centralización, la anulación del Ayuntamiento como órgano de gobierno, la negación del derecho de voto de sus ciudadanos, el control absoluto de sus ingresos y a la desaparición de su territorio". HERNÁNDEZ FRANYUTI, Regina; "La desaparición territorial de la Ciudad de México"; p.:17.

¹¹¹.- El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorgaba al Presidente de la República facultades sobre el Distrito Federal; la fracción XVII permitía al Ejecutivo Federal nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; p.: 84 Q). La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reconocía al Departamento del Distrito Federal como parte de la Administración Pública Centralizada (artículo 2 y 26). La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal también señalaba al Presidente de la República como encargado del Gobierno del Distrito Federal quien nombraría y removería libremente al jefe del DDF, artículo 1 (ley correspondiente; p.23). El día 25 de octubre de 1993 se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (p.44). El 22 de agosto de 1996 quedaron definidos los atributos del Ejecutivo local (Constitución Política; p.:69) El día 4 de diciembre de 1997 se reforma el artículo 26 y se derogan los artículos 5o y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (p.:40 de la ley correspondiente). Así mismo, se reforman, adicionan y derogan disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Folleto de actualización a la 17a edición del Estatuto de gobierno).

Puede parecer obvio y resultar tautológico, pero el Distrito Federal se define por ser sede de los poderes federales y hasta fechas recientes por estar en su totalidad bajo tutela y responsabilidad de esos mismos poderes. La aparición del Distrito Federal responde fundamentalmente a la manera como fue concebida la nación, a la forma como se pensó el régimen más idóneo para la nación en ciernes a inicios del siglo XIX.

El poder federal se pensó como producto del acuerdo soberano de los estados que buscaban vivir de forma comunitaria con otros estados, evitando de este modo luchas estériles entre los signantes del pacto y generando lazos de solidaridad entre los mismos. Sin embargo, el poder federal, distinto al de los estados que signaban el contrato, enfrentaba el problema que mientras estos últimos contaban con un territorio, él carecía de éste.

Esta situación coadyuva a que en el año de 1824, bajo la influencia ideológica del federalismo norteamericano, el *Soberano Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos* decreta:

“ 1o El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación ... será la ciudad de México

“ 2o Su distrito será comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas

“ 3o ...

“ 4o El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley ...”¹¹²

La creación *de jure* del poder federal necesitaba de una serie de prerrogativas que le permitiesen desempeñar una actividad diferente a la de los estados y por encima a la de ellos: la formación del Distrito Federal responde a esa necesidad, representa el primer paso de una política centralista que indistintamente practicarán los partidarios declarados

¹¹².- Colección de lugares y disposiciones gubernativas y municipales de policía vigente en el Distrito Federal ... Tomo I, México, Imprenta y Litografía Irineo Paz, 1884, pp. 43.44. Citado en LIRA, Andrés; “Distrito Federal” en Manuel Calvillo; *La República Federal. Gestación y Nacimiento*; México, ed Novaro; p.: 65

de ésta y los “federalistas”¹¹³, una política justificada en todo momento en nombre de la nación.

El fin último de las políticas centralistas es la consolidación de la llamada nación. Si consideramos que ésta se define como el proceso de fortalecimiento del poder central en detrimento del resto de los poderes (y por supuesto, del desconocimiento de toda cultura que no sea la “nacional”), reconoceremos que la formación de un Estado es lo que realmente se está presentando¹¹⁴.

En este sentido las políticas centralistas al igual que las políticas “federalistas” buscaron la consolidación de un Estado. La localización del Distrito Federal en un territorio, que por cuestiones históricas había sido principal centro económico y político tanto de la colonia como del Imperio Azteca, es un primer paso hacia la formación del Estado mexicano. Por ello el Distrito Federal es producto de estas políticas centralistas antes que promotor de las mismas. Cada uno de los matices que adopte, sea como distrito o departamento, responderá a la necesidad de conformar el Estado-Nación.

Sin embargo, la cuestión no reside tanto en la legitimidad para conformar un Estado y la necesidad concomitante de contar con un territorio que garantizase a éste su autonomía frente a aquellos poderes que lo fundaban; el cuestionamiento se encuentra más bien en la expoliación por parte de los poderes federales del derecho de los habitantes de este territorio de otorgarse a sí mismo un gobierno propio. El Distrito Federal de dos leguas¹¹⁵ y sus habitantes “sufrirían los diferentes regímenes, que a lo largo de la primera mitad del siglo XIX produjeron los vaivenes políticos”¹¹⁶.

¹¹³.- Bastante paradójico desde mi punto de vista, aunque a decir de los estudiosos del federalismo, la política centralista del Estado federalista sólo sería “... un recorte de la diversidad permisible dentro del Estado Federal”. LUJAN PONCE, *op cit.* p.: 47

¹¹⁴.- Cf. La definición de Estado que trabaja Weber. Nota 10 del capítulo 2 del presente trabajo.

¹¹⁵.- Retomó parte del título del libro MC GOWAN, Gerald; *El Distrito Federal de dos leguas o cómo el estado de México perdió su capital*; México, El Colegio Mexiquense, 1991; 260 pp (Fuentes, 1)

¹¹⁶.- HERNANDEZ FRANYUTI, Regina; “Los límites territoriales del Distrito Federal. 1824-1848”, en Carmen Blázquez et al., *Población y estructura urbana en México, siglos XVIII y XIX*; México, Instituto Mora, 1996; p.: 325. Así, el Distrito Federal pasaría a ser en 1836, bajo la República Centralista, Departamento de México; éste se restablecería en 1846, bajo la República Federal y se mantendría como tal bajo la dictadura de Antonio López de Santa Ana, en 1853.

Los constituyentes de 1857 volverían a discutir sobre el Distrito Federal y sobre el derecho de sus habitantes, y aun cuando hubo intención de conformar el estado del Valle de México en el territorio que ocupaba aquél, “cuando los supremos poderes se trasladen a otro lugar”¹¹⁷, este mismo no experimentaría cambio alguno.¹¹⁸

Con una menor visión, los constituyentes de 1916-1917 volvieron a discutir sobre ambos puntos y salvo el reconocimiento de los ayuntamientos que habían sido suprimidos durante la dictadura de Porfirio Díaz¹¹⁹, y rehabilitados a la salida de éste en 1911, ningún cambio mayor se presentó.

La forma como actuaron los constituyentes no debe de sorprendernos, pues la consolidación de una nación y su correspondiente Estado pasaban -dadas las carga y condiciones históricas, así como los postulados federalistas que aún hoy se sostienen como ideario político- por el establecimiento de un Distrito Federal que pudiera controlar desde ese espacio las relaciones políticas y económicas que se dieran en la república, que controlara cualquier intento por parte de uno de los estados de romper el pacto federal: el espacio que hoy conforma ese Distrito reunió desde un inicio las condiciones estratégicas para tal propósito.

La eliminación de los ayuntamientos a iniciativa del presidente electo, Alvaro Obregón, en 1928¹²⁰ sólo fue el corolario de los esfuerzos, de los distintos grupos políticos interesados en ello, por conformar un Estado *de facto*¹²¹, cuya consolidación pasaba por la eliminación de todo obstáculo que lo impidiera: los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal se encontraron entre los últimos.

¹¹⁷.- Artículo 46 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857; citado en LUJAN PONCE ... *op cit*; p.123. En la actualidad el mismo precepto se mantiene en el artículo 44; *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*; p.:26

¹¹⁸.- Habría un intento más, bajo un nuevo régimen centralista, de volver este territorio en departamento; el triunfo liberal de 1861 restablece por enésima vez el Distrito Federal y lo reduce en sus límites septentrionales. HERNANDEZ ... *op cit* págs.: 326 y ss.

¹¹⁹.- El ayuntamiento de la ciudad de México y los ayuntamientos de las demás municipalidades, que habían sobrevivido a las sacudidas políticas del siglo XIX, dejan de funcionar en 1903 como órganos con personalidad jurídica, manteniendo sólo algunas funciones políticas muy restringidas; “con voz consultiva y derecho de veto”, no obstante, “... sus bienes, sus derechos y obligaciones, pasaron al gobierno federal; sus facultades administrativas se atribuyeron al Consejo Superior de Gobierno del D F”. VICENCIO TOVAR, Abel ... *op cit*; p.: 144.

¹²⁰.- Cf. Nota 3 de la introducción de este trabajo.

De este modo, en el año de 1928 se definió la situación política del D.F., misma que prevalecería hasta 1997, cuando bajo la promoción de Alvaro Obregón el Congreso decidió eliminar los ayuntamientos existentes en el territorio. “Para cumplir con la reforma hecha a la fracción VI del artículo 73 constitucional, el Congreso expidió el 31 de diciembre de 1928 la Ley Orgánica del Distrito y Territorio Federales, disponiendo que el gobierno del Distrito Federal estuviera a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por medio de un órgano creado ex profeso, que fue el Departamento del Distrito Federal.”¹²² El DDF estaría

“ ... presidido por un jefe nombrado por el presidente de la República ... ese departamento tomó a su cargo `las funciones desempeñadas por los ayuntamientos y el gobierno del Distrito Federal ...´ las delegaciones foráneas se encomendarían a unos delegados , a cuyo cargo quedó la administración de los servicios públicos locales ...”¹²³

3.1.1 La descentralización y la reforma política del Distrito Federal

En ese año de 1928 una primera ley orgánica sobre el Distrito Federal es aprobada, durante el gobierno de Emilio Portes Gil, y al igual que aquella otra aprobada para el año de 1941, su principal relevancia estaría en una estructura burocrática central, los consejos consultivos vecinales y en la división interna por delegaciones de la demarcación federal.

En 1971 es aprobada una tercera ley orgánica sobre el Distrito Federal, aquí la relevancia reside en que ésta se inscribe dentro de una estrategia federal de reforma administrativa. Por supuesto que su trascendencia es menor, dada las características y circunstancias políticas de ese momento; no obstante, el suceso nos permite observar que el tipo de gobierno que hasta entonces se había mantenido para el Distrito Federal comienza a mostrar un serio desgaste y en consecuencia una falta de eficiencia para manejar los problemas políticos, económicos y sociales que se presentaban en la capital.

¹²¹.- Cf. Apartado 2.2.2 del presente trabajo.

¹²².- *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su Reglamento Interior*; p.: 8.

¹²³.- VICENCIO TOVAR, Abel; *Derecho y legislación electoral*; p.:144. Para el caso de la pérdida de municipalidades en el Distrito Federal también puede consultarse: ZICCARDI, Alicia; “1928, Un año difícil para el país y su capital”, en *La Jornada*; 4 pp., o bien LUJAN PONCE, Noemi; *El régimen jurídico político del D.F.*; 342 pp.

Al Departamento del Distrito Federal (DDF) como organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, se le asignan tanto tareas mínimas en las áreas de política social que nos interesan, en el caso de la salud y la alimentación, y funciones residuales, en lo concerniente a la vivienda y la educación.

El crecimiento de la población capitalina a la par de los problemas políticos, económicos y sociales, que ya desde esos años se muestra, vuelve más apremiante la necesidad de una nueva forma de gobierno¹²⁴. En el año de 1986 el presidente en turno, Miguel de la Madrid Hurtado, manda al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para que se constituya la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Es verdad que la problemática que vive el Distrito Federal y sus habitantes no es única en la república, fenómenos similares se ven en otras ciudades del país, de ahí que no sea descabellado ver estos intentos por “modernizar” la estructura política del Distrito Federal dentro del marco de las políticas de planeación emprendidas en ese sexenio.

Estas políticas que se incluyen como parte del Sistema Nacional de Planeación democrática inician un proceso de descentralización política y administrativa claramente identificado con las reformas a los artículos 25, 26 y 115 constitucionales y con las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración pública.¹²⁵

Este mismo proceso de descentralización continua durante el sexenio de Carlos Salina de Gortari, con la excepción de que aquí este proceso se inserta en la denominada reforma del Estado que tiene en la “descentralización efectiva” una base para la participación del gobierno federal.

La finalidad de esa “descentralización efectiva” propiciaría

“... la participación de los tres niveles de gobierno en sus respectivos ámbitos y niveles de responsabilidad o competencia, para generar una estructura administrativa más organizativa y eficiente”.¹²⁶

¹²⁴.- Considérese que la población del D.F., hacia el año de 1940 es de 1,757,530 y para el año de 1980 la población asciende a 8, 831,079, es decir, la población de 1980 crece más de cinco veces con respecto a la de 1940. (Véase anexo cuadro 7)

¹²⁵.- SOBERANES, J.L. ; *La reforma Urbana*; págs.: 70-80.

¹²⁶.- IBÍDEM; p.: 101

En teoría la descentralización buscaba diluir ese centralismo que había resultado de los esfuerzos por formar el Estado Mexicano; esta política se presentaba entonces como un elemento más de la reforma del Estado cuyo fin era la modernización del endeble sistema económico y político mexicano¹²⁷.

La descentralización se convirtió en bandera del gobierno federal; empero, en los hechos promovió en el mejor de los casos una política de desconcentración -que se define por el traspaso de la autoridad a los niveles inferiores de la estructura administrativa pero siempre a lo largo de la línea burocrática definida a nivel central- o de delegación -que se entiende como la cesión de autoridad y algún poder de decisión para cuestiones específicas a agencias autónomas que dependen del centro¹²⁸.

Desde esta perspectiva se

“priman los ejes administrativo y económico y una determinada interpretación de los mismos que apunta a una reducción de las funciones sociales que pretendían garantizar la satisfacción elemental de las necesidades de las mayorías y la defensa de sus derechos humanos ...”¹²⁹

Esta política que *de facto* llevo a cabo el gobierno federal en respuesta al alto grado de concentración -que más buscaba “endosar” responsabilidades que ceder parte de su poder- se observa de modo semejante en la postura que éste ha asumido con respecto a la reforma política del Distrito Federal, su reticencia a otorgar plenos derechos políticos a los habitantes de la capital y su regateo para que existan los órganos políticos facultados con plenos poderes para legislar y ejecutar en asuntos concernientes a la población que habita en el Distrito Federal.

No obstante, debe también considerarse que el gobierno no es el único actor que ha tomado la bandera de la descentralización; grupos políticos en el nivel estatal y federal

¹²⁷.- ORTEGA L., Roberto; “ El nuevo federalismo y la reforma del Estado”, en *Federalismo y Municipio*; págs.: 37-66.

¹²⁸.- MARTÍNEZ OMAÑA, Ma. Concepción; *Aguascalientes : un ensayo de descentralización (1982-1988)*; p.: 23.

¹²⁹.- CORRAGIO, J.L., “Las dos corrientes de descentralización en América Latina; en *Ciudades sin rumbo*; p.: 1999.

han encontrado en la descentralización un modo a través del cual mejorar las condiciones de vida de los habitantes que pueblan su respectiva demarcación territorial. Aquí la descentralización es vista desde una perspectiva más amplia y a diferencia de la desconcentración o de la delegación ésta se caracterizaría por el traspaso efectivo del poder, perdiendo el gobierno central toda jurisdicción y atribución sobre los entes locales¹³⁰.

Algunos pasos importantes en este proceso de descentralización ya se han dado¹³¹ y un suceso político que se presenta como catalizador de éste lo observamos con la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal el 6 de julio de 1997 y con el inicio del primer gobierno de la ciudad electo por voto universal, libre y secreto el 5 de diciembre del mismo año.

El Distrito Federal adopta así otro estatuto, su reconocimiento como entidad federativa que se le otorgó en julio de 1994, se acompaña aquí de una situación concreta: la elección directa vía votación directa, universal, libre directa y secreta¹³² por primera vez de la principal autoridad de la demarcación.

Obtenido este espacio de representación popular por un miembro de un partido de oposición al gobierno federal, el Partido de la Revolución Democrática, las nuevas relaciones intergubernamentales que se establecen entre instancias del orden federal y del orden “estatal”, se alejan del tamiz tradicional de una administración centralizada -donde el Departamento del Distrito Federal era una instancia más, subordinaba al orden federal- y del marco de disputas intra-partidistas -donde los funcionarios públicos pertenecían en su totalidad al partido dominante.

Estas relaciones surgidas de un marco legal todavía indefinido, resultado de la disputa por un nuevo federalismo, reestructurado y alejado del fuerte control que desde el

¹³⁰.- MARTÍNEZ OMAÑA *op cit*; p.: 24.

¹³¹.- Cf. con el capítulo 4 de este trabajo, ahí se alude a los procesos de descentralización de los servicios de salud y de asistencia social del Gobierno Federal al Gobierno del Distrito Federal.

¹³².- Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; p.:70. En esta primera elección el Partido de la Revolución Democrática y su candidato al Gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas, obtuvieron alrededor del 47% de la votación; el Partido Revolucionario Institucional y su candidato Alfredo del Mazo

orden federal se ejercía sobre el conjunto del aparato estatal, tendrán que considerarse al momento de comparar -en lo referente a las políticas públicas y para el caso de este trabajo en lo concerniente a las políticas sociales- al gobierno de la última regencia del Distrito Federal con el actual gobierno de la entidad (1997-2000).

Es menester pues, reconocer el lastre que aún se mantiene por una estructura jurídica de más de un siglo que se acompaña de un proceder político que a fuerza de años devino en consuetudinario y que como tal se enquistó en la instancia de gobierno más próxima a los habitantes de la capital de la República: las delegaciones políticas.

3.2 La delegación Iztapalapa: delimitación institucional y territorial.

La delegación Iztapalapa es una de las 16 delegaciones que componen el Distrito Federal. (véase mapa 1). Iztapalapa, “agua entre las lajas”, fue un asentamiento de 13 pueblos prehispánicos, con ocho barrios principales y un número importante de monumentos históricos.

Iztapalapa, como las demás delegaciones, es un organismo desconcentrado de la Administración pública del Distrito Federal que responde a los lineamientos que desde el nivel central se determinan. En conjunto las delegaciones tienen un total de 18 funciones principales estipuladas jurídicamente en 60 fracciones (véase tabla 3.1), que buscan cumplir a través de una estructura funcional dividida en subdelegaciones administrativas y, en algunos casos, como lo es con Iztapalapa, en subdelegaciones territoriales (véase mapa 2)¹³³.

Tabla 3.1

<p>Delegaciones Corresponde a éstas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, modificación, conservación y mejoramiento de inmuebles 	<p>Municipios: Facultades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Expedir bandos de policía y buen gobierno 2. Expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia
--	---

alrededor del 25% y el Partido de Acción Nacional y su candidato Carlos Castillo alrededor de 17%; La Jornada ; 7 de julio de 1997; p.: 55

¹³³.- Cf. capítulo 3. Véase mapa 5.

<ol style="list-style-type: none"> 2. Otorgar licencias de conjuntos habitacionales, subdivisiones y usos de suelo y autorizar los números oficiales y alineamientos 3. Otorgar autorizaciones para la instalación de anuncios 4. Otorgar permiso para la utilización de la vía pública 5. Autorizar los horarios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos y vigilar su desarrollo 6. Velar por el cumplimiento de las leyes 7. Proporcionar los servicios de filiación para identificar a los habitantes de la delegación 8. Intervenir en las juntas de reclutamiento del Servicio Militar Nacional 9. Elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles 10. Prestar el servicio de limpieza 11. Rehabilitar y mantener escuelas, bibliotecas, museos y demás centros sociales 12. Prestar el servicio de alumbrado público 13. Dar mantenimiento a los monumentos públicos 14. Construir, rehabilitar y mantener parques públicos 15. Construir, rehabilitar, mantener y en su caso administrar mercados públicos 16. Administrar centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo y los centros deportivos 17. Construir, rehabilitar y mantener las vialidades secundarias, guarniciones y banquetas 18. Construir, rehabilitar y mantener puentes y pasos peatonales <p>Fuente: Art. 32. <i>Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal</i> p.: 303-308.</p>	<p>general dentro de sus respectivas jurisdicciones</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Coordinarse con los municipios del mismo estado 4. Administrar libremente su hacienda 5. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal 6. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales 7. Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales 8. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana 9. Otorgar licencias y permisos para construcción y 10. Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica <p>Tienen a su cargo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Agua potable y alcantarillado 2. Alumbrado público 3. Limpia 4. Mercados y centrales de abasto 5. Panteones 6. Rastro 7. Calles, parques y jardines 8. Seguridad pública y tránsito 9. Otros que las legislaturas locales determinen <p>Fuente: Artículo 115 constitucional p.:63-65</p>
---	---

La necesidad de análisis de estos organismos desconcentrados, se vuelve apremiante por distintas razones, una de éstas, ya mencionada por otros investigadores interesados en la problemática urbana y específicamente de la Ciudad de México, es el constante crecimiento de las demandas ciudadanas ante estos organismo que cuentan con obligaciones igual o más que los municipios, facultades limitadas (véase tabla 3.1) y recursos mínimos.

Una segunda razón la proporciona la proximidad de las primeras elecciones de delegados en la capital de la república, pues la capacidad de reconocer el funcionamiento de éstas puede permitir aproximar las acciones de la delegación a las expectativas de cambio que abre este acontecimiento ciudadano, lo contrario, esto es, la ignorancia de las formas a través de las cuales se concretiza la obra pública, sólo contribuiría a un “cambio para no cambiar”.

La situación que presenta Iztapalapa es atendida por distintos organismos públicos, sin embargo, el organismo desconcentrado de la Administración Pública del Distrito Federal que teóricamente estaría más próximo al reconocimiento *in situ* de la baja calidad y condiciones de vida de la demarcación, además de tener recursos limitados para emprender las tareas necesarias para procurar el bienestar social de la población que ahí habita, presenta como principal característica la subdivisión en su interior de 7 sectores administrativos a través de subdelegaciones (véase mapa 2) que con facultades todavía más limitadas que las de la delegación política poco contribuyen a transformar las condiciones que se presentan en el territorio.

“... la proximidad entre autoridades y ciudadanos en las subdelegaciones _/ territoriales, no ha significado una administración más eficiente o eficaz, ni mejores condiciones de vida y, en cambio, ha significado mayor control político del partido gobernante sobre organizaciones autónomas.”¹³⁴

La delegación política de Iztapalapa no presenta más novedades que la división de su estructura administrativa en cinco subdelegaciones a las que se les agregan las otras siete ya referidas que en conjunto coordina el delegado (véase organigrama 1).

Reconocida entonces, la situación jurídica del Distrito Federal, el papel limitado que desempeñó el Departamento que lo administró y la todavía más reducida y endeble estructura administrativa de la delegación Iztapalapa, se pasará a exponer algunas características de las condiciones de vida del Distrito Federal y de la delegación Iztapalapa en el periodo que nos interesa.

3.3 Condiciones de vida en la Ciudad y la delegación Iztapalapa.

¹³⁴.- ZICCARDI, Alicia; *Gobernabilidad op cit*; págs.: 183-187.

En este apartado se presenta una radiografía de la calidad de vida que se guarda en los territorios del Distrito Federal y, de modo específico, en la delegación Iztapalapa. Para ello se consideran varios indicadores, mismos que hacen referencia a distintos aspectos de la población, destacándose: a) características demográficas, b) niveles educativos, c) servicios de salud, d) condiciones de vivienda y e) condiciones económicas.

3.3.1 La población y territorio

En primer lugar debemos destacar el tamaño de la población. La población total del Distrito Federal para el año de 1995 es de 8,489,007, la más grande de todas las entidades de la república, pues ella sola representa el 9.31% de la población total del país. La delegación Iztapalapa, por su parte, en el mismo año, tenía una población de 1,696,609 lo que representa el 19.99% de la población del Distrito Federal (cf. anexo cuadros 7 y 8).

Iztapalapa, en los últimos 20 años registra

“... una alta tasa de crecimiento poblacional, ya que en 1970, en esta delegación sólo vivían 552,095 mexicanos ... entre esas dos décadas (1970-1990), una tasa del 5.2 por ciento, mucho más cercana a la tasa promedio de los municipios metropolitanos del Estado de México (5.9 por ciento) que al promedio de las delegaciones del D.F. (0.9 por ciento).”¹³⁵

Este alto número de habitantes en las demarcaciones se refleja no sólo en una fuerte presión sobre la demanda del suelo y vivienda, sino también sobre la prestación de servicios de salud y educación, así como de los medios para acceder a una canasta alimentaria básica.

Sin embargo, esto último asume en Iztapalapa otras dimensiones, cuando se observa que la población de la delegación, que representa el 20% del total de la del Distrito Federal, se concentra en un territorio que es apenas el 7.2% del ya de por sí

¹³⁵.- ZICCARDI, Alicia; *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*; p.:171. Cf. también anexo cuadro 7.

disminuido espacio de la capital de la República¹³⁶, de lo que resulta una densidad de población para la delegación de 1500 habs/Km2, casi lo triple de lo que se presenta para el Distrito Federal, 570 habs/Km2 (cf. cuadro 3.1).

Cuadro 3.1

Población y densidad de población por subdelegación territorial, Iztapalapa. 1995.

Subdelegación	Km2	Población 1996	% del total Iztapalapa	Pob. 1995 (Prorratio)	Habs/Km2 1995
Aculco	129,0	267.000	15,7	266.467	2.066
Centro	145,7	207.000	12,2	206.587	1.418
Cabeza de Juárez	158,1	248.000	14,6	247.505	1.565
Ermita Iztapalapa	153,5	210.000	12,4	209.581	1.365
Santa Catarina	182,8	225.000	13,2	224.551	1.228
Paraje San Juan	154,5	290.000	17,1	289.422	1.873
San Lorenzo	207,5	253.000	14,9	252.495	1.217
Delegación Iztapalapa	1131,1	1.700.000		1.696.609	1.500
Distrito Federal	14898,6			8.489.007	570

Fuente: DDF/SEDUVI/DELEGACIÓN IZTAPALAPA; *Programa delegacional de desarrollo urbano, 1996*; p.:13 y Cuadro 7 del anexo de este trabajo.

Esta población de 1'696,609 habitantes, se asienta en un espacio promedio de 859.7 Km2, esto es 76% del territorio de la delegación y cuenta con 67.9 Km2 de áreas verdes y recreativas, lo que representa 249,994 habs/Km2, (cf. cuadro 3.2 y gráfico 3.1) situación "favorable" en lo relativo a esparcimiento de la población si se compara este dato con los 6 cines, 2 teatros y ningún museo para los habitantes de la delegación¹³⁷.

Cuadro 3.2

Uso del suelo en la delegación Iztapalapa.

Uso del suelo	Km2	%
1.- Habitación	690,0	61,0
2.- Habitacional mixto	169,7	15,0
3.- Equipamiento regional y urbano	101,8	9,0
4.- Áreas verdes y recreativas	67,9	6,0

¹³⁶.- El Distrito Federal tiene una extensión de 14,898.6 Km2, lo que representa el 0.8% del territorio de la República, que es de 1'969,269 Km2.

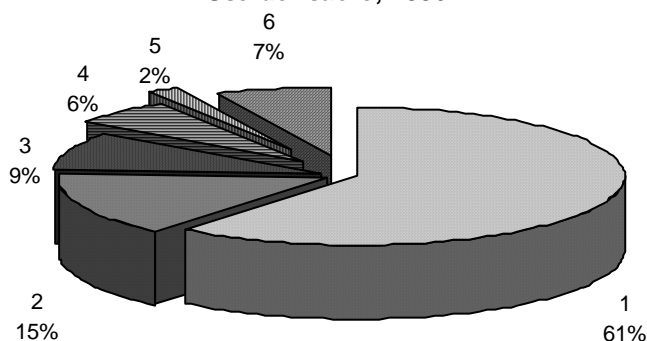
¹³⁷.- DDF/SEDUVI/DELEGACIÓN IZTAPALAPA; *Programa ... op cit*; p.: 23

5.- Centros de barrio y subcentros urbanos	22,6	2,0
6.- Áreas de conservación	79,2	7,0
Total	1131,1	100,0

Fuente: DDF/SEDUVI/DELEGACIÓN IZTAPALAPA; *Programa delegacional de desarrollo urbano, 1996*; p.:13.

Gráfico 3.1

**Delegación Iztapalapa.
Uso del suelo, 1996.**

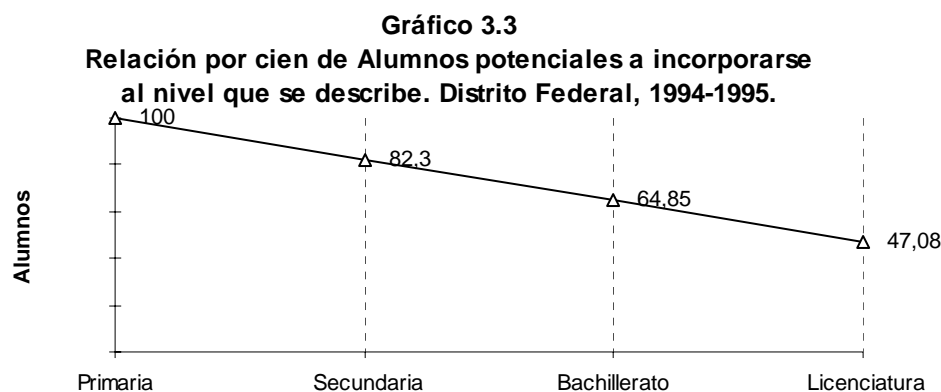


Ahora bien, volvamos al ejercicio comparativo entre el Distrito Federal y la delegación Iztapalapa, revisando la estructura por edades. Observamos que a pesar que la pirámide de edades del Distrito Federal e Iztapalapa muestra formas similares a las que se presentan en la mayoría de los estados de la República, disminución de la base y ensanchamiento de los grupos quinquenales intermedios, entre ambos se presenta una diferencia que no por pequeña deja de ser significativa. El porcentaje que representa la población 0 - 14 para Iztapalapa asciende a 31,5 y para el Distrito Federal a 27,7; por el contrario, el fenómeno se revierte al observar la población por arriba de los 50 años, pues para Iztapalapa ésta representa el 10,7 del total local, frente al 13,0% de en esas mismas edades para el Distrito Federal. Lo que podemos deducir de esto son dos puntos, en primer lugar, que hay todavía un peso considerable del primer grupo de población en la delegación, máxime si se toma en cuenta que la tasa de natalidad en la delegación es de 20 por cada mil (Cf. anexo cuadro 9), y, en segundo lugar, que hay una esperanza de vida

menor en la delegación respecto a la del Distrito Federal¹³⁸ (véase gráfico 3.2 y anexo cuadro 10).

3.3.2 Educación

Estas diferencias que manifiesta la delegación Iztapalapa respecto al Distrito Federal no son tan notorias en el ámbito educativo, pues considerando un tercer y cuarto indicador, la tasa de deserción escolar y la tasa de reprobación podemos observar que la diferencia en los totales es mínima, lo cual, desafortunadamente, no nos habla de una mejora en los servicios educativos de la delegación, sino de serias deficiencias en el conjunto del sistema escolar de la demarcación, máxime si consideramos que la tasa de reprobación en el nivel bachillerato se ubica arriba de los 60 puntos para el Distrito Federal y arriba de los 70 para la delegación y que por cada 100 alumnos que acceden a la primaria sólo 47 tienen la posibilidad de acceder al nivel licenciatura (Véase anexo cuadros 11 y 12 y gráfico 3.3).



Fuente: Anexo cuadro 11.

3.3.3 Salud

Respecto a las condiciones de salud habrá que reconocer primero que dada la división de regímenes responsables de atender a la población (derechohabiente y abierta), la atención que se le preste a esta última variará en función de estar o no afiliado(a) a cualquier

¹³⁸.- Para 1995 la esperanza de vida para la población del Distrito Federal fue de 74.7; 71.7 para el género masculino y 77.7 para el género femenino. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL; *Estadísticas sociales del Distrito Federal. Compendio 1998*; "Salud"; cuadro 3, s/p.

institución de seguridad social, pues la calidad de los servicios prestados bajo el régimen de seguridad social es mejor que el de la “asistencia social”.¹³⁹

El Distrito Federal concentra las mejores instalaciones públicas del país, con la mayor cantidad de recursos humanos y de unidades médicas para atender a la población de la entidad en su conjunto, incluso la población usuaria de los servicios de salud está por arriba de la misma población del territorio y la cobertura de las instituciones es mayor que aquélla de las instituciones que atienden a la población abierta (cf. anexo cuadro 13 y los gráficos que se adjuntan).

El reducido número de unidades médicas en servicio, sea para población derechohabiente o abierta, que existe en la delegación (cf. anexo cuadros 14 y 15) tampoco puede ser argumento para sostener falta de acceso a los servicios de salud, si se toma en cuenta que el desplazamiento humano hacia unidades fuera del territorio de la delegación no presenta mayores dificultades.

Sin embargo, que la delegación Iztapalapa presente una tasa de defunciones de menores de un año de 25.75 -por arriba de la media del Distrito Federal de 20.72 (cf. anexo cuadro 9) y que, como ya se menciona, la esperanza de vida que se infiere de la pirámide (véase gráfico 3.2) es menor respecto a la del Distrito Federal, nos lleva a pensar que las condiciones en la que se prestan los servicios de salud así como la calidad de los mismos, no es lo mejor que podría pensarse por lo descrito en los dos párrafos anteriores y en los cuadros y gráficos a los que se remite.

3.3.4 Vivienda

¹³⁹.- Sobre la diferencia entre los servicios de salud proporcionados por las instituciones de seguridad social y las instituciones responsables de atender a la población abierta puede consultarse el capítulo “Evolución reciente del sistema público de salud y seguridad social. Su impacto en las colonias”, DUHAU, Emilio; *Pobreza, condiciones ...* op cit; págs.: 215-274. Por supuesto, queda la opción de hacer uso de servicios privados, aunque en este caso, por las condiciones económicas, a las que más adelante se hace referencia, la posibilidad es menor.

Los datos sobre vivienda parecería que muestran el mejor rostro de la delegación Iztapalapa, ya que el porcentaje de viviendas con drenaje, electricidad y agua son muy semejantes a los que exhibe el Distrito Federal (cf. anexo cuadro 18). Sin embargo, al observar el peso que la delegación tiene en el número de viviendas del total del Distrito Federal, 18.42% (cf. anexos cuadros 16 y 17), la imagen inicial se distorsiona. Podría argumentarse que la situación es lógica si se considera que la delegación concentra el 19.99% de la población total del Distrito Federal (cf. anexo cuadro 8), empero, este último dato que también explicaría el elevado número de viviendas (absoluta y porcentualmente) sin drenaje, 35.47%, sin agua entubada 22.03 y sin electricidad, 33.55%, respecto al total de la capital de la república (cf. anexo cuadro 17), antes que justificación para no intervenir vía políticas que propicien mejoras en las condiciones de la vivienda, debe ser un motivo más de preocupación que estimule un mayor trabajo en la delegación con respecto al área citada, pues la cantidad de población ahí asentada así lo exige.

3.3.5 Marginación e ingresos

Ahora bien, un cuadro general de las condiciones que presenta la delegación Iztapalapa no quedaría esbozado de no observarse el grado de marginación que presenta la demarcación. Los datos sobre marginación por área geoestadística básica (AGEB)¹⁴⁰ muestran que en la delegación Iztapalapa el 61% de estas áreas presentan una marginación que va desde media a muy alta, frente al 36% de áreas en estos mismos niveles que exhibe el Distrito Federal en su conjunto. (véase gráfico 3.4 y 3.5)

¹⁴⁰.- Espacio geográfico delimitado mediante rasgos naturales o culturales, permanentes y reconocibles en el terreno, con extensión convencional al interior de cada municipio del país o delegación del Distrito Federal que facilitan la captación y referenciación geográfica de información. INEGI; *Distrito Federal .Resultados definitivos. Datos por AGEB urbana. XI Censo general de población y vivienda*; p.: XXIII

Gráfico 3.4
Distribución AGEB por grado de marginación. Iztapalapa

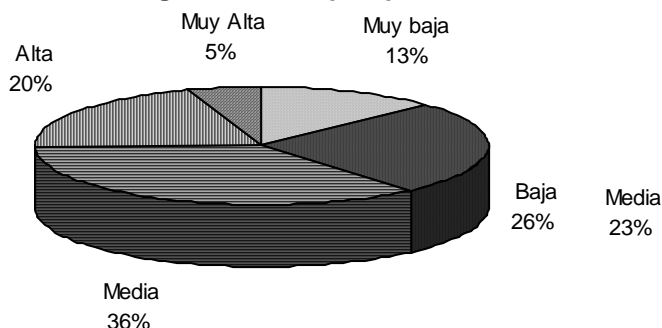
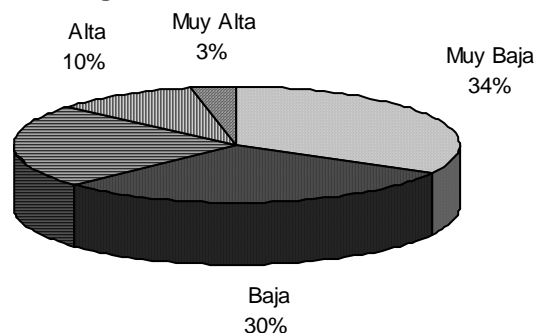


Gráfico 3.5
Distribución AGEB por grado de marginación. Distrito Federal.



Fuente: Anexo cuadro 19.

Particularmente este indicador de marginación muestra la importancia de estudiar una demarcación que por sus características, demanda una mayor atención a través de políticas sociales que además de eficientes y eficaces contengan un alto grado de incorporación de las propuestas ciudadanas.

Reconocer además las diferencias territoriales que se presentan en la misma delegación, pues estando ésta dividida en cuatro partes¹⁴¹ (véase mapa 3), las características que presenta cada una de éstas varían por el uso del suelo y por la calidad de vida que se presenta¹⁴², lo que se aprecia fielmente al mirar territorialmente el índice de

¹⁴¹.- La división se produce por la Avenida Ermita Iztapalapa que cruza la demarcación de oriente a poniente y por el Anillo Periférico Arco Oriente de norte a sur. *Programa ... op cit*; p.: 14.

¹⁴².- La zona norponiente colinda con Iztacalco, aloja colonias de nivel medio con densidades altas, contiene barrios y unidades habitacionales de altas densidades entre el eje 5 oriente y el Periférico, la presencia de la Central de Abasto y su entorno como una gran zona de abasto y bodegas de servicio regional, adicionalmente comprende una importante zona industrial. La zona surponiente tiene como ejes principales, la Avenida Tláhuac y la Calzada San Lorenzo, se conforma por colonias populares de Culhuacán y numerosas unidades habitacionales de densidades altas en torno al Cerro de la Estrella, además de vivienda media alta de Lomas Estrella y Campestre Estrella. Comprende zonas industriales como Santa Isabel y Ex-Hacienda Xalpa y los espacios abiertos del Parque Nacional del Cerro de la Estrella y el Panteón civil de San Nicolás Tolentino. La zona nororiente colinda al norte con el municipio de Nezahualcóyotl y tiene como ejes principales la Calzada Zaragoza y las Avenidas Luis Méndez y Circunvalación (ejes 6 y 5 sur). Se integra por los pueblos de Santa Martha y grandes unidades habitacionales como la Vicente Guerrero, Ejército de Oriente y Constitucionalista, Guelatao de Juárez y Santa Cruz Meyehualco y el complejo industrial ecológico. Cuenta con importantes equipamientos como un hospital del IMSS, Hospital Zaragoza del ISSSTE, Facultad de Estudios Superiores Zaragoza; CCH _/ Oriente, 2 CONALEP, Vocacional 7, los parques Santa Cruz Meyehualco, Cuitláhuac y unidad Deportiva Iztapalapa y el Penal de Santa Martha. Finalmente la zona suroriente que presenta las mayores carencias dentro de la delegación, contiene más de 60 colonias populares cuya traza no presenta una adecuada continuidad y en su mayor parte se ubican los lomeríos de la Sierra Santa Catarina. Fuente: DDF/SEDUVI/DELEGACIÓN IZTAPALAPA; *Programa ... op cit*; págs.: 14 y 15.

marginación por AGEBs de Iztapalapa (véase mapa 4) y confrontarlo con este mismo índice pero agregado al nivel de la delegaciones (véase mapa 5).

Cabe aclarar que a diferencia de los datos anteriores, referidos al año 1995, el índice de marginación lo está a 1990; podría esperarse que la situación hubiese mejorado en el último lustro, no obstante, tres indicadores que cubren el periodo 1990 a 1995 no permiten especular hacia esa dirección.

Considérese, en primer lugar, que el índice de marginación por AGEB fue resultado de la combinación de 11 indicadores que abarcaban aspectos educativos, de salud, de vivienda e ingresos, si tomamos en cuenta que el ingreso es un factor determinante en las condiciones de vida, se podrá observar lo poco que vía el ingreso se pudo mejorar estas condiciones, pues entre 1990 y 1995 el índice del salario mínimo real pierde 14 puntos (cf. anexo cuadro 3.3).

Cuadro 3.3
Salario mínimo en la Ciudad de México, 1991-1997.
(Base: 1994=100)

Objeto del gasto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Salario mínimo nominal (promedio)	12,1	13,3	14,3	15,3	18,0	22,3	26,5
Índice del Salario Mínimo Nominal (1994=100)	79,2	87,3	93,5	100,0	117,6	146,0	173,2
Salario mínimo a precios de 1994	16,5	15,6	15,2	15,3	13,2	12,1	11,8
índice del salario mínimo real (1994=100)	107,8	102,3	99,7	100,0	86,5	79,5	77,3

Fuente: Estadísticas sociales del Distrito Federal. Compendio 1998; Actividad económica, cuadro 21

En segundo lugar, obsérvese que entre 1990 y 1994 la inflación es de 76%, sin incluir el 52% de 1995 (véase cuadro 3.4), mientras que el índice de precios al consumidor presenta un alza de 27 puntos, sin tampoco considerar el 36% de 1995 (véase cuadro 3.5), si consideramos que para el año de 1990 arriba del 70% de la población económicamente activa ocupada (PEAO) de la delegación recibía hasta dos salarios mínimos (véase cuadro 20 del anexo) -y aún aplicando la disminución que en el Distrito Federal¹⁴³ se presenta de esta población según salario mínimo, con lo cual “sólo” el 51.9%

¹⁴³.- En el año de 1990 la PEAO que percibía hasta dos salarios mínimos era de 63.5%, para el año de 1995 ésta desciende a 46.6% , lo que representa una variación porcentual de 26.6. La delegación Iztapalapa en 1990 tiene una

de la PEAO estaría por debajo de esos dos salarios mínimos- podemos darnos una idea de lo que hoy representa el ingreso para una proporción considerable de la población de la delegación y, consecuentemente, comprender las dificultades que existen para revertir el deterioro en la calidad de vida que se presenta en el territorio referido.

Cuadro 3.4
Inflación anual acumulada 1990-1998 1/

Año	%
1990	29,90
1991	18,90
1992	11,90
1993	8,00
1994	7,10
1995	52,00
1996	27,70
1997	15,72
1998	12,00

2/

1/ La inflación reportada está calculada considerando como base el INPC de 1994.

2/ Cifra estimada. Poder Ejecutivo Federal. *Criterios Generales de Política Económica*, 1998.

Fuente: Estadísticas sociales del Distrito Federal. Compendio 1998; Actividad económica, cuadro 17

Cuadro 3.5
Índice de precios al consumidor en la Ciudad de México según objeto del gasto, 1991-1997
(Base:1994=100)

Objeto del gasto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Alimentos, bebidas y tabaco	79,15	88,83	94,84	100,0	140,3	201,6	224,1
					0	0	2 3
Ropa, calzado y accesorios	81,34	88,92	96,07	100,0	128,8	176,9	217,1
					0	8	3 2
Vivienda	72,28	84,10	92,70	100,0	132,7	175,5	212,5
					0	1	6 2
Muebles, aparatos y accesorios domésticos	81,89	89,26	95,14	100,0	150,4	206,3	246,2
					0	6	6 7
Salud y cuidado personal	68,65	81,79	92,50	100,0	140,0	187,7	229,7
					0	5	9 8
Transporte	69,40	87,18	94,48	100,0	143,0	187,2	241,4
					0	8	0 3
Educación y esparcimiento	59,87	73,73	89,52	100,0	125,5	160,0	185,5
					0	2	5 3
Otros servicios	72,69	82,51	93,18	100,0	122,2	157,4	188,4

PEAO de 70.7% que recibe hasta dos salarios mínimos, los 51.9 que aparecen para 1995 en este mismo rango resultaron de aplicar la variación porcentual del Distrito Federal a la delegación.

Índice General	73,48	85,36	93,70	100,0	135,9	183,6	224,0
				0	0	1	0
				0	3	3	9

Fuente: Estadísticas sociales del Distrito Federal. Compendio 1998; Actividad económica, cuadro 20

Se trata, como menciona Alicia Ziccardi,

“... de un espacio urbano que, a pesar de formar parte de la capital de la República, ofrece a sus habitantes una muy baja calidad de vida. Sin duda las estadísticas no pueden reflejar la pobreza en que viven los habitantes de esta parcela de la ciudad, gris y polvorienta, donde la recolección de basura es deficiente y el limitado número de equipamientos carece de mantenimiento”.¹⁴⁴

La pregunta que ahora se hace pertinente es ¿a partir de qué estructura institucional se atienden los rezagos expuestos en los párrafos anteriores? No vamos a revisar la tarea que en conjunto hace la delegación política de Iztapalapa, como lo mencionamos desde el primer capítulo, nos concentraremos en la Subdelegación de Desarrollo Social.

Tratando de políticas sociales en cuatro áreas específicas y para observar desde una perspectiva más amplia lo que se presenta en la delegación Iztapalapa, aludiremos a la actividad que despliega la Secretaría de Educación Salud y Desarrollo Social y la Secretaría de Desarrollo Urbano en el conjunto del Distrito Federal en lo relativo a salud, alimentación, educación y vivienda, esto, por supuesto, en los siguientes capítulos.

III PARTE. LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LAS DEMANDAS CIUDADANAS

Capítulo 4

La estructura institucional del gobierno y las políticas sociales de la Ciudad de México, 1994-1997.

Las cuatro áreas de política social que aquí revisamos (salud, educación, alimentación y vivienda) atañen a la esfera de responsabilidades que, dentro de la administración pública del Distrito Federal, realizan la Secretaría de Educación Salud y Desarrollo Social (SESyDS) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI). En el territorio de la delegación Iztapalapa, la Subdelegación de Desarrollo Social (SDS) cumple también con tareas en estas áreas.

Es menester, por lo tanto, reconocer 1) las funciones, 2) los programas, 3) la estructura administrativa y 4) los recursos con los que cuentan cada uno de estos organismos públicos para evaluar adecuadamente 5) las acciones que estos realizaron, siendo éste el orden en el que se exponen a continuación.

4.1 La Secretaría de Educación Salud y Desarrollo Social del D.F. (SESyDS)

La Secretaría de Educación Salud y Desarrollo Social (SESyDS) fue creada conforme a las adecuaciones que se hicieron a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente desde el 31 de diciembre de 1994; con base en la reestructuración administrativa efectuada, se amplió el ámbito de acción y competencia de la anteriormente denominada Secretaría General de Desarrollo Social, pues se adicionó lo concerniente a los servicios de educación básica en el ámbito territorial que le compete al gobierno del Distrito Federal.¹⁴⁵

En la denominación actualizada de la Secretaría también se incluyó lo referente a salud y consecuentemente la competencia normativa para coordinar y supervisar dichos servicios. En lo referente a las unidades administrativas que quedaron adscritas estas fueron: servicios de salud; protección social; acción social, cívica y cultural

¹⁴⁵.- SESyDS; *Memoria de gestión 1994-97*; págs.: 6-7.

(SOCICULTUR); promoción deportiva; y el servicio público de localización telefónica (LOCATEL), este último como órgano desconcentrado. De igual forma quedaron adscritos el Zoológico de Chapultepec y la Orquesta Filarmónica de la Ciudad de México.

Se incluyó el programa nacional de Solidaridad en el Distrito Federal, que por acuerdo del entonces jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF) pasó a ser órgano coordinado por la Secretaría, el cual opera en lo administrativo en forma independiente, pero presupuestalmente adscrito a SOCICULTUR, con la denominación de Coordinación del Programa Alianza para el Bienestar en el Distrito Federal.

En julio de 1995, se inició la creación de la Dirección Ejecutiva de Política Social, como respuesta a la necesidad de identificar y evaluar la situación que guardaban los diversos servicios sociales que el gobierno de la Ciudad de México y las dependencias federales, prestan a la población en general.

De igual modo, hechas las modificaciones a la Ley Orgánica de La Administración Pública del Distrito Federal, quedó bajo responsabilidad de esta Secretaría los aspectos relativos a la construcción y mantenimiento de los espacios educativos en el territorio y también el proceso de negociación con el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), para operar la correspondiente descentralización de los servicios educativos y la transferencia de los recursos técnicos y administrativos, humanos, materiales y presupuestales de la SEP al gobierno del Distrito Federal.

En este sentido la SESyDS fue constituida *ex profeso* para llevar a cabo la transición que posibilitará concretar los procesos de federalización de la salud, la asistencia social y la educación.¹⁴⁶

4.1.1 La estructura administrativa

¹⁴⁶.- IBÍDEM; p.: 62.

La estructura de la SESyDS que estuvo vigente durante la mayor parte del trienio en cuestión tiene como precedente la organización de la Secretaría General de Desarrollo Social, ésta se integró por una secretaría general y cuatro direcciones, lo que en conjunto formaban parte del ámbito central de la administración pública del Distrito Federal, y por el Servicio Público de Localización Telefónica, mejor conocido como Locatel, en el ámbito desconcentrado. (Véase organigrama 2)

Con excepción de la inclusión de la Dirección Ejecutiva de Política Social en el año de 1995¹⁴⁷, la anterior estructura de la SESyDS se mantendría hasta la primera mitad de 1997, pues debido al proceso de descentralización, los servicios de asistencia social y de salud, pasarían casi en su totalidad¹⁴⁸ a formar parte de las responsabilidades del gobierno del Distrito Federal; en consecuencia al ámbito desconcentrado se agregaría el Instituto de Servicios de Salud y, en el ámbito descentralizado los Servicios de Salud Pública y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)¹⁴⁹. (Véase organigrama 3).

4.1.2 Las funciones

La Secretaría de Educación Salud y Desarrollo Social tiene un total de 15 funciones principales que legalmente se le confieren en XIX fracciones (véase tabla 4.1) y más de 60 funciones secundarias, que han variado según las modificaciones en la estructura de la Secretaría, distribuidas en las distintas direcciones y organismos desconcentrados y descentralizados que dependen de ésta.

Dado el interés del presente trabajo en cuatro áreas de política social y por estar tres de éstas -la otra lo está en SEDUVI- en la esfera de responsabilidades de dos direcciones, se ha considerado pertinente mostrar únicamente las funciones de la

¹⁴⁷.- DDF; *Manual de organización de la Dirección General de Política Social*; p.: 2. Cabe mencionar que en 1995, el “Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal y se delegan facultades en la unidad administrativa que se menciona” deja bajo la responsabilidad de la Secretaría la Junta de Asistencia Privada, en el ámbito desconcentrado. Cf. *Acuerdo por el que se adscriben ...* p.: 424 y 425.

¹⁴⁸.- Por ejemplo, en el caso de la descentralización del sistema de salud se produjo el rompimiento de las cadenas de análisis clínicos, por ejemplo en las tomas de muestra de Papanicolau; la capacidad para el análisis de laminilla, se ubica en hospitales que quedaron todavía en manos de la Secretaría de Salud; *Comparecencia de la Secretaria de Educación Salud y Desarrollo Social (1997-2000)*, Clara Jusidman, ante la II Asamblea Legislativa, 1998

¹⁴⁹.- La descentralización del DIF inició en abril y la de los servicios de salud pública en julio de 1997. Cf. capítulo 5 del presente trabajo.

Dirección Ejecutiva de Política Social (DEPSO), que después absorbería dentro de la misma Secretaría la **Dirección General de Política Social (DGPSO)**, y las de la **Dirección General de Servicios de Salud (DGSS)**, que con posterioridad absorbería el organismo desconcentrado denominado “Instituto de Servicios de Salud”.

Tabla 4.1

<p>Secretaría de Educación Salud y Desarrollo Social (SESyDS)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formular y desarrollar las políticas de desarrollo cívico y cultural, de bienestar y asistencia social y de deporte y recreación, así como participar con las dependencias y entidades federales en la formulación y conducción de la política educativa y los programas de apoyo alimenticio a la niñez 2. Impulsar las actividades de acción social, cívica y cultural entre la población 3. Impulsar las actividades de fomento cultural y artístico 4. Organizar en coordinación con las delegaciones los actos cívicos del gobierno 5. Proteger, mantener y acrecentar el patrimonio artístico e histórico de la ciudad de México 6. Formular y ejecutar las políticas para fomentar y organizar el deporte 7. Establecer y conducir la política en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad en general y coordinar los programas de salud de la administración pública del Distrito Federal, con entidades del gobierno federal y sector privado 	<ol style="list-style-type: none"> 8. Prestar servicios médicos-quirúrgicos a la población abierta, administrar establecimientos de salubridad y brindar atención y servicios y asistencia pública 9. Promover, coordinar y fomentar los programas de salud, así como campañas para prevenir y combatir la farmacodependencia, el alcoholismo y la desintegración familiar 10. Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos 11. Organizar y vigilar las instituciones de asistencia privada 12. Fomentar el desarrollo de programas de asistencia y bienestar social 13. Promover, coordinar y fomentar los programas de educación para la salud y mejoramiento del ambiente, educación para adultos, alfabetización y demás programas especiales 14. Coordinar, conducir y supervisar la operación de zoológicos 15. Promover la coordinación de acciones y programas del bienestar social y combate a la pobreza. <p>Fuente: <i>Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal</i>; Art. 25 págs.: 290-291</p>
--	---	--

Ahora bien, debe quedar también claro que la Oficina del C. Secretario de la SESyDS tiene entre sus atribuciones el despacho de asuntos relativos a educación, salud, y, entre otros, la coordinación y supervisión del proceso de desarrollo social de la



Secretaría en su conjunto¹⁵⁰; sin embargo, en la documentación revisada no se encuentran funciones específicas, programas o metas directas a realizar; lo anterior debe tenerse presente en el momento de pasar lista a los recursos financieros de los que disponen los organismos revisados, pues finalmente la injerencia de esta oficina en las áreas de educación, salud y alimentación es determinante. Pasemos entonces, a revisar lo correspondiente a la DEPSO y a la DGSS.

La **Dirección Ejecutiva de Política Social** presenta cinco funciones principales:

- i) Formulación de diagnósticos integrales de problemática social de la Ciudad de México,
- ii) Evaluación de la cobertura e impacto de los servicios y programas sociales gubernamentales,
- iii) Desarrollo y reformulación de los programas sectoriales para la atención de sectores de la población marginada,
- iv) Elaboración del programa de desarrollo social para el Distrito Federal y
- v) Apoyo a la planeación y toma de decisiones en materia de política social.¹⁵¹

Estas tareas las lleva a través de una dirección general, cuatro direcciones subordinadas a esta última y una coordinación administrativa (véase organigrama 4).

La **Dirección General de Servicios de Salud** tuvo a su vez tres funciones principales que llevo a cabo con una dirección general y cuatro direcciones subordinadas (véase organigrama 5). Las funciones principales fueron:

- i) Administración de la infraestructura de salud propiedad del entonces Departamento del Distrito federal (DDF),
- ii) Acciones de la promoción de la salud y
- iii) Otorgamiento de atención médica preventiva y curativa y medica legal.

¹⁵⁰.- “En la Oficina del C. Secretario se da la atención, respuesta y despacho a los asuntos en materia de su competencia, así como administración, registro y el control de los recursos humanos, materiales, financieros y en la prestación de los servicios generales internos ...” SESyDS; *Memoria ... op. cit.*; págs.: 22 y 29.

4.1.3 Los programas

Durante el trienio de Oscar Espinoza Villareal se enunció que la política social sería entendida como un conjunto de estrategias y acciones concretas, coordinadas institucionalmente, dirigidas a los sectores sociales más desprotegidos y con necesidades más urgentes.¹⁵²

En esta misma línea se especificó que la política social tendría un carácter integral, basada en la interrelación y coordinación de acciones de diferentes áreas para lograr un objetivo común, a saber: el desarrollo social, cuya concreción estaría no sólo al aplicarse acciones en una área, sino en el conjunto de aquéllas que afectan de modo específico a la sociedad.

La política social así entendida, “apuntala” una nueva forma de atacar y solucionar diversas problemáticas, teniendo como ejes rectores la integralidad, la focalización y la participación. En donde se concibe la primera como la reunión de las distintas instancias públicas con objeto de conseguir una mayor eficacia y proyección de las acciones, con un enfoque metropolitano; por la segunda, el “encaminar” los objetivos de la asistencia social hasta aquellas comunidades más vulnerables y de extrema necesidad; finalmente, por la tercera, la inclusión de la ciudadanía en el diseño, desarrollo y evaluación de las acciones del entonces Departamento del Distrito Federal (DDF).¹⁵³

Centrados en las direcciones de política social (DEPSO) y de servicios de salud (DGSS) tenemos que la primera desarrolló un total de 16 programas entre los que sobresalen, por estar relacionados con las áreas que revisamos, los siguientes:

- i) Coordinar los programas de alimentación y nutrición familiar,
- ii) Apoyar los programas de alimentación, nutrición, educación y salud,

¹⁵¹.- SESyDS; *Estructura funcional 1996*; p.: 2.

¹⁵².- SESyDS; *Memoria op. cit.*; p.: 15.

¹⁵³.- *IBÍDEM*; p.: 15

- iii) Coadyuvar en el programa de mantenimiento de escuelas,
- iv) Apoyar el proceso de federalización en los servicios de salud y educación,
- v) Evaluar y dar seguimiento de los servicios y programas gubernamentales de salud, educación, cultura, recreación y deporte y
- vi) Diseñar esquemas para evaluar el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Social. (Cf. anexo situación programática, SESyDS).

Respecto a la segunda dirección observamos que ésta integró cinco programas, de los cuales sobresalen dos:

- i) Programa de Atención Preventiva, cuyas metas sustantivas fueron:
 - Vacunación,
 - Control de enfermedades transmisibles,
 - Detección oportuna de enfermedades,
 - Planificación familiar y
 - Orientación para la salud.
- ii) Programa de Atención Curativa, cuyas metas principales fueron:
 - Consulta externa general,
 - Consulta externa especializada,
 - Atención médica legal,
 - Hospitalización,
 - Apoyo a la rehabilitación y
 - Atención de urgencias.¹⁵⁴

4.1.4 Los recursos

En lo que se refiere a los recursos debe observarse que estos son principalmente de dos tipos: humanos y financieros. En relación a la Dirección de Política Social, ésta contó con 30 plazas promedio, entre 1995 y 1997, en los mandos medios y superiores, 74 plazas de puestos operativos y 10 por honorarios para el programa integral de mantenimiento de escuelas. Por su parte, Servicios de Salud llegó a contar con 12,201 trabajadores para 1997, sin embargo, como ya se mencionó, con motivo de la descentralización de estos

¹⁵⁴.- SESyDS; *Memoria ... op cit*; págs.: 22-25. También véase el anexo situación programática SESyDS.

servicios se alcanzó la cifra de 22, 760 trabajadores, lo que representa un incremento de 86,5%.

Ahora bien, respecto a los recursos financieros llama la atención la evolución del Presupuesto de Egresos para la Secretaría, que presenta diferencias considerables cuando se compara con el gasto ejercido. La diferencia es de 30.9 % para 1995, y de 22.3 % para 1996, mientras que para septiembre 1997 casi se había cubierto el total del gasto programado (véase cuadro 4.1).

Cuadro 4.1
Presupuesto de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social

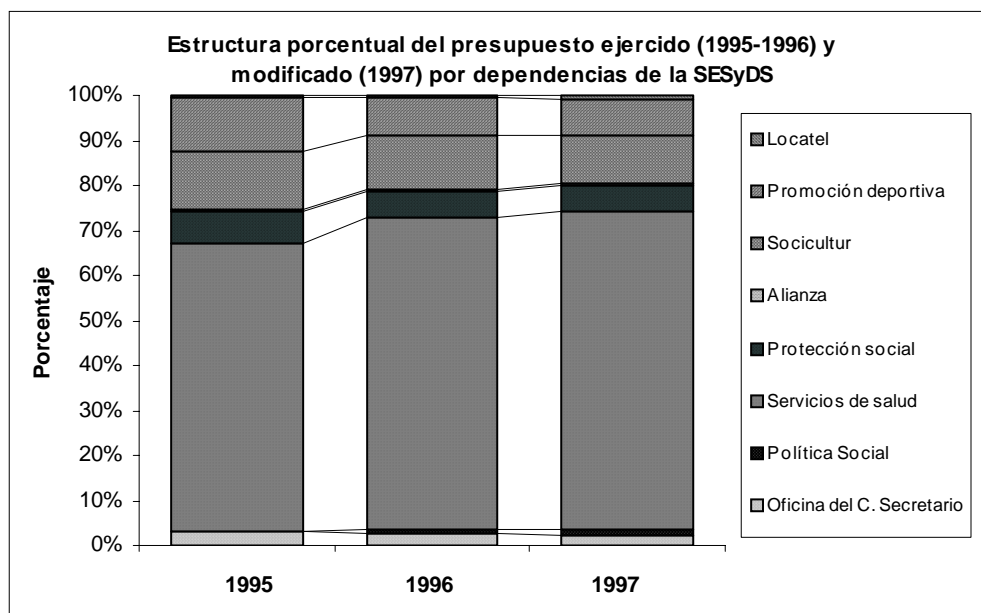
Presupuesto 1995			Presupuesto 1996				Presupuesto 1997	
Programado	Ejercido	Diferencia	Programado	Ejercido	Diferencia	Programado	ejercido *	Diferencia
676.883,2	885.823,8	30,9	989.058,6	1.209.711,5	22,3	1.478.939,4	1.459.913,1	N.D.

* A septiembre de ese año.

Fuente: Para el presupuesto programado: anexo "Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal, 1995-1998"; para el ejercido SESyDS; *Memoria de gestión, anexo situación programática.*

Por otra parte, de las dos dependencias de la Secretaría que más nos interesan, la DEPSO y la DGSS, sobresale el peso que tiene la segunda en el gasto ejercido y modificado, que para 1995 absorbe el 63.64% de dicho gasto, en 1996 el 69.13 y para 1997 el 70.37%. La Dirección Ejecutiva de Política Social, por el contrario, en ningún momento pasa del 2% del gasto de la Secretaría, alcanzando sólo el 1.31% para 1997 (véase gráfico 4.1)

Gráfico 4.1



Fuente: Anexo "Presupuesto de la SESyDS por dependencias, 1995-1998".

Aquí, es menester incluir la revisión de la Oficina del C. Secretario, que con un personal que se limitó al Secretario de la SESyDS, un coordinador de asesores, dos asesores, un secretario particular y un secretario privado y sin funciones específicas ha dispuesto de un porcentaje mayor del presupuesto que lo utilizado por Política social, esto es de 3.03% para 1995, 2.83 para 1996 y 2.35% para 1997 (véase gráfico 4.1).

4.1.5 Las acciones¹⁵⁵

En primer lugar, es de considerarse el aumento de la infraestructura física de los servicios de salud del Gobierno del Distrito Federal, pues a los 25 hospitales, 11 pediátricos, 7 materno infantiles y 17 generales, y a los 31 consultorios delegacionales que había en 1995 se les debe agregar 31 consultorios delegacionales más, dos centros toxicológicos, 49 servicios médicos, distribuidos en las 43 Agencias del Ministerio Público y en los 6 Centros de Readaptación Social y, finalmente, la incorporación de 40 “modernas ambulancias”¹⁵⁶.

En esta misma línea, durante el periodo se realizaron un conjunto de obras de remodelación y modernización, vía el Programa de Conservación y Mantenimiento de Bienes Muebles e Inmuebles, donde se invirtió 78 millones de pesos en mantenimiento de infraestructura hospitalaria y 117 millones para la adecuación y remodelación de unidades de urgencias, quirófanos y otras áreas¹⁵⁷.

Así mismo, sobresale la creación del Instituto de Servicios de Salud para el Distrito Federal junto con el Organismo Público Descentralizado “Servicios de Salud Pública”, bajo la coordinación de este Instituto, de este modo con el proceso de descentralización, se incorporó a la infraestructura del gobierno de la capital un hospital y 222 centros de salud y clínicas especializadas.

Ahora bien, como ya se mencionó, de los cinco programas que desarrolló la Dirección de Servicios de salud, dos llaman particularmente la atención, i) el Programa de

¹⁵⁵.- Para los datos que se presentan en este apartado véase el anexo situación programática de la SESyDS..

¹⁵⁶.- *Comparecencia del Secretario de Educación Salud y Desarrollo Social(1994-1997), Javier Vega Camargo, Ante la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1997; p.: 17.*

Atención Preventiva y ii) el Programa de Atención Curativa; según lo programado para la Secretaría, para el primero, en la meta de vacunación, en el periodo 1995-1997 se aplicaron 1'308,070 dosis, cantidad que representa una eficiencia de casi el 100%. Aquí cabe señalar que las tareas de vacunación se coordinan con el Consejo Nacional de Vacunación, lo que permite el apoyo logístico y de personal especializado de la Secretaría de Salud .

Respecto al control de enfermedades transmisibles, se desarrollaron anualmente el programa de Sida y Cólera, en esta última enfermedad la incidencia de casos fue de dos para 1996 y con relación a la primera “se han practicado pruebas de detección en todos los componentes sanguíneos que se utilizan para la transfusión”¹⁵⁸.

En lo concerniente a la detección oportuna de enfermedades, las actividades de este programa estuvieron concentradas en la revisión sistemática de población usuaria de los servicios con el fin de detectar en tiempo enfermedades transmisibles y crónico degenerativas. Como se puede apreciar en el anexo de situación programática entre 1995 y 1997 se otorgaron 707,134 consultas, alcanzándose así una eficiencia de 99.28 %.

La dependencia promovió también la política gubernamental para la regulación del crecimiento demográfico del país a través del programa de Planificación familiar, promoviendo la práctica a través de información y orientación, a fin de lograr la participación activa de las parejas a través del uso de algún método anticonceptivo. De 1995 a 1997 se otorgaron alrededor de 174 mil consultas, lo que en relación con lo programado significa una eficiencia de 110.63%.

Por último, en relación a la Atención preventiva queda por revisar la orientación para la salud. Este programa tuvo como principal propósito el provocar el cambio en los hábitos, conductas y costumbres nocivas para la salud. Las acciones se concentran específicamente en pláticas a los usuarios de los servicios de unidades hospitalarias por parte del personal de los módulos de atención primaria; aquí la eficiencia fue de 92.17%, pues de 346,140 eventos sólo se realizaron 319,051.

¹⁵⁷.- *IBÍDEM*; p.: 17

¹⁵⁸.- *SESyDS; Memoria ... Op cit; págs.: 39.*

En lo concerniente al programa general de atención curativa aparece en primer término la consulta externa general. Aquí se realizó la atención ambulatoria a través de unidades de atención primaria, tanto fijas como móviles, en los consultorios delegacionales, en las unidades hospitalarias y unidades médicas de los Reclusorios. De las 1'671,274 consultas programadas para el periodo se realizaron 1'661,495, con lo cual el grado de eficacia alcanzó el 99.41%. Porcentaje similar al obtenido en consultas externas especializadas, que fue de 99.16%.

En atención médica legal, que proporciona apoyo a los Ministerios Públicos del Distrito Federal para clasificar lesiones, otorgar certificados, elaborar actas de cadáver, fetos, entre otros, registró la eficiencia todavía más elevada, en comparación a los anteriores rubros, de 129.07%. En hospitalización, según lo programado en los POA's, el porcentaje de eficiencia también es elevado, 108.99 %, al igual que lo es en la atención de urgencias, 107.46% (véase anexo situación programático SESyDS).

En lo que a apoyo a la rehabilitación concierne, actividad centrada en “la enucleación de glóbulos oculares de cadáveres y la implantación de córneas a pacientes que lo requieran”, se tuvo la eficiencia más baja, de 23.81% pues de un total de 210 piezas programadas sólo se obtuvieron 50. En el informe que hemos venido citando, se menciona que entre las causas “por las cuales no se pudo cumplir con la meta establecida destaca la publicidad negativa sobre el tráfico de órganos realizada por los medios masivos de comunicación y a la decisión que los donadores secundarios, apoyados en la legislación, se negaron a hacer la donación”¹⁵⁹.

Durante el periodo se tuvo también la responsabilidad de construcción y mantenimiento de escuelas de educación básica en el Distrito Federal, la tarea se descargó a través del Programa de Construcción de Escuelas, de suerte tal que entre 1995 y 1996 se construyeron 1,917 espacios educativos, como aulas, talleres, laboratorios y anexos, y para 1997 la cantidad de 825 espacios. En el conjunto de estas

¹⁵⁹.- SESyDS; *Memoria ... Op cit*; págs.: 40-41.

construcciones se incluye la incorporación de 35 planteles nuevos, la sustitución de 102 y la ampliación de otros 124.¹⁶⁰

En este mismo renglón se creó el Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas con el fin de conservar la infraestructura escolar. El resultado de este programa fue que para 1995 se atendieron 2,492 planteles, en 1996 2,444 y en 1997 2,544. Las obras se centraron en impermeabilización y sistemas eléctrico e hidrosanitario.¹⁶¹

En colaboración con la SEP, se editaron los libros “Historia” y “Geografía del Distrito Federal” para tercer grado de primaria y varios de educación ambiental y ecología de la ciudad, para secundaria.¹⁶²

Finalmente, se replanteó el Programa de Desayunos escolares, lográndose con ello pasar de una distribución de 272,235 a 568 mil desayunos; también en el plano alimentario, vía esta dependencia, la Secretaría participó con el Gobierno Federal a través de LICONSA y FIDELIST, con objeto de proporcionar leche a bajo costo y tortilla sin costo alguno, para familias con ingresos de hasta dos salarios mínimos, así como despensas a familias con niños que tienen problemas de desnutrición.

4.2 La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI)

Esta Secretaría antes de funcionar como tal, era un órgano administrativo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), bajo el nombre de Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección ecológica que, en cumplimiento de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se transforma en diciembre de 1994 en la SEDUVI.¹⁶³

4.2.1 La estructura administrativa

¹⁶⁰.- *IBÍDEM*; p.: 35.

¹⁶¹.- *Comparecencia del Secretario de Educación Salud y Desarrollo Social(1994-1997), Javier Vega Camargo, Ante la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1997; p.: 16.*

¹⁶².- SESyDS; *Memoria ... Op cit p.:36.*

¹⁶³.- SEDUVI; *Memoria de Gestión 1994-1997; págs.: 5-6 y 14*

Inicialmente, al adoptar el rango de Secretaría, se trabaja con dos direcciones, la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica y la Dirección General de Concertación con Entidades federativas, a las que se le agrega en 1995 la Dirección General de Coordinación Metropolitana (véase organigrama 6).

La estructura administrativa original, planteada en diciembre de 1994, se operacionaliza hasta 1996, año en el que, a partir de la publicación de la Nueva Ley de Desarrollo Urbano, se incorpora la Oficina del C. Secretario, creándose con ella la Dirección General de Desarrollo Urbano y la Dirección General de Administración Urbana.

Conformada esta estructura, las nuevas direcciones absorben algunas de las responsabilidades de la Dirección General de Concertación con Entidades Federativas, la cual desaparecería. Por otra parte, en este año de 1996, la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica pasa a la Secretaría de Medio Ambiente.

Según el “Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal y se delegan facultades en la unidad administrativa que se menciona”, publicado el 18 de octubre de 1995, se incorporaba a la Secretaría el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México que había iniciado operaciones en mayo de 1995 y que se había formalizado en junio de 1995¹⁶⁴. La Dirección General de Coordinación Metropolitana, por el contrario, que había desempeñado proyectos conjuntos con los estados de México, Morelos e Hidalgo, pasa a formar parte de la estructura administrativa de la Secretaría de Gobierno¹⁶⁵, acción que de forma concreta no se realizara sino hasta 1996¹⁶⁶.

La estructura administrativa de la SEDUVI compuesta por la Oficina del C. Secretario, dos direcciones, en el ámbito centralizado; un instituto, en el ámbito desconcentrado; se completa con el Fideicomiso Programa “Casa Propia”, el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano, y el Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular, estos tres, en el ámbito descentralizado (véase organigrama 7).

¹⁶⁴.- Cf. “Acuerdo por el que se crea el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México”, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*; 5 de junio de 1995.

¹⁶⁵.- *Acuerdo por el que se adscriben ...op cit*; p.: 424

Aquí específicamente nos interesa el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de México (INVI), el cual además de tener una Dirección General y el Secretario Particular del responsable de aquélla, cuenta con cuatro direcciones (véase organigrama 8).

4.2.2 Las funciones

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda tiene un total de 11 funciones principales que legalmente se le confieren en XXIII fracciones (véase tabla 4.2) y más de 30 funciones secundarias, distribuidas en las distintas direcciones y organismos desconcentrados y descentralizados que dependen de ésta, que han variado según las modificaciones en la estructura de la Secretaría.

El Instituto de Vivienda, a su vez, tiene como principales funciones:

- a) Contribuir al establecimiento y coordinación del sistema de vivienda del Distrito Federal,
- b) Fomentar la creación, uso, mejoramiento y modificación de los espacios urbanos requeridos, para el Programa de Vivienda del Distrito Federal,
- c) Promover, estimular y fomentar programas de:
 - i) Adquisición y acondicionamiento del suelo urbano,
 - ii) Edificación de vivienda en todas sus modalidades y
 - iii) Orientación habitacional.¹⁶⁷

Tabla 4.2

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI)	
1. Proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de planeación urbana; formular coordinar y evaluar los programas en esta materia y realizar los estudios para la aplicación de las leyes de Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano	6. Integrar los programas sectoriales y delegacionales en el Programa general de Desarrollo Urbano, mantenerlos actualizados y evaluar sus resultados
2. Formular, coordinar y evaluar el Programa de	7. Proponer las expropiaciones por causa de utilidad pública
	8. Estudiar, evaluar y proponer la adquisición de las reservas territoriales
	9. Promover la inversión inmobiliaria

¹⁶⁶.- SEDUVI; *Memoria ...*; p.: 10

¹⁶⁷.- Cf. “Acuerdo por el que se crea ..” *op cit* ; Art. 1

<p>Desarrollo Urbano</p> <p>3. Analizar y autorizar los cambios al Programa de Desarrollo Urbano y de los programas parciales, especiales y de mejoramiento urbano</p> <p>4. Prestar asesoría y apoyo técnico a las delegaciones</p> <p>5. Fijar la política, estrategia, líneas de acción y sistemas técnicos a que debe sujetarse la planeación urbana</p>	<p>10. Formular , promover y coordinarla gestión y ejecución de los programas de vivienda en el Distrito Federal</p> <p>11. Revisar los estudios de impacto urbano y ambiental y expedir, en su caso, las licencias de uso de suelo</p> <p>Fuente: <i>Ley Orgánica de la Admón. Pública del Distrito Federal</i>; Art. 21 págs.: 283-285.</p>
--	---

Así mismo, el Instituto mantiene como atribuciones:

a) Propiciar y concertar la participación de organismos públicos y de los sectores sociales y privados en programas de vivienda, inversión inmobiliaria, sistemas de ahorro, financiamiento y orientación habitacional, y

b) Proponer ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda la adquisición de inmuebles para la creación de la bolsa de tierra para vivienda, así como las líneas de su administración y los programas de generación y reutilización del suelo urbano.¹⁶⁸

4.2.3 Los programas

No debe pasar inadvertido que esta Secretaría que “funge como coordinadora del sector Desarrollo Urbano y Vivienda no efectuó durante el trienio acciones programáticas directas”.¹⁶⁹

En este sentido, los programas que hacen mención específica a la Vivienda son reducidos. En 1995 la desincorporada Dirección General de Reordenación Urbana y Protección ecológica , emprende los programas “Mejoramiento de vivienda en unidades habitacionales” y “Vivienda con riesgo de derrumbes”.

¹⁶⁸.- DDF; *Manual administrativo del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México*; p.:6.

A partir de 1996 y en adelante sólo aparece, en lo relativo a vivienda, “Coordinar y ejecutar las políticas de planeación, desarrollo urbano y vivienda en el Distrito Federal”, que llevan a cabo los órganos centrales de SEDUVI, y “Conducir y coordinar la política de fomento a la vivienda de la Ciudad de México” que realiza el INVI (cf. anexo situación programática SEDUVI), lo cual se entiende por “el cambio de enfoque de la participación del Gobierno del Distrito Federal en la problemática de la Vivienda, en el que se deja en manos de los promotores privados las acciones de edificación, quedando el gobierno de la Ciudad únicamente como promotor, facilitador y coadyuvante en la obtención de vivienda.”¹⁷⁰

4.2.4 Los recursos

El reconocimiento de los recursos humanos, no fue posible realizarlo a falta de una documentación explícita sobre el estado que en este punto guardaba la Secretaría. En lo que respecta a los recursos financieros, aún cuando la información no es completa, nos permite hacer algunas reflexiones.

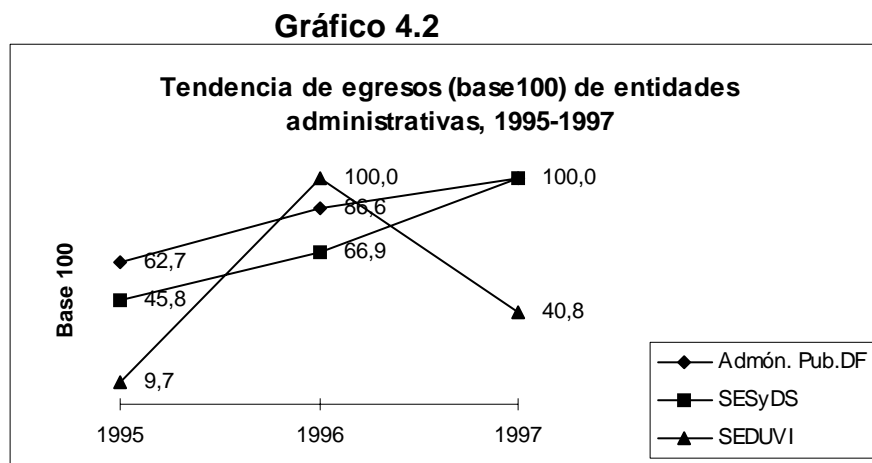
Un primer elemento que salta a la vista es la incoherencia que presenta el desarrollo de los egresos asignado para la Secretaría en cuestión. Para el año de 1996 los recursos asignados para la entidad representan más de diez veces aquellos que fueron aprobados en el presupuesto de egresos en 1995 (véase cuadro 4.2), situación entendible si se considera, como se mencionó arriba, la mejor estructuración de la SEDUVI para el último año.

Cuadro 4.2

Presupuesto de Egresos para las entidades administrativas que se mencionan, 1995-1997			
Entidad	1995	1996	1997
Admón. Pub. del DF	12.276.025,4	16.970.713,4	19.588.422,6
SESyDS	676.883,2	989.058,6	1.478.939,4
SEDUVI	72.446,9	750.297,2	306.286,0

Fuente: Anexo “Presupuesto de egresos 1995-1998”.

Sin embargo, haciendo un breve ejercicio comparativo con la evolución de los egresos asignados tanto a la SESyDS como al conjunto de entidades agrupadas en la Administración Pública del Distrito Federal, nos percatamos que mientras estas últimas presentan variaciones plausibles en sus egresos entre 1995 y 1997, aquellas que exhibe la SEDUVI en los mismos años no son menos que drásticas (véase gráfico 4.2), al punto que los egresos recibidos en 1997 representan menos del 50% de lo asignado en 1996 (véase cuadro 4.2).



Nota: Se toma como base 100 la cantidad más alta para cada una de las entidades.
Elaboración Propia. Fuente: Cuadro 4.2

La disminución que se presenta en los egresos para 1997 podría entenderse por un subejercicio del año anterior, empero en la investigación no se encontraron datos que permitieran corroborar este supuesto. Para el año de 1995 se observa una diferencia de 9% entre lo asignado y lo ejecutado; para el año de 1996 no hay datos, el único que aparece es el de la Oficina del C. Secretario, 22,956.2 (miles de pesos) que sólo representa 3,05 % de lo asignado en el presupuesto y, finalmente, para el año de 1997 se presenta una diferencia sustantiva entre lo asignado y ejecutado, un subejercicio de 26 % (véase cuadro 4.3), aspecto que se aclara al comparar lo que en conjunto ejercen la Secretaría y los organismos descentralizados de ésta y que además permite observar la movilidad de recursos entre organismos concentrados, desconcentrados y descentralizados que tienen como fin la vivienda (véase cuadro 4.4 y cf. con situación programática SEDUVI)).

Cuadro 4.3
Presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (en miles de pesos)

Presupuesto 1995	Presupuesto 1996	Presupuesto 1997

170.- *IBÍDEM*; p.: 15.

Programado	Ejercido	Diferencia	Programado	Ejercido	Diferencia	Programado	Ejercido *	Diferencia
72.446,9	78.926,1	8,9	750.297,2	N.D.	N.D.	306.286,0	227600	-25,6904

Fuente: Para el presupuesto asignado Anexo "Presupuesto de egresos 1995-1998"; para 1995 SEDUVI; *Memoria de Gestión 1994-1997*; "Anexo, Ejercicio Presupuestal"; para 1997 SEDUVI; *Presupuesto del sector para 1998*; Mimeo.

* Para 1997 es el presupuesto esperado, ya que las previsiones se hacen en diciembre de este año.

Cuadro 4.4

Presupuesto esperado y asignado para la SEDUVI y sus organismos descentralizados, 1997 (en miles de pesos)

Presupuesto	SEDUVI	FIVIDESU	FICAPRO	FIDERE	Total
Esperado	227.600,0	382.200,0	92.100,0	20.000,0	721.900,0
Asignado	306.286,0	313.021,2	83.837,8	21.964,4	725.109,4

Fuente: Para el presupuesto asignado Anexo "Presupuesto de egresos 1995-1998"; para el presupuesto esperado SEDUVI; *Presupuesto del sector para 1998*; Mimeo.

Ahora bien, respecto a la asignación de presupuesto por dependencia al interior de la Secretaría, sólo encontramos datos para el año de 1997, en los cuales se observa un peso medio del Instituto de la Vivienda respecto a los egresos totales, de 12% (véase gráfico 4.3).

La estructura interna de los egresos del INVI muestran el carácter coordinador que la dependencia tiene, pues el 100% de su gasto es corriente y su mayor peso se encuentra en las transferencias (43 %) y en los servicios personales (27 %) (véase gráfico 4.4).

Gráfico 4.3

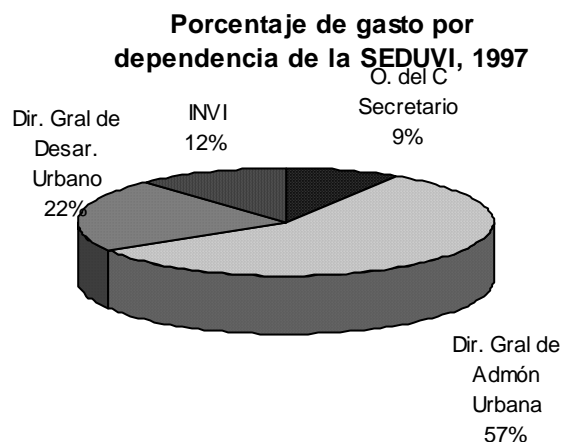
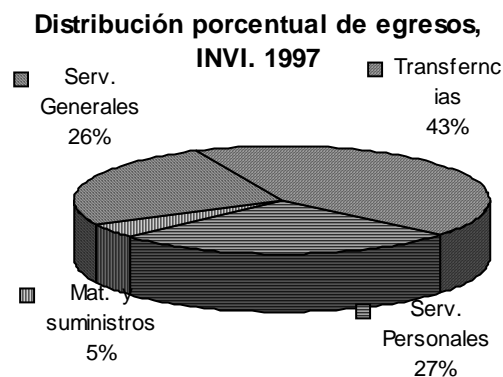


Gráfico 4.4



Fuente: Anexo "Gasto programado 1997-1998 por conceptos, SEDUVI".

4.2.5 Las acciones

Los resultados obtenidos de los programas “Mejoramiento de vivienda en unidades habitacionales” y “Vivienda con riesgo de derrumbes”, que desarrollaron las primeras direcciones de la SEDUVI, en 1995 fueron para el primero de 1785 viviendas, 11.1% más de las 1606 programadas, para el segundo la eficiencia no fue tan elevada como para el primero, pues de 653 programadas sólo se alcanzaron 198, esto es, 30.3%¹⁷¹

En cuanto a “Coordinar y ejecutar las políticas de planeación, desarrollo urbano y vivienda en el Distrito Federal” para el periodo 1995-1997 la tarea se cumplió al 100%, al igual que “Conducir y coordinar la política de fomento a la Vivienda de la Ciudad de México” (véase anexo situación programática SEDUVI), lo cual permitió a los distintos organismos, particularmente al INVI, celebrar diversos convenios de colaboración con institutos afines e instituciones de crédito para la construcción y financiamiento de vivienda.

A través de estos convenios, entre los que sobresalen aquellos realizados con FONHAPO, INFONAVIT, FOVI, instituciones bancarias y “desarrolladores” (sic) privados:

a) se posibilitó la construcción de más de 13 mil viviendas a través de FIVIDESU y FICAPRO, en colaboración con FOVI - DDF

b) se impulso el Programa “Alianza para la Vivienda de los Trabajadores”, a través de un convenio marco de colaboración con el INFONAVIT y

c) se creó el Sistema de Ahorro “VIVE” para promover y facilitar el acceso a la vivienda popular¹⁷², abriéndose con ello 14,386 cuentas individuales por las cuales se captaron 20,094.3 millones de pesos

Otros de los resultados del Instituto de Vivienda fueron:

a) La desincorporación de una reserva territorial de 611 mil metros cuadrados,

¹⁷¹.- SEDUVI; *Memoria ... “Anexo ejecución de programas”*

¹⁷².- *IBÍDEM*; p.: 10.

b) La emisión del acuerdo que establece las bases para el otorgamiento de apoyos, facilidades y estímulos para fomentar el desarrollo de interés social,

c) La reestructuración de los Programas de Vivienda de Interés Social, con base a los convenios de colaboración con los organismos federales como: FOVI, INFONAVIT y FOVISSSTE

d) La creación del Fondo de Vivienda (FOVI) que permitió dar apoyos económicos a 138 organizaciones demandantes de vivienda por un monto total de 20,326.3 millones de pesos,

e) La creación de una bolsa de tierra con 2.5 millones de metros cuadrados, constituidos por 262 predios¹⁷³

4.3 La estructura institucional del gobierno delegacional y las políticas sociales.

Como lo hicimos en los apartados de arriba, vamos a revisar aquí el funcionamiento del órgano responsable de llevar a cabo, para el territorio de la delegación Iztapalapa, las acciones correspondientes en política social. La subdelegación estudiada es la de Desarrollo Social y conforme a la exposición que hemos llevado aludiremos a su estructura, funciones, programas, recursos y acciones.

4.3.1 La estructura administrativa

El objetivo principal que busca cubrir esta subdelegación es la prestación de servicios de apoyo a la comunidad de bajos recursos, a fin de mejorar su calidad de vida¹⁷⁴. Para tal propósito la subdelegación cuenta con una estructura administrativa compuesta por la Oficina del C. Secretario, y cinco subdirecciones (Véase organigrama 9).

El mayor hincapié, por las líneas de política social que se buscan en el trabajo, lo vamos a poner en la **Subdirección de Servicios Médicos** y en la **Subdirección de Desarrollo Comunitario**, esta última, la parte de la subdelegación más grande, con una unidad departamental y con 10 oficinas que atienden demandas referentes a educación, alimentación y vivienda, entre otros (véase organigrama 10).

¹⁷³.- SEDUVI; *Memoria ... op cit*; págs.: 17-19

¹⁷⁴.- DDF; *Manual Administrativo. Delegación Iztapalapa*; p.: 94

4.3.2 Las funciones

Las funciones que en conjunto debe cumplir la subdelegación son ocho, de ellas tres son las que interesa destacar:

- i) Coordinar la planeación, programación, organización y control de las actividades que en materia de salud realice la delegación
- ii) Dirigir la administración de los centros sociales, de trabajo y educativos dependientes de la delegación y
- iii) Proponer los programas que tiendan a elevar las condiciones de vida de la población y coordinar las campañas de mejoramiento social de la vivienda.¹⁷⁵

De modo específico, dentro de la subdelegación, la **Subdirección de Servicios Médicos** presenta entre sus principales funciones:

- i) Determinar y vigilar la prestación de servicios veterinarios y médicos generales, odontológicos, psicológicos, pediátricos y farmacéuticos a la población de bajos recursos a través de los consultorios médicos dependientes de la Delegación,
- ii) Apoyar y llevar a cabo de formas gratuita las jornadas sociales, clínicas de medicina preventiva, deportiva, y detección de enfermedades epidémicas en coordinación con la Secretaría de Salud y el Distrito Federal y
- iii) Apoyar y supervisar la ejecución de campañas de desinfección de cisternas y desratización en mercados, escuelas, centros de salud, estancias infantiles, concentraciones, centros deportivos, bibliotecas y áreas verdes, así como fomentar el desarrollo de campañas de vacunación antirrábica y esterilización de animales domésticos.¹⁷⁶

Por su parte, la **Subdirección de Desarrollo Comunitario** tiene entre sus principales funciones:

¹⁷⁵.- *IBÍDEM*; P.: 95.

¹⁷⁶.- *IBÍDEM*; P.: 96 y 97.

- i) Propiciar la integración de la comunidad apoyando las actividades que procuran el mejoramiento de la vivienda,
- ii) Promover programas de capacitación y adiestramiento para la población,
- iii) Coordinar acciones del Programa Alianza para el Bienestar.¹⁷⁷

Estas funciones deben de acotarse considerando, en primer lugar, que respecto a la cuestión de vivienda la actividad se circunscribe a:

- i) Diagnóstico de viviendas
- ii) Gestoría de permisos gratuitos para mejoramiento de la vivienda y
- iii) Asesoría técnica gratuita para la construcción;

En relación a la capacitación, ésta se orienta principalmente a la formación de capital humano, pero también abarca educación ambiental, platicas preventivas (educación sexual, alcoholismo, drogadicción, etc.), terapias de lenguaje y asesoría de primaria y secundaria abierta.

Por último, se ha mencionado el Programa Alianza para el Bienestar, porque a partir de éste se realizan tres acciones tendientes a procurar un mejor nivel alimentario, esto vía:

- i) Venta de despensas a bajo costo, distribuidas por comités de abasto, suministradas por empresas concertadas por la Secretaría de Desarrollo Económico
- ii) Programa de Desayunos Escolares y
- iii) Apoyo a cocinas populares¹⁷⁸

4.3.3 Los programas

Durante el trienio la Subdelegación de Desarrollo Social tuvo a su cargo dos programas, a saber:

¹⁷⁷- *IBÍDEM*; P.: 103 y 104.

¹⁷⁸.- Organigrama de funciones; s/f, s/año; multicopiado.

- i) Recreación, Deporte y esparcimiento, dividido a su vez en
 - i.i) Desarrollo del deporte y
 - i.ii) Atención y apoyo a la recreación para la juventud; y
- ii) Asistencia Social, servicios comunitarios y prestaciones sociales.

Llama la atención que las funciones que se indicaron arriba, no se refleje en acciones programadas concretas. En los Programas Operativos Anuales no aparece un desglose de las actividades relacionadas con educación, salud, vivienda o alimentación que, a partir de lo señalado en las funciones, le correspondería atender a las distintas subdirecciones internas de la subdelegación.

En relación a las áreas que nos interesan, sólo aparece como acción programada la realización de brigadas de asistencia social, no obstante, en éstas, además de atenderse las tareas relativas a alimentación, ya mencionadas arriba, se procura la realización de conferencias para padres de familia, la prestación de servicios básicos asistenciales y de esparcimiento deportivo, con lo cual se imposibilita conocer los recursos finales destinados a estas tareas.

4.3.4 Los recursos

Hacer una revisión de los recursos humanos y financieros con los cuales contó la subdelegación para llevar a cabo sus funciones durante el trienio 1995-1997, resultó igual de problemático que la obtención de documentos para reconocer los programas de ésta.

En términos de recursos humanos se percató en la investigación que el mayor número de empleados es personal de base. El número de empleados de base fue de 900, todos ellos sindicalizados, frente a 46 de confianza, que se dividen en 14 funcionarios, quienes ocupan los puestos directivos, y 32 eventuales.

En recursos financieros se observa la permanente diferencia entre lo asignado en las leyes de egresos y lo ejecutado (véase cuadro 4.5)

Cuadro 4.5

Presupuesto de la Delegación Iztapalapa (miles de pesos)

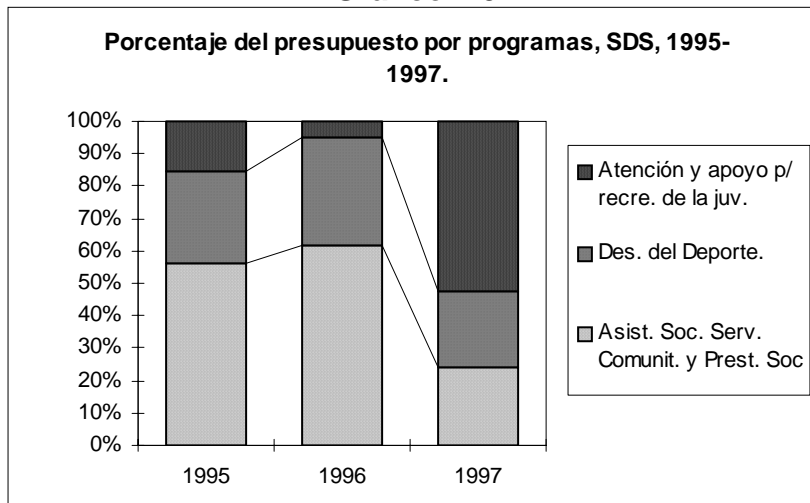
Presupuesto 1995			Presupuesto 1996			Presupuesto 1997		
Programado	Ejercido	Diferencia	Programado	Ejercido	Diferencia	Programado	Ejercido *	Diferencia
384.994,7	402.747,5	4,6	493.050,4	622.530,6	26,3	768.386,0	802.596,8	4,5

Fuente: Para el presupuesto programado Anexo "Presupuesto de egresos 1995-1998"; para el presupuesto ejercido Anexo "Comparativo de metas y presupuesto; 1998 Mimeo.

Ahora bien, del presupuesto ejercido, a la Subdelegación de Desarrollo Social se le asignó menos del 1% para 1995, 2.8% para 1996 y 7.9% para 1997, esto es, en miles de pesos 3,784.7; 17,287.8 y 63,132.4, respectivamente. El presupuesto, a su vez, se dividió en tres partes para atender igual número de rubros básicos que trabaja la subdelegación (véase gráfico 4.5).

Como se puede apreciar, la distribución de recursos ha variado de un año a otro de forma tal que el rubro de "Asistencia Social, Servicios Comunitarios y Prestaciones Sociales" paso de tener el 55.9 % de los recursos en 1995 a 24.1 % de los mismos para 1997, tendencia contraria a la que ha seguido el rubro "Atención y Apoyo para Recreación de la Juventud" que, en el mismo periodo, transformó su porcentaje de 15.6 % a 52.2 %.

Gráfico 4.5



Fuente: Anexo "Presupuesto por programas, Iztapalapa, SDS, 1995-1998.

En lo concerniente a los recursos destinados a las actividades relacionadas a la salud, la alimentación, la vivienda y la educación, no fue posible, desafortunadamente,

localizar los datos que nos permitieran reconocer la partida destinada a cada una de las áreas referidas.

4.3.5 Las acciones

Se encontró información de 1996 para algunas de las actividades que forman parte de las funciones de la Subdelegación, esto en lo concerniente a vivienda, educación y alimentación.

El cuadro 4.6 que se presenta abajo, nos permite hacer algunas reflexiones, empero, antes de hacer éstas, es pertinente acotar que el cuadro no es representativo del trienio abordado, simplemente, aquí se concentra la información que en el tiempo de investigación fue posible reunir.

En lo tocante a educación se observa que en la mayoría de rubros la subdelegación entregó resultados favorables, pues salvo la entrega de certificados, que presenta una diferencia negativa de 37.5, los rubros restantes muestran diferencias positivas (véase cuadro 4.6).

Cuadro 4.6

Subdelegación de Desarrollo Social, Iztapalapa. Acciones, 1996.				
Descripción	Unidad de medida	Programado	Avance	Diferencia %
Inscripciones	Alumno	480	769	60,2
Asesoría primaria y secundaria	Alumno	480	1075	124,0
Certificados	Alumno	550	344	-37,5
Pláticas de educación ambiental	Pláticas	460	622	35,2
Terapia de lenguaje	Persona	164	336	104,9
Vecindades	Diagnóstico	20	13	-35,0
Gestoría de permisos gratuitos para mejoras a la vivienda	Permiso	200	56	-72,0
Diagnóstico preventivo para mantenimiento en unidades habitacionales	Depto.	1200	450	-62,5
Programa de abasto	Despensa	18000	5440	-69,8

Fuente: Delegación Iztapalapa; *Avance físico cuantitativo 1996*; México, dic. 1996.

De forma contraria a lo que se exhibe en educación, en los puntos relativos a vivienda y alimentación, se presentan resultados negativos. Aquí toda la actividad programada queda sin completarse en porcentajes significativos, desde el -35 % de los diagnósticos de vecindades¹⁷⁹ hasta el 72 % de la gestoría de permisos para mejoras en la vivienda¹⁸⁰(véase cuadro 4.6).

Así mismo, el programa de abasto, que había trazado como meta la entrega de 18 mil despensas, queda con un rezago de 12,560 de éstas, lo que porcentualmente expresa una diferencia negativa de 69.8 % (véase cuadro 4.6).

La estructura institucional de los distintos órganos responsables de las áreas de políticas social que aquí interesan, estuvo vigente en el trienio en cuestión. En el periodo 1997-1998 hubo algunos cambios y un mayor número de continuidades en esta estructura, habría que, sin embargo, contextualizar esos cambios en el marco de modificaciones más amplias que sufrió la ciudad capital. En el siguiente capítulo abordaremos la cuestión.

¹⁷⁹.- Con este programa se pretendía diagnosticar la problemática de vecindades ubicadas en el poniente de la delegación, zona donde se concentran aún el 90 % de las vecindades, para posteriormente gestionar financiamientos que permitieran a los arrendatarios hacerse de la vivienda rentada. Cf. Subdelegación de Desarrollo Social; *Avance Físico cualitativo*, 1996.

¹⁸⁰.- Estas acciones buscaban apoyar a las familias de bajos recurso que no habían terminado de construir su vivienda, condicionando que el gasto que originalmente se hubiera destinado al pago de trámites se utilizara en la compra de materiales de construcción. Cf. Subdelegación de Desarrollo Social; *Avance Físico cualitativo*, 1996.

Capítulo 5

Continuidad y cambio en la estructura institucional y las políticas sociales del primer gobierno electo del Distrito Federal, 1997-1998.

Los habitantes de la Ciudad de México eligieron por primera vez al Jefe de Gobierno de la demarcación. En las elecciones del 6 de julio de 1997 el voto le favorece a Cuauhtémoc Cárdenas y con ello se abren una variedad de expectativas para el conjunto de la población capitalina.

Cabe preguntarse, ¿qué expectativas comienzan a cumplirse?, o bien, ¿qué cambios permiten suponer una transformación en los modos a través de los cuales se llevaron a cabo las políticas sociales? ¿Se puede hablar de cambios en la gestión de la obra pública, puntualmente, de aquella relacionada al bienestar social de la población?

Para contextualizar el análisis debe tenerse en cuenta algunos aspectos, entre ellos la nueva naturaleza jurídica del Gobierno. El cambio en la nomenclatura de Departamento del Distrito Federal a Gobierno del Distrito Federal implica aspectos que van más allá del nombre, como:

- a) Reducción de las atribuciones de los poderes federales en aspectos concernientes a la vida local de la capital,
- b) Mayores, y al mismo tiempo *acotadas*, atribuciones para el responsable del gobierno y la administración pública del Distrito Federal.

Estas dos situaciones hacen aparecer, por una parte, formas inexistentes de convivencia política entre los distintos órdenes de gobierno, donde se invoca el federalismo y la descentralización como principios y, por otra parte, impulsan la apertura de canales de comunicación totalmente nuevos entre las distintas dependencias administrativas de los gobiernos (federal y central), donde las relaciones intergubernamentales se establecen en un nivel más informal y con mayor trabajo de cabildeo.

Otros cambios derivados del nuevo estatuto jurídico de la capital, aunque con un reflejo más palpable en la arena política son:

a) la amplitud de espacios en disputa política (desde la elección del Jefe de Gobierno hasta la de los delegados políticos en el año 2000, pasando por la de los Consejos Vecinales en 1999) y

b) la disminución en la discrecionalidad para la toma de decisiones que impactan en la ciudad por parte de un sólo personaje o de un grupo político, lo que abre un mayor campo para la participación ciudadana a través de distintas vías (partidos, ONG, asociaciones civiles, etc.).

En este contexto también entran aspectos como el de la insuficiencia de los recursos, la estructura económica excluyente derivada de la política económica del gobierno federal, el número creciente de población que vive en los niveles de pobreza moderada y extrema¹⁸¹, la mayor demanda de los servicios médicos, alimentarios y asistenciales que presta el gobierno de la ciudad. No obstante la diferencia entre aquellos y estos últimos puntos es el momento de su aparición, pues mientras los últimos estaban presentes desde la administración pasada, los primeros son de presencia reciente.

Ahora bien, otro punto a considerar es la diferencia entre el tiempo de la elaboración de los programas que especifican los recursos destinados para la obra pública y el tiempo de elaboración de los lineamientos de la política social.

Después de las elecciones del 6 de julio pasaron cinco meses para que el gobierno electo tomara posesión; para el cambio de poderes se trabajó durante esos meses con un “equipo de transición” que definió líneas generales y acciones a realizar en el tiempo inmediato, los Programas Administrativos Anuales (POAs) por Secretarías, organismos y dependencias quedaron a cargo de este equipo de trabajo. Así, las líneas generales que definieron los nuevos funcionarios del GDF, en sus respectivas áreas, no se plasmaron en esos documentos programáticos, entraron a administrar programas que ellos no diseñaron y con recursos que tampoco establecieron.

¹⁸¹ .- Así, en 1994, 40% de la población se localiza en el rango de pobreza extrema, 29% en el rango de pobreza moderada y 31% en el rango de no pobres. Tan sólo dos años después el primer grupo se componía del 55% (!) de la

Señaladas estas dos consideraciones generales, entremos a la reflexión del trabajo en materia de políticas sociales del primer Gobierno del Distrito Federal durante el periodo 1997-1998.

Un elemento que permite ver diferencias entre el actual gobierno y la anterior administración son los cambios que se advierten en los ejes de la política social en la Ciudad de México.

Los lineamientos de la política social se establecen desde los programas de campaña del actual Jefe de Gobierno, se sostiene la necesidad de hacer una ciudad incluyente, donde se garanticen los derechos sociales a todos los habitantes de la capital, asegurando un acceso equitativo a los programas de nutrición, salud, educación, vivienda y servicios básicos promovidos por el Estado, privilegiando siempre a los grupos sociales más rezagados.

La garantía de una ciudad socialmente incluyente, se afirma, la debe asumir el gobierno, sin embargo, ésta proviene de una política social integral, construida, aplicada y controlada democráticamente, donde se considere la acción directa y complementaria de la empresa privada y la participación social, pero siempre sometida de modo efectivo a la regulación y vigilancia de la sociedad.¹⁸²

La política social debe entonces diseñarse de modo participativo y democrático, alejado de la visión asistencialista privatizante y focalizada que caracteriza a los programas sociales del gobierno federal buscando, por el contrario, una cobertura universal y equitativa, esto sin perder de vista la diversidad que presenta la población (véase tabla 5.1)

Los cambios y continuidades de la estructura institucional con la cual se realizaría esta propuesta de política social en el Distrito Federal se presentan en seguida.

población, el segundo grupo de 24% y el tercero de 21% de la misma. Cf. BOLTVINIK, Julio; "Economía moral. Pauperización zedillista", en *La jornada*; 11 de octubre de 1998; p.:18.

¹⁸².- CÁRDENAS Cuauhtémoc; *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno*; p.:50

Tabla 5.1
Cambios en el paradigma de la política social

Estructura de la Política Social	Modelo de desarrollo estabilizador (hasta 1982)	Modelo Neoliberal (1982 a la fecha)	Modelo Propuesta del Gobierno del DF
Enfoque de la política	Estado de bienestar	Asistencial compensatorio	Construcción de ciudadanía social
Diseño y toma de decisiones políticas	Centralizada y corporativa	Centralizada y autoritaria	Participativa y democrática
Operación de la política y los recursos	Estatista	Descentralizada	Participativa
Evaluación de políticas y programas	Ausente	Privatizante	Corresponsable entre: Estado- Mercado- Sociedad civil- Comunidad
Cobertura poblacional	Universal a través de trabajo asalariado	Contraloría estatal	Universal con corresponsabilidad ciudadana
Condición esperada de la población	Homogénea	Focalizado a pobreza extrema y a grupos de alta vulnerabilidad	Equitativa con reconocimiento de la diversidad
Sociedad resultante	Desigualdad - integrada respecto a un proyecto social y económica	Desigualdad segmentada, estratificada, desintegrada	Integración social

Fuente: GDF / SESyDS; *Propuesta de política social del Gobierno del Distrito Federal. Documento Marco*; p.:9

5.1 La Secretaría de Educación Salud y Desarrollo Social del Distrito Federal (SESyDS)

En concordancia con los lineamientos en política social, la SESyDS establece como objetivo principal el garantizar una serie de servicios que aseguren a la sociedad, al menos un piso básico de cobertura de sus requerimientos actuales y futuros para vivir y las posibilidades para desarrollarse.

Con este objetivo como tarea, la Secretaría estableció como líneas estratégicas:

- i) la construcción de un Estado con responsabilidad social
- ii) la responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad,
- iii) la democratización,
- iv) la descentralización y
- v) la transformación de la gestión gubernamental.¹⁸³

5.1.1 La estructura administrativa

La estructura administrativa de la SESyDS presenta cambios con respecto al trienio anterior. Según la titular de dependencia¹⁸⁴, estos cambios se localizan en:

i) la descentralización del DIF-DF., decretada en abril de 1997, la de los servicios de salud pública de primer nivel, efectuada en julio del mismo año y la extinción de la Dirección General de Protección Social (DGPS)¹⁸⁵, en 1998 y

ii) la creación de nuevas áreas, mediante la transformación de unidades administrativas ya existentes, la reasignación presupuestal y la reubicación de personal entre unidades. En este caso se encuentran la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, el Instituto de Cultura, que como organismo desconcentrado asume las funciones de SOCICULTUR, la Unidad de Zoológicos, el Fideicomiso de los Institutos para la Atención de Niños de la Calle y Adicciones (FINCA), la coordinación de Asuntos Educativos y el inicio de los trabajos para poner en práctica el Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI) (véase organigrama 11¹⁸⁶).¹⁸⁷

¹⁸³.- CERON, Omar; *Conferencia realizada en la Escuela Nacional de Trabajo Social por el subdirector de instrumentación política de la SESyDS*; 23 de noviembre de 1998.

¹⁸⁴.- Véase *Comparecencia de la C. Secretaria de Educación Salud y Desarrollo Social, Clara Jusidman, ante la II Asamblea Legislativa*; p.:2 y 3.

¹⁸⁵.- Las funciones que anteriormente tuvo la DGPS las asume el organismo descentralizado DIF-DF y la Dirección General de Política social, anteriormente dirección ejecutiva (véase anexo situación programática SESyDS).

¹⁸⁶.- Incluimos la Junta de Asistencia Privada, en el ámbito desconcentrado, pues así aparece en la documentación que proporcionó la SESyDS; en los organigramas anteriores no aparece esta Junta, razón por la cual en los organigramas que presentamos no los incluimos, aun cuando éstas, por el acuerdo del 18 de octubre de 1995 (cf. nota 3 del anterior capítulo) se adscriben a la Secretaría.

¹⁸⁷.-En la comparecencia aludida tres notas arriba, se habla de una tercer vertiente en la reestructuración de la Secretaría, pero ésta “se consolidara a principios de 1999”, que tendría que ver con “la operación de un modelo de organización integral y dinámico del área social del Gobierno, con una delimitación precisa entre áreas normativas y unidades operadoras, y los servicios que serán desconcentrados a las delegaciones” *Comparecencia ... op cit*; p.:3.

5.1.2 Las funciones

Se entiende que a partir de los cambios en la estructura se sucederían los correspondientes en las funciones. Durante casi todo el periodo 1997-1998 no hubo muchos cambios, entre los pocos que hubo sobresale la absorción por parte de la DGPSO de funciones que anteriormente tuvo la DGPS, en materia de asistencia social, pero que con posterioridad pasaría a absorber el DIF-DF (cf. anexo situación programática, SESyDS).

Más importante es el reacomodo legal de funciones de la SESyDS que con la nueva *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal* redefine sus tareas y adopta el nombre de Secretaría de Desarrollo Social, lo cual no redundaría en la conformación de una Secretaría de Educación para el Distrito Federal, pero sí concreta en el plano legal el proceso de descentralización de los servicios de salud, con la incorporación en la nueva Ley de la Secretaría de Salud¹⁸⁸ y el inicio de actividades, ya como organismo desincorporado, para los primeros meses de 1999¹⁸⁹.

Contrario a lo que se podría esperar la Secretaría de Desarrollo Social aumenta sus responsabilidades legales expresadas en XXI fracciones, éstas, por supuesto, redefinidas para no intervenir en materia de salud que sería lo que le correspondería la nueva Secretaría, a la que en XX fracciones se le atribuyen sus responsabilidades (véase tabla 5.2, y cf. tabla 4.1 del anterior capítulo).

¹⁸⁸.- “Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal” en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*; 29 de diciembre de 1998; p.:18

¹⁸⁹.- Se preve que sea para el mes de marzo de 1999 cuando inicie sus trabajos la nueva Secretaría, según el presidente de la Comisión de Salud en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Javier Serna. *La Jornada*; 5 de diciembre de 1998; p.: 58

Tabla 5.2
Algunas de las atribuciones conferidas a la Secretaría de Desarrollo Social y la
Secretaría de Salud del Distrito Federal.

Secretaría de Desarrollo Social (SDS-DF)	Secretaría de Desarrollo Social (SDS-DF)
<p>1. Formular, fomentar y ejecutar políticas y programas generales para el desarrollo social con la participación ciudadana, que coadyuven al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, así como establecer los lineamientos generales y coordinar los programas específicos que en esta materia desarrollen las delegaciones;</p> <p>2. Ejercer las facultades que en materia educativa establecen para el Distrito Federal las leyes y demás disposiciones jurídicas federales y locales;</p> <p>3. Formular, fomentar y ejecutar políticas y programas que contribuyan a elevar los niveles y la calidad de educación en el Distrito Federal;</p> <p>4. Establecer e instrumentar políticas y programas de apoyo, suministro y orientación en materia alimentaria;</p> <p>5. Formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas y programas que promuevan la equidad y la igualdad de oportunidades y que eliminen los mecanismos de exclusión social de grupos sociales de atención prioritaria: mujeres jóvenes, niños, niñas, población indígena, adultos mayores y personas con discapacidad;</p> <p>6. Promover la coordinación de acciones y programas de combate a la pobreza que se ejecuten en el Distrito Federal.</p>	<p>1. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de la Ley General de Salud, la Ley de Salud para el Distrito Federal y demás disposiciones aplicables;</p> <p>2. Coordinar la participación de todas las instituciones de los sectores público, social y privado en la ejecución de las políticas de salud del Distrito Federal;</p> <p>3. Planear, organizar, dirigir, operar, controlar y evaluar el Sistema de Salud del Distrito Federal;</p> <p>4. Apoyar los programas y servicios de salud de las Dependencias, Organos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, en los términos de la legislación aplicable y de las bases de coordinación que se celebren;</p> <p>5. Coordinar, supervisar y evaluar los programas y acciones que en materia de salud realicen las Delegaciones del Distrito Federal;</p> <p>6. Planear, dirigir, controlar y evaluar los servicios de medicina legal, de salud en apoyo a la procuración de justicia y atención médica a población interna en reclusorios y centros de readaptación social;</p> <p>7. Planear, dirigir, controlar, operar y evaluar las instituciones de prestación de servicios de salud a población abierta;</p> <p>8. Organizar, operar y supervisar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refiere la Ley de Salud para el Distrito Federal.</p> <p>Fuente: Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; Art. 28 y 29; Gaceta oficial del Distrito Federal; 29 de diciembre de 1998; págs.: 27-29</p>

Así mismo, podría esperarse otra redefinición de las funciones de la nueva Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal de presentarse de modo firme pasos que confluyan en la descentralización completa de los servicios educativos, cuestión, empero, que a inicios de 1999 no se presenta.

5.1.3 Los programas

Ahora bien, los programas que desarrollan las dependencias de la Secretaría se mantienen íntegramente; a excepción del programa de “Asistencia Social, Servicios Comunitarios y Prestaciones Sociales”, que anteriormente estaba bajo responsabilidad de la DGPS y que ahora forma parte de la DGPSO (cf. anexo situación programática, SESyDS).

En el POA correspondiente a este periodo encontramos detallado el programa de “Apoyo a la Educación Producción y Distribución de Material Didáctico”, actividad que hace responsable a la O. de la C. Secretaria de la impresión y producción de libros de texto gratuitos, sin embargo debe reconocerse que aun cuando esta labor no aparece en los POAs de la administración anterior, la tarea ya se había realizado con el mismo nombre y por la misma dependencia.

5.1.4 Los recursos

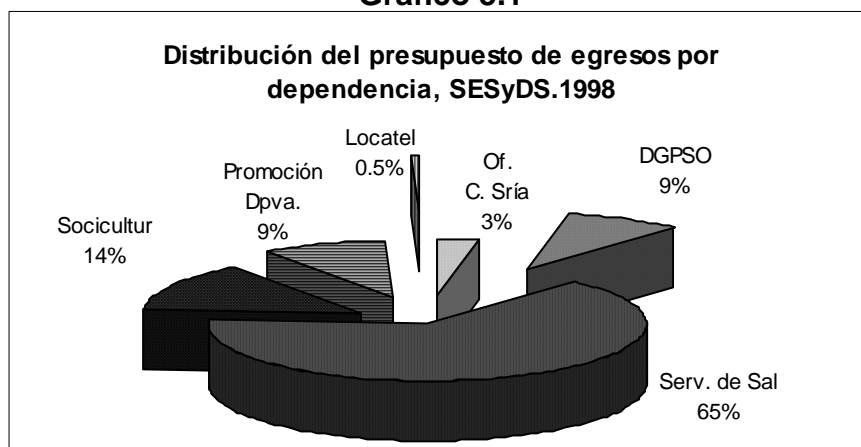
En lo relacionado con los recursos humanos la investigación de campo permite observar un incremento de empleados, que el mismo redimensionamiento y reestructuración de la secretaría permiten suponer, no obstante, datos específicos de esta situación tampoco se localizaron.

En cuanto a los recursos financieros estos pasan de 1´478,939.4, que se programaron para 1997 a 2´281,488.9, miles de pesos para 1998, lo que representa un incremento nominal de 54.3 % respecto al año anterior. Este incremento no sólo se da realizando esta comparación, al confrontarse el porcentaje de recursos promedio del trienio anterior destinado a la SESyDS, en relación al total de la Administración Pública del Distrito Federal, con el mismo porcentaje para el año de 1998, se observa que mientras en

el trienio anterior los recursos asignados fueron de 6.3 %, para el último año lo fueron de 8.9% (véase anexo “Presupuesto de egresos 1995-1998).

Sobre la forma como se presenta la distribución de egresos podemos decir que hay un cambio en el peso porcentual de la DGPSO que de haber recibido el 1.31 % de lo destinado a la SESyDS en conjunto, pasa a captar casi el 9% (véase gráfico 5.1).

Gráfico 5.1



El dato, sin embargo, resulta engañoso, pues al revisar el Programa Operativo del año, inmediatamente se observa que el incremento fue resultado de la transferencia de responsabilidades en el ámbito de la asistencia social que anteriormente pertenecía a la DGPS y que en realidad, considerando los programas que han estado a cargo de la DGPSO, el presupuesto de ésta última se mantuvo en 1.04 % (cf. anexo presupuestario programático).

5.1.5 Las acciones

Sin mayores cambios, durante el periodo, en los programas desarrollados por la Secretaría, las acciones que tienen incidencia final en la población no sufren modificación alguna; en todo caso las acciones principales estuvieron en la reestructuración de la dependencia.

En materia de salud continúa realizándose los programas de vacunación, de planeación familiar, de detección de seropositivos, etc., y lo mismo en lo concerniente a los programas de apoyo a la nutrición y edición de libros. Las acciones que se realizaron estuvieron siempre en lo que se conoce como programa normal de trabajo.

5.2 La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del D.F. (SEDUVI)

En términos de lineamientos, la SEDUVI adopta también otras metas, define seis políticas que permitirían “el ordenamiento territorial, la conservación de los recursos y las viviendas”¹⁹⁰ y cuatro de éstas hacen referencia al ámbito de la vivienda:

- i) Promover la oferta de suelo subsidiado en áreas con infraestructura y servicios,
- ii) Atender las áreas habitadas en condiciones de vulnerabilidad y alto riesgo,
- iii) Orientar los programas de vivienda en congruencia con las políticas de desarrollo urbano, favorecer la sustitución de vecindades, la saturación urbana en barrios y colonias con infraestructura y servicios, abatir el incremento del déficit habitacional y procurar que el inventario de vivienda cumpla con los estándares mínimos de habitabilidad, y
- iv) Atender preferentemente a la población con ingresos menores a 3.5 veces el salario mínimo y/o no asalariada, mediante subsidios diferenciales.

5.2.1 La estructura administrativa

Entre los cambios que presenta la estructura administrativa de la SEDUVI está la “reinstalación” de instancias colegiadas de participación como la Comisión de Nomenclatura, el Consejo del Centro Histórico, el Patronato del Centro Histórico o el Consejo de la Crónica de la Ciudad de México,¹⁹¹ así como la creación del Consejo de

¹⁹⁰.- Véase: *Comparecencia del Arq. Roberto Eibenschutz, Secretario de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda ante la II Asamblea Legislativa*; págs.: 4-5.

¹⁹¹.- IBÍDEM; págs.: 2 y 3.

Desarrollo Urbano, sin embargo, estas acciones no modificaron la estructura administrativa de la Secretaría.

Destaca, particularmente, la creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal que absorbe las tareas del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de México, mismo que desaparece. El nuevo Instituto se ubica en el ámbito descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal y siguiendo las nuevas líneas que guían la SEDUVI presenta como principal objetivo:

“... diseñar, elaborar, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos del Distrito Federal, dentro del marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y de los programas que se deriven de él.”¹⁹²

En este sentido el nuevo Instituto de Vivienda “reordenó las estructuras gubernamentales que operan los programas de vivienda e incorporó los programas y compromisos del FIVIDESU y el FICAPRO, con una entidad con autonomía y capacidad para normar, integrar, coordinar, financiar y ejecutar los programas”¹⁹³.

5.2.2 Las funciones y los programas

Las funciones de la SEDUVI en su conjunto no sufren modificaciones, hay en todo caso, un reajuste en las tareas que había cubierto la Secretaría, lo que le hace al nuevo Instituto adoptar otras responsabilidades pero que de hecho ya se habían realizado por las instancias centrales o por los fideicomisos enlazados a la dependencia¹⁹⁴.

De modo similar a las funciones, los programas se mantienen con las acciones normales que van desde la adquisición de vivienda hasta la edificación de pies de casas. Nuevos programas establecidos por lo menos no se explicitan (Cf. Anexo situación programática SEDUVI, 1996-1998).

¹⁹².- “Decreto que crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal”, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*; 29 de septiembre de 1998; p.:2

¹⁹³.- *Comparecencia del Arq. Roberto Eibenschutz ... op cit*; p.: 14

¹⁹⁴.- Cf. Artículo 24 de la nueva “Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en *Gaceta Oficial ... op cit*; p.: 22 y 23.

5.2.3 Los recursos

En concordancia a la nueva naturaleza jurídica del Instituto, se presenta un aumento en sus egresos al Instituto que de haber representado el 12 % de lo destinado a la Secretaría en 1997, pasó a representar de 56 % para el año de 1998. (cf. anexo Gasto programado 1997-1998, por conceptos, SEDUVI y gráficos 4.3 del anterior capítulo y 5.2 de éste). Un aumento porcentual que se refleja en términos absolutos en un cambio de 26.4 millones de pesos a 330.1 millones de pesos, esto es, que de los 359.3 millones de pesos más que se destinaron al conjunto de la Secretaría 303.7 lo fueron para el INVI (cf. el anexo “Gasto programado 1997-1998, por conceptos, SEDUVI).

Gráfico 5.2

Porcentaje de gasto por dependencia de la SEDUVI, 1998

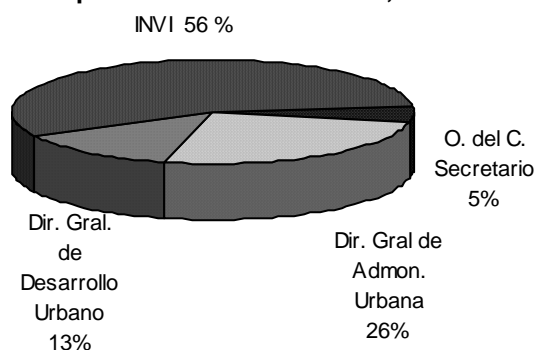
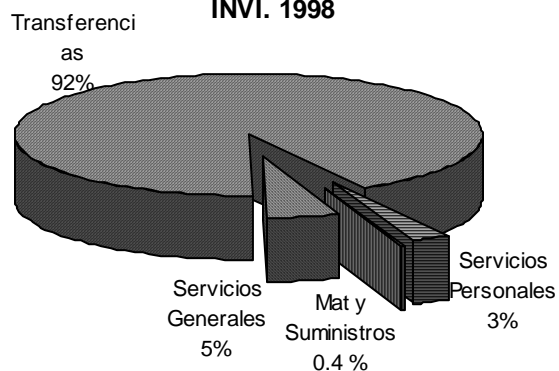


Gráfico 5.3

Distribución porcentual de egresos, INVI. 1998



Fuente: Anexo “Gasto programado 1997-1998 por conceptos, SEDUVI”.

Este nuevo perfil del Instituto queda todavía más marcado al revisar la estructura interna de los egresos y específicamente al observar lo que se asigna a las transferencias que de haber absorbido el 43 % de los egresos en 1997, para el año de 1998 lo hace con el 92 %, (véase gráfico 4.4 y 5.3) un cambio en términos absolutos de 26.4 a 303.1 millones de pesos (cf. anexo Gasto programado 1997-1998, por conceptos, SEDUVI).

5.2.4 Las acciones

Al igual que lo expuesto para la SESyDS, la SEDUVI mantiene sus programas y en consecuencia las acciones que realiza permanecen sin cambio; no obstante, es de

mencionarse que dentro de las acciones de financiamiento a la vivienda (ya fuese en los programas de vivienda terminada o sustitución de vivienda) se fue consecuente con los lineamientos que definió la Secretaría y, consecuentemente, se apoyo vía subsidios a los solicitantes con ingresos inferiores a 3.5 salarios mínimos.

El hecho es de destacarse, máxime si se contextualiza que el subsidio se realizó sin la corresponsabilidad que hasta 1997 tuvo el Gobierno Federal para el financiamiento de vivienda:

“El FONHAPO sólo terminó los programas que ejecutaba en la entidad y el FOVI instruyó a las SOFOLES para que no apoyaran proyectos que promovieran los organismos de vivienda del D.F., aduciendo que éstos trabajaban con concentraciones gremiales.”¹⁹⁵

5.3 La Subdelegación de Desarrollo Social, Iztapalapa (1997-1998)

La Subdelegación de Desarrollo Social define como objetivo estratégico “aplicar una política de desarrollo social realista, incluyente, solidaria, integral y de amplia participación ciudadana”¹⁹⁶.

Con este fin, establece como lineamiento principal la instrumentación de una política de desarrollo social acorde a las necesidades de amplios sectores de la población que habita en la delegación, a través de programas proyectos y líneas de acción integrales.

La política social, de desarrollo social -como la conceptualiza la administración- además propiciaría la participación de las organizaciones no gubernamentales, empresarios, iglesia, personalidades, centros educativos y grupos comunitarios.¹⁹⁷

¹⁹⁵.- EIBENSCHUTZ, Roberto; *Informe ampliado*; p.: 21.

¹⁹⁶.- DELEGACIÓN IZTAPALAPA / SUBDELEGACION DE DESARROLLO SOCIAL; *Planeación estratégica. Proyecto para el cambio 1998-2000*; h.: 13.

¹⁹⁷.- IBÍDEM; p.:13

La *estructura administrativa*, las *funciones* y los *programas* que desarrolla la subdelegación, por lo menos hasta el mes de diciembre de 1998, permanecen sin cambios.

5.3.1 Los recursos

En cuanto a los recursos, vemos descender los egresos del conjunto de la delegación. Considerando el presupuesto asignado para 1997, que fue de 768,386.0 miles de pesos, observamos una merma en los recursos de 19.02 %, ya que para 1998 el monto señalado para la delegación fue de 622,193.9 miles de pesos; sin embargo, si reconocemos que los egresos que finalmente se ejecutaron estuvieron en 802,596.8 para el primer año, la pérdida de estos fue de 22.47 % (cf. anexo Presupuesto de egresos 1995-1998).

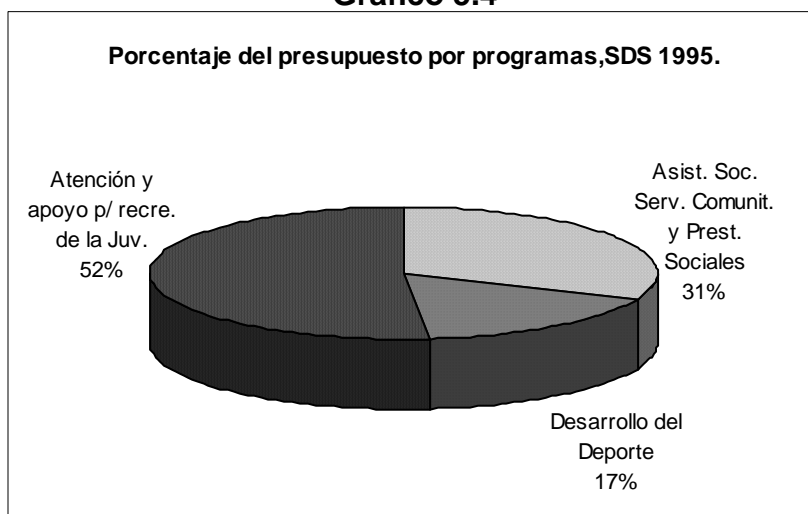
Esta disminución en los egresos de la delegación, también se manifiesta en la Subdelegación de Desarrollo Social -la que a pesar de incrementar su porcentaje de participación en relación de lo destinado en conjunto a la delegación, del 7.9 % que tuvo en 1997 pasó a 9.2- ya que de haber recibido 63,132.4 en el primer año pasó a 57,449.0 miles de pesos para el último (cf. anexo Presupuesto de egresos 1995-1998).

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en 1997 el rubro denominado “Servicio a las delegaciones” no aparece; si consideramos, por una parte, que en 1998 a ese rubro se le destinan 1 millón 100 mil pesos (cf. anexo Presupuesto de egresos 1995-1998), que se asigna a las 16 delegaciones en función de a) número de habitantes, b) tasa de crecimiento de la población y c) grado de marginalidad, y si consideramos, por otra parte, que Iztapalapa se encuentra en el primer lugar de lo que establece el inciso a) y del b), y también en los primeros sitios de lo que marca el inciso c), podemos, aún cuando no contemos con los datos precisos, por desconocer el modo como opera la fórmula de distribución¹⁹⁸, concluir que la delegación tiene un alto grado de recuperación de sus egresos.

¹⁹⁸.- Debe además agregarse que este mismo rubro se emplea en erogaciones relacionadas con obras de urbanización, medio ambiente y bienestar social. Cf. *Decreto del presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998*; p.:4.

Finalmente, la distribución porcentual de egresos al interior de la subdelegación consolida la tendencia que se había presentado en 1997 (Cf. gráfico 4.7 y 5.4), esto es, los mayores recursos para Atención y Apoyo para la Recreación de la Juventud y los menos para el rubro Desarrollo del Deporte.

Gráfico 5.4



5.3.2 Las acciones

En relación a las acciones que realiza la Subdelegación no se aprecian cambios significativos, las tareas de programa normal se mantienen: asesoría primaria y secundaria, gestoría para mejoras de vivienda, programa de abasto etc. (véase cuadro 5.1 y cf. con la cuadro 4.6 del anterior capítulo).

Estas continuidades y cambios deberían, empero, analizarse tomando en cuenta otros aspectos, como lo es el de las demandas ciudadanas y específicamente de aquellas que tienen que ver con los organismos de gobierno revisados en el presente capítulo en su estructura institucional y en sus respectivas políticas sociales.

Hasta aquí hemos podidos constatar más continuidades que cambios tanto en la estructura institucional de los tres organismos estudiados como en las políticas sociales encomendadas a estos en materia de salud, educación, vivienda y alimentación.

Cuadro 5.1

Subdelegación de Desarrollo Social, Iztapalapa. Acciones, 1998 *.				
Descripción	Unidad de medida	Programado	Avance	Diferencia %
Inscripciones	Inscripción	370	414	11,9
Asesoría primaria y secundaria	Alumno	660	628	-4,8
Certificados	Alumno	185	195	5,4
Pláticas preventivas (educación sexual, autoestima, orientación, adolescencia)	Pláticas	17	5	-70,6
Terapia de lenguaje	Persona	303	275	-9,2
Asesoría técnica gratuita para la construcción	Asesoría	170	225	32,4
Gestoría de permisos gratuitos para mejoras a la vivienda	Permiso	90	28	-68,9
Diagnóstico preventivo para mantenimiento en unidades habitacionales	Depto.	1200	450	-62,5
Programa de abasto	Despensa	2000	47	-97,7

* La programación y el avance están registrados a octubre de 1998.

Fuente: Delegación Iztapalapa; *Avance físico cuantitativo 1998*; México, 1998.

Otros cambios más marcados se aprecian fuera de la estructura institucional y de las políticas sociales, como lo muestra claramente el nuevo estatuto jurídico del Distrito Federal.

El primer punto es entendible considerando que sólo ha transcurrido un año, al finalizar este trabajo, del primer gobierno de la Capital de la República electo por sufragio universal. El segundo de estos puntos por la situación de cambio que experimenta el Estado mexicano y su sistema político desde por lo menos la última década.

Así mismo, esta mayor continuidad de la estructura institucional y de los programas en política social refleja también lo constante de la parte administrativa que compone el Estado; más vulnerable al cambio es el elemento político de este mismo Estado que se encuentra en el gobierno y que en la breve exposición de este capítulo se constata.

En la parte final del trabajo abordamos las demandas ciudadanas considerando las atribuciones que tienen los organismos referidos y buscando continuidades y cambios que a partir de la inclusión de esta variable salen a relucir principalmente en las formas de gobierno.

Se quiere reconocer si se han modificado las prácticas y las relaciones de gobierno que tradicionalmente existieron, introduciéndose paralelamente criterios de equidad con el objeto de atender la demanda ciudadana.

Capítulo 6

Políticas sociales y demandas ciudadanas

6.1 Las demandas ciudadanas

Una revisión de las manifestaciones realizadas en la Capital de la República entre 1995 y los primeros meses de 1998, que tuvieron el origen de su demanda en el Distrito Federal, arroja como resultado un promedio de 220 acciones que van desde marchas hasta plantones y que tienen como motivación principal algún bien o servicio relacionado con la vivienda, educación, salud o alimentación (Cf. cuadro 6.1).

Cuadro 6.1
Manifestaciones realizadas en el Distrito Federal, 1995-1998¹⁹⁹.

Temática	1995	1996	1997	1998 (f)	Total
Vivienda	187	193	154	40	574
Educación	18 (a)	94	178 (d)	1	291
Salud	10	1 (b)	3 (e)	1	15
Alimentación	0	7 (c)	0	0	7

Nota: No incluye información de diciembre de 1997 y sólo se consideran los primeros cinco meses de 1998.

(a) Para el mes de septiembre y octubre de 1995 en las fuentes aparece "Estudiantes rechazados".

(b) En el cuadro temática aparece "Servicios médicos".

(c) En el cuadro temática se describe "Dotación de alimentos".

(d) En el cuadro temáticas aparece "Servicios educativos".

(e) En el cuadro temáticas aparece como "Servicios de Salud".

(f) Al mes de mayo de ese año.

Elaboración propia. Fuentes: para 1995, Secretaría de Gobierno. Coordinación de Gestión Social. Dirección de apoyo informativo; "Manifestaciones efectuadas en el D.F., 1995". Para 1996 Secretaría de gobierno. Coordinación de Gestión Social. Dirección de apoyo informativo; "Relación de manifestaciones efectuadas en el D.F., 1996". Para 1997, Secretaría de Gobierno. Coordinación de Gestión Social. Dirección de apoyo informativo; "Relación de manifestaciones efectuadas en el D.F., 1997". Para 1998 Secretaría de gobierno. Coordinación de Gestión Social. Subdirección de Gestión y Enlace. Coordinación de Participación Ciudadana y Gestión social. "Cuadro comparativo de manifestaciones por demandas de competencia local efectuadas en el D.F., durante los primeros cinco meses del año 1997 vs. 1998.

Por supuesto, la demanda ciudadana para cada uno de estos sectores varía significativamente, pues mientras para vivienda las manifestaciones son de alrededor de 150 por año, para alimentación sólo se presentan siete durante el conjunto del periodo. Respecto a educación el promedio de manifestaciones anuales es de 70, muy superior a lo que se da en salud que en un mismo tiempo exhibe un promedio de cuatro manifestaciones (véase cuadro 6.1).

Debe hacerse hincapié que los números tienen que tomarse con algunas providencias, pues la variedad de eventos políticos que se catalogan genéricamente como manifestaciones y que además se encuadran en las temáticas “vivienda”, “educación”, “salud” y “alimentación”, no cuentan con una base metodológica que permita percibir con claridad en qué momento un mitin, por ejemplo, debe agruparse bajo el rubro vivienda y cuándo en salud. ¿Qué pertinencia tienen incorporar a la temática educación una marcha de profesores?

Con todo, las cifras nos permiten reconocer tanto la existencia de prioridades que presenta un amplio sector de la población en la prestación de ciertos bienes y servicios públicos, como ciertas áreas donde confluyen un mayor número de actores sociales, lo que se traduce en movilizaciones que tienen como interlocutor los distintos organismos estatales.

La necesidad de vivienda que presentan amplios sectores de la población y de espacios educativos que demandan un número creciente de aspirantes al nivel bachillerato y licenciatura²⁰⁰ nos muestra con claridad la primera situación.

Ahora bien, además de ser bienes y servicios públicos que se necesitan y que llegan a expresarse en demandas de la población, son también áreas de gran confluencia política, donde la prestación u obtención de los bienes o servicios demandados redonda en un capital político para los grupos promotores -como en el caso de la vivienda- o bien donde de antemano existe más de un actor con intereses particulares -como en el caso de la educación, que no sólo involucra a estudiantes sino también a maestros, sindicatos y “autoridades”.

¿Qué sucede en el caso de los servicios de salud y la alimentación? ¿Las necesidades no son numéricamente significativas para provocar manifestaciones, en la magnitud que se presenta en las otras dos áreas, frente a las respectivas instancias responsables? ¿Acaso los servicios de salud y los niveles de alimentación de la población

¹⁹⁹.- Incluye marchas, plantones al zócalo y a otros puntos de la ciudad. Sólo se consideran las manifestaciones que tienen el origen de su demanda en el D.F. Debe tomarse en cuenta que no existe una metodología para la clasificación de las manifestaciones y en ocasiones algunas temáticas desaparecen o cambian de nombre.

son los adecuados que no permiten la conformación de organizaciones ciudadanas que tengan como principal preocupación estos servicios? Más aún, ¿por qué no se da la confluencia política que se observa en lo referente a vivienda y a educación?

¿Por qué los servicios de salud y la alimentación son entonces más preocupación de grupos académicos y de distintas instancias de gobierno responsables de la materia, que demandas ciudadanas organizadas que se expresen en distintas movilizaciones²⁰¹? ¿La conformación del sistema único de atención a la población abierta, no asegurada, en el Distrito Federal²⁰² constituye una respuesta gubernamental resultado de un malestar generalizado con la prestación de servicios de salud pública o más bien es una acción administrativa que responde a la propia necesidad intrínseca de la funcionalidad estatal?

En el caso específico de la alimentación, se está bastante lejos de encontrar a ésta como parte central de una demanda ciudadana, lo más cercano son las manifestaciones que impugnan el alza de precios en la canasta alimentaria y en el mejor de los casos manifestaciones por mantener la intermediación por parte de organizaciones para la distribución de desayunos escolares.

La alimentación no se expresa como una demanda concreta de la ciudadanía, aunque la constante pérdida del poder adquisitivo de amplios contingentes de la población nos permite deducir que ésta debería tener un lugar privilegiado en los programas de política social.

En el caso de la salud puede afirmarse que ésta viene mejorando al grado que la esperanza de vida oscilaba en 1996 en 74.7 años²⁰³. Sin embargo, los avances científicos que hoy permiten extender el periodo de vida del conjunto de la población no da como

²⁰⁰.- Cf. Los periódicos nacionales de septiembre a noviembre de los años 1996, 1997 y 1998.

²⁰¹.-Debe acotarse que no todas las demandas tendrían que expresarse en movilizaciones. Lucía Alvarez en el trabajo *Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y cultura*, apunta que existen 41 organizaciones civiles en el Distrito Federal y la Zona Metropolitana que tienen en la salud su principal ámbito de incidencia y en este sentido intervienen en la elaboración y evaluación de las políticas sociales (p.: 184). Sin embargo, como más adelante apunta la autora, las organizaciones las integran sectores medios y profesionales (p.: 199), con lo que la demanda así estructurada se reduce a pequeños grupos, sin alcanzar a incorporar mayores contingentes de población. La demanda ciudadana continúa siendo menor con relación a los rubros de vivienda y educación.

²⁰².- Cf. Capítulos 4 y 5 del presente trabajo

²⁰³.- Estadísticas sociales del Distrito Federal. Censo 1998; Salud, cuadro 3.

colatorio una mejor prestación de los servicios de salud que redunden en mejores condiciones y calidad de vida.

Debemos aceptar que por sí misma la necesidad, sea de vivienda, de una mejor calidad en la prestación de servicios de salud, de un espacio educativo o de una mejor alimentación no deviene forzosamente en una demanda ciudadana, esto es, en demandas que tengan como principal interlocutor a cualquiera de los organismos estatales.

Hay un conjunto de factores que se conjugan para posibilitar u obstruir la movilización social frente a las instancias estatales, empero, un elemento estructural que subyace en cualquier coyuntura de donde se desprenden estas movilizaciones es el grado de efectividad del Estado para conformar su ciudadanía y ser reconocido; paradójicamente, del nivel de efectividad de las políticas sociales como herramienta estatal para ciudadanizar y, al mismo tiempo, articular clientelas estatales que interioricen necesidades específicas. ¿Qué más aceptación del Estado que el colocar a los organismos que lo componen como principales interlocutores de la movilización social?

Las demandas sociales no resultan de la necesidad directa de servicios o bienes por parte de la población, como se verá más adelante, interviene un tipo de ciudadanía que el Estado coadyuvó a conformar y que se caracteriza por formas particulares de hacer política²⁰⁴.

El Estado por su parte, en cualquiera de sus órdenes, puede responder a esas demandas, pero principalmente realiza su actividad bajo una lógica propia. Sin embargo, ¿cuál es la influencia de las demandas ciudadanas en las políticas sociales y específicamente en los organismos responsables de éstas? La pregunta se aborda en los últimos apartados, donde además se profundiza en lo concerniente al tipo de ciudadanía y sus formas de hacer política.

²⁰⁴.- Como se habló en el capítulo 1 (cf. apartado 1.5) nos referimos a las demandas ciudadanas que formulan organizaciones en el plano de la delegación, pues existen otras organizaciones que rebasan este marco territorial y que fuera de la lógica clientelar y corporativa que se desglosa más adelante, presentan como principales puntos en su agenda de trabajo, aspectos relacionados al desarrollo social. Al respecto véase ALVAREZ, Lucía; “El desarrollo de la sociedad civil: la participación organizada de la sociedad”, en *Distrito Federal op cit*; págs.: 139-209.

6.2 Las demandas ciudadanas frente al gobierno central y delegacional

6.2.1 La Secretaría de Educación Salud y Desarrollo Social

La estructura sectorializada no integrada responsable del diseño e implementación de políticas sociales se había ya hecho patente desde el primer capítulo del presente trabajo (cf. tabla 1.1)

Con la exposición que se presenta en los anteriores capítulos se observa el carácter limitado de la SESyDS en el área educativa y alimentaria. Con respecto a la primera la responsabilidad de la dependencia se circunscribe a: 1) la construcción y el mantenimiento de los espacios educativos, que impactan en las instalaciones o edificios escolares y, 2) edición de libros, que impacta en la formación de alumnos. La responsabilidad completa de los servicios educativos, en recursos humanos, materiales y financieros, por parte de dependencias del Distrito Federal, aún se encuentra en negociación (véase tabla 6.1).

En lo concerniente al aspecto alimentario, la responsabilidad es todavía más reducida por parte de la dependencia, pues ésta se restringe a: 1) coordinar programas de alimentación y nutrición familiar que impactan en programas (sic) y 2) apoyo a la concreción de estos mismos programas, con impacto en alumnos y familias (véase tabla 6.1).

Con la incorporación del DIF-DF como organismo descentralizado de la SESyDS, en los inicios del segundo trimestre de abril, las acciones en el área de alimentación se ampliaron, aunque en realidad no fue sino hasta los primeros meses de 1998 cuando la descentralización de los organismos de asistencia social al Gobierno del Distrito Federal quedo completada.

Ahora bien, respecto a la salud, la acción de la Secretaría vía sus organismos desconcentrados y descentralizados es amplia -aunque debe hacerse hincapié que sólo hemos aludido a la actividad de un organismo desconcentrado, la DGSS, posteriormente Instituto de Servicios de Salud Pública. La actividad se despliega desde la promoción y orientación de la salud, hasta la atención médica, ya sea en su modalidad preventiva o curativa, que busca impactar en las condiciones de vida de la población, en el ambiente, y por supuesto, en las personas-pacientes (véase tabla 6.1).

Tabla 6.1
SESyDS
Tareas y objetos de impacto

Área <ul style="list-style-type: none"> • Tarea (Órganos responsables)	<ul style="list-style-type: none"> • Objeto de impacto
Educación <ul style="list-style-type: none"> • Edición de libros • Coadyuvar en el proceso de mantenimiento de espacios educativos • Coadyuvar en el programa de construcción de escuelas • Coadyuvar en la negociación con el gobierno federal para operar la descentralización educativa (O. del C. Secretario y DGPS)	<ul style="list-style-type: none"> • Alumnos-formación • Escuela-instalaciones • Escuela-edificio • Descentralización de los servicios educativos, transferencia de recursos técnicos y administrativos, humanos, materiales y presupuestarios de la SEP al DF.
Salud <ul style="list-style-type: none"> • Promoción / orientación para la salud • Atención médica <ul style="list-style-type: none"> - Preventiva - Curativa • Negociación con el gobierno federal para operar la descentralización de servicios de salud (O. del C. Secretario, DEPSO y DGSS)	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente humano / Persona-paciente • Persona-paciente • Descentralización de los servicios de Salud, transferencia de recursos técnicos y administrativos, humanos, materiales y presupuestarios de la SS al DF.
Alimentación <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de programas de alimentación y nutrición familiar • Apoyo a los programas de alimentación y nutrición. (O. del C. Secretario y DEPSO)	<ul style="list-style-type: none"> • Programa • Alumnos / Familias

Fuente: Capítulo 4 y 5 del presente trabajo.

El carácter limitado que el Departamento del Distrito Federal, vía la SESyDS, presenta en materia educativa y alimentaria y, en contraparte, la mayor injerencia en el área de salud se explica por dos razones principales:

En primer lugar, debe considerarse una estructura administrativa en el orden federal de por lo menos seis décadas, que asignó al DDF responsabilidades puntuales para la prestación de los servicios educativos y de salud.

La estructura sectorializada no integrada referida arriba, alejó al DDF de toda responsabilidad en materia de educación escolarizada, la que se concentró en un organismo federal diferente, la SEP, y en otras entidades paraestatales como la UNAM. Por el contrario, en el ámbito de salud, a pesar de existir también una Secretaría responsable de la prestación de los servicios en la materia, principalmente en lo concerniente a la atención a población abierta, el DDF desarrolló una infraestructura propia para atender al mismo género de población.

En segundo lugar, se encuentra el proceso de descentralización de los servicios de educación, asistencia social y salud que inició en 1995, con mayores avances en los últimos dos y casi inexistente en el primero, lo que parcialmente se explica por la condición que tuvo el DDF en la estructura federal, con tareas asignadas de modo puntual.

Así, sin precedente alguno en la prestación de servicios educativos escolarizados en el nivel medio básico y medio, con la condición de descentralización de estos servicios a la negociación con el sindicato magisterial y los posibles problemas políticos que se derivarían de la adscripción al DDF de una plantilla laboral reconocida por su capacidad de movilización, la descentralización de los servicios educativos quedó limitada, dejando a la SESyDS, como alguien lo sostuvo, como “albañil de la SEP” que amplió su competencia a la edición de libros.

El proceso de descentralización de los servicios de asistencia social fue más rápido, no obstante, aquí también tiene que contemplarse que, en materia alimentaria, fue

en un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, CONASUPO, donde recayó la responsabilidad del subsidio a la oferta alimentaria de la canasta básica. Al DDF y a las delegaciones políticas de la entidad sólo se les asignó la tarea de distribución de desayunos escolares en coordinación con el DIF, el proceso de descentralización de este último organismo, no acrecentó mayores responsabilidades al DDF en el área.

La descentralización de los servicios de salud para la población abierta fue también rápida. Contándose con un manejo previo, aunque por supuesto mínimo, de servicios de salud, fue posible en el periodo avanzar considerablemente en el proceso y prueba de ello fue la creación del Instituto de Servicios de Salud Pública en el ámbito desconcentrado y del organismo descentralizado Servicios de Salud Pública del Distrito Federal que confluyeron en la Secretaría de Salud.

Ahora bien, ¿qué hay en lo concerniente a las demandas ciudadanas? En las áreas de salud y alimentación no se observa una demanda ciudadana articulada que influya en los lineamientos de las políticas sociales y en la estructuración de la Secretaría, al contrario de lo que se da en educación, donde la demanda está mejor vertebrada pero que, por las atribuciones limitadas del organismo, poco afecta la manera como aquélla se articula.

La preocupación por los servicios de salud y el deterioro en la alimentación de la población del Distrito Federal se concentra más en la administración pública y en grupos académicos, que en todo caso canalizan sus inquietudes por medios menos visibles, y no en quienes hacen uso de estos servicios o de quienes requieren las prestaciones que acompañan a estos.

Las razones de esta situación son múltiples, una de éstas porque:

“ ... los servicios ...son percibidos y otorgados, como servicios para “pobres”, con todas las consecuencias y connotaciones que ello tiene. Se acude a ellos cuando no se cuenta con otra posibilidad y por ello,

se les toma o se les deja, pero difícilmente su clientela puede cuestionarlos, salvo quizá en cuestiones límites”.²⁰⁵

Una segunda razón es lo poco redituable que puede ser para los grupos políticos articular un movimiento en torno a la calidad de los servicios de salud público o a la extensión de los programas de alimentación. Finalmente, ambos bienes y servicios son considerados por la población como servicios *ad hoc* para quienes los solicitan.

La demanda de organizaciones políticas por la calidad de los servicios de salud y por la falta de distribución de desayunos escolares se da porque en el primer caso reditúa políticamente y en el segundo porque afecta directamente las formas de hacer política de las organizaciones.

En 1995 la falta de abasto de medicamentos en los hospitales y Centros de Salud de las unidades bajo responsabilidad del hoy extinto DDF coloca en el blanco de las críticas, por parte de los partidos y organizaciones políticas, la calidad de los servicios de salud, empero, resuelta la carencia de recursos para medicamentos se dispersó la demanda aunque la calidad de los servicios no mejoró.

Así mismo, en los últimos meses de 1996 se presentan demandas de diferentes organizaciones políticas que exigen la distribución de despensas y desayunos escolares que ellas mismas se encargaban de distribuir. Lo que estaba en cuestionamiento no era en sí la distribución última de los alimentos, sino el desplazamiento de las organizaciones como intermediarias en esta distribución que, si se es mal pensado, se podría concluir que la aprovechaban políticamente.

No hay entonces, una demanda ciudadana real que cuestione la forma como se utilizan los recursos públicos en estas áreas y con capacidad para proponer y evaluar la acción estatal. Con esto, se pone en tela de juicio los resultados cuantitativos que en capítulos anteriores se exponen y hace pensar en la necesidad de logros cualitativos que

²⁰⁵.- DUHAU, Emilio; “Evolución reciente del Sistema Público de Salud y Seguridad Social. Su impacto en las colonias”, en *Pobreza, condiciones... op cit*; p.: 273. El autor hace referencia a los servicios de salud para la población abierta, aunque consideramos que el punto podría hacerse extensivo para el área de alimentación

más allá de las cifras repercutan favorablemente en las condiciones de vida de la población.

La efectividad cuantitativa que se observa al contrastar los resultados con las acciones programadas en casi todos los programas de salud y alimentación (la relación metas y acciones está arriba del 90%; cf. Anexo situación programática SESyDS) ya no parece tener la misma representatividad.

No queda claro a partir de qué parámetro se deciden las metas, los recursos y plazos. Ciertamente las acciones no son cuestionables, pero si lo son los procedimientos que median en la realización de éstas.

La manera como se percibe la ciudadanía frente a estos servicios y la actitud interesada de las organizaciones políticas poco contribuye a la mejora de dichos servicios. Aquí, sin embargo, la acción estatal en la promoción de la participación ciudadana vía la incorporación de un marco legal que incentive esa participación es trascendente y de igual forma lo es la actividad que desplieguen otros grupos ciudadanos mejor organizados, entre ellos los partidos políticos, que tendrían que incluir en sus programas estas necesidades de la población.

6.2.2 La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

El DDF, durante el periodo, a través de la SEDUVI tuvo plena incidencia en todo el proceso que confluye en la vivienda, desde la planeación, concertación, gestoría y realización de obra, esto, por supuesto, para atender principalmente a la población no derechohabiente.

Los recursos, sin embargo, fueron y se mantienen limitados para una demanda de 38 mil viviendas nuevas al año, junto con un déficit acumulado de 250 mil viviendas y de 600 mil más con necesidades de reparación. Con los pocos recursos que se destinan a la

Secretaría todavía se está lejos de producir las 35 mil viviendas anuales que se necesitan “solo” para detener el déficit habitacional.²⁰⁶

Es de destacarse, empero, que a diferencia de lo que sucede con la SESyDS, no se muestra una fragmentación en tareas al interior de esta estructura sectorial. Esta relación presenta una situación consistente con las demandas ciudadanas, aquí se observa una estructuración de movimientos sociales que vuelven más apremiante la mejor operación de estas instancias.

Por año se presentaron más de 150 movilizaciones que tenían como principal demanda el acceso a la vivienda o la mejora de ésta. La constante en las movilizaciones no es particular de este periodo, diferentes estudios han dejado constancia de esto y la intervención incluso de estos grupos sociales en la determinación de las políticas de vivienda.

No debe dejarse de mencionar que ha sido en torno a estos grupos sociales que se han constituido los principales movimientos que han contribuido a dar un perfil político diferente a la forma de organización de la Ciudad de México y que ha sido la vivienda la primera demanda que ha posibilitado la articulación de estos movimientos, permitiendo con ello la formación de importantes capitales políticos que se disputan los partidos y que les obliga a incluir en sus programas un punto alusivo al tema, con lo cual la demanda se vuelve más significativa.

La importancia de las demandas ciudadanas en las políticas sociales, desde la estructuración de los organismos responsables en la materia hasta los programas que desde estos se elaboran queda con esto último constatada. Habría que decir, sin embargo, que el camino todavía es largo, aún falta hacer más transparente el uso de los recursos que se disponen para la atención en esta área, al igual que reconocer que lo canalizado para vivienda sólo satisface una pequeña parte de la demanda y que por ello es menester destinar una mayor cantidad de fondos para este bien inmueble.

²⁰⁶.-SEDUVI; *Memoria de Gestión 1994-1997*; págs.: 5 y 7. El actual Secretario de la dependencia aseguró que sería necesario para la construcción de las 35 mil viviendas anuales un presupuesto de por lo menos cuatro veces superior al asignado en 1998. GDF/SEDUVI; *Informe ampliado del arq. Roberto Eibenschutz ante la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal*; p.:3.

6.2.3 La Subdelegación de Desarrollo Social

Al realizar una comparación entre las tareas que tiene la SESyDS, con su incidencia en salud, educación y alimentación (véase tabla 6.1) y las tareas de SEDUVI, también con su incidencia en la vivienda, (véase el anterior apartado), con las tareas que tiene la Subdelegación de Desarrollo Social de la delegación Iztapalapa (véase tabla 6.2), observamos la diferencia sustantiva de actividades que tiene que realizar esta última con respecto a la primera y el lugar secundario que ésta ocupa en términos de vivienda con respecto a la segunda.

Las condiciones de vida paupérrimas en que vive la mayoría de la población que habita en la delegación²⁰⁷ exigiría una acción social compensatoria por parte del Estado, misma que debería estar a cargo del gobierno delegacional, en tanto autoridad más próxima a la ciudadanía.

Como se observa en la tabla 6.2, la incidencia de la Subdelegación en el territorio es importante, sin embargo limitada en recursos, que nunca pasan del 8 % de lo canalizado para el conjunto de la delegación, e incluso en proyectos.

Tabla 6.2
SDS, Iztapalapa
Tareas y objetos de impacto

Área <ul style="list-style-type: none"> Tarea (Órganos responsables)	<ul style="list-style-type: none"> Objeto de impacto
Educación <ul style="list-style-type: none"> Formación de capital humano Pláticas sobre medio ambiente y preventivas (educación sexual, alcoholismo, drogadicción, etc.) Terapias de lenguaje Asesoría de primaria y secundaria abierta (Subdirección de Desarrollo Comunitario)	<ul style="list-style-type: none"> Alumnos-empleados Alumnos-comportamiento Alumnos Obtención de certificados
Salud <ul style="list-style-type: none"> Vigilancia de la prestación de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> Adecuada prestación de servicios

²⁰⁷.- Cf., capítulo 3 de este trabajo.

<p>veterinarios y médicos generales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinación de la prestación de servicios veterinarios y médicos generales. • Realización de jornadas sociales, clínicas de medicina preventiva y detección de enfermedades • Promoción / orientación para la salud. <p>(Subdirección de Servicios médicos y Subdirección de Desarrollo Comunitario)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Persona-paciente-población abierta • Persona-paciente-población abierta • Ambiente humano / Persona-paciente-población abierta.
<p>Alimentación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Venta de despensas • Desayunos escolares • Apoyo a cocinas populares <ul style="list-style-type: none"> - Mantenimiento - Dotación de productos <p>(Subdirección de Desarrollo Comunitario)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Población-focalizada • Alumnos nivel básico • Cocinas populares <ul style="list-style-type: none"> - Cocinas populares- instalaciones - Población abierta
<p>Vivienda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de vivienda • Gestoría de permisos para mejoramiento de vivienda • Asesoría técnica para la construcción. <p>(Subdirección de Desarrollo Comunitario)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Vivienda • Vivienda-familia • Vivienda-familia

Fuente: Capítulo 4 y 5 del presente trabajo.

Este cuadro poco alentador se refuerza al observar el personal capacitado que sólo se encuentra en los niveles de funcionarios, pero que desaparece en los niveles medios, la mayoría de trabajadores son de base y sindicalizados, con salarios bajos y carentes de capacitación técnica y administrativa para ocupar los cargos, lo que redundará en una falta de compromiso social con la responsabilidad que implican las funciones del servidor público²⁰⁸.

Así mismo, no se encuentran planes y programas actualizados y lo único que aparece favorable es la presencia de mecanismos de evaluación del proceso de ejecución y de los resultados de los programas y acciones, sin que por esto deje de presentarse un bajo nivel de disposición a la eficacia.

La disposición a la eficiencia que muestra la Subdelegación no es mejor, pues apenas se encontró un cálculo explícito, en los POAs de diferentes opciones para satisfacer competencias y/o demandas aceptadas. No obstante, como sostiene Ziccardi, haciendo referencia para el conjunto de la actividad delegacional durante el periodo, “los recursos se asignaban a las funciones básicas ... y cuando una acción no es contemplada en el presupuesto debe recurrirse a otras instancias del gobierno central (DDF) o inclusive del propio gobierno federal para realizarla”.²⁰⁹

La disposición para el desempeño responsable, continúa este camino, lo único que se observa y esto fuera de la delegación, son los mecanismos institucionales destinados a aplicar penalidades; la vigilancia a los funcionarios se agota en los mandos directivos y se pierde en lo concerniente a la vigilancia de puestos medios.

Con un cuaderno delegacional se informa a los lectores del mismo de la actividad de la dependencia en conjunto, pero no se establece como medio de información periódico sobre acciones y gestión de la administración. Existe una Hoja Mural para la Subdelegación y una Hoja Información, un Boletín de Información y un Boletín del Consejo para el conjunto de la delegación, empero, no se observa gran interés de la autoridad para informar en detalle sobre lo que se hace²¹⁰. Aquí también hay un grado bajo de disposición a la responsabilidad.

La forma como se desarrolla la actividad en la delegación se advierte de modo similar en la Subdelegación y ésta se resume en el siguiente párrafo:

“Sólo algunos proyectos atraviesan la vía de la planeación y programación institucionalizada ... existe una alta cuota de improvisación, ineficiencia e inclusive discrecionalidad para definir prioridades y tipos de obras. Muchas demandas se atienden a nivel delegacional pero la calidad de los bienes urbanos que se producen y el medio ambiente que se crea en este territorio es de muy baja calidad. Esto no es sólo producto de la escasez de recursos técnicos y financieros sino de la limitada responsabilidad social que ejercen quienes gobiernan que ... sólo rinden cuentas de sus actos de manera burocrática y ... subordinan una _/ gestión urbana

²⁰⁹.- IBÍDEM; p.: 201.

²¹⁰.- IBÍDEM; p.: 198.

planificada a los tiempos y exigencias de la política. La contraloría de la Delegación, la Ley de Servidores Públicos y toda la legalidad vigente, queda relegada ante la discrecionalidad con la que aún puede tomar decisiones un alto funcionario público del nivel local.”²¹¹

Ahora bien, tomemos en cuenta el tipo de demandas que se presentan a la Subdelegación (véase tabla 6.3). Son solicitudes de donación de objetos (balones, juguetes, etc.) y prestación de espacios recreativos (centros de convenciones, canchas deportivas, etc.) y muebles (sillas, mesas, etc.) para la realización de eventos diversos.

Tabla 6.3
Las demandas ciudadanas a la SDS, Iztapalapa (1995-1997)

Fuente de la demanda	Tipo de demanda
<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones de residentes • CNDH • Consejeros ciudadanos • Cooperativas • Diputados locales y federales • Directore(a)s y maestro(a)s de Escuelas • Ligas de Fútbol • O. de la S. Nilda Patricia Velazco de Zedillo • Organizaciones adscritas a Partidos Políticos • Organizaciones de comerciantes • Partidos Políticos • Pueblos • Subdelegaciones territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> • Balones • Diplomas y medallas • Juguetes • Lonas • Mariachis • Mesas • Payasos • Permisos para realizar diversas actividades • Pintura • Plantas de luz • Préstamos de instalaciones deportivas y centros de convenciones • Sillas /sillas de ruedas • Solicitud de empleo • Solicitud de mantas rotuladas • Sonido • Trofeos • Uniformes

Fuente: Subdelegación de Desarrollo Social; *Control interno de correspondencia*, 1995-1997.

La diversidad de eventos a realizar por las organizaciones y ciudadanos demandantes varía entre actos políticos y conmemoración de fiestas cívicas y religiosas. La Subdelegación centra así, a demanda expresa, gran parte de su labor en actividades logísticas que poco contribuyen a procurar mejores condiciones de vida para la población de la delegación.²¹²

²¹¹.- IBÍDEM; págs.: 196 y 197.

²¹².- En realidad éstas serían las demandas pertinentes para la delegación. Se llegan encontrar solicitudes del tipo de “Antorcha Campesina. Organización Popular”, que pide televisores, refrigeradores, camas, computadoras, carros de

Considerando este tipo de demandas concluiríamos que existe un alto grado de disposición para atender las demandas. Las solicitudes pueden acceder directamente a la Subdelegación o ser canalizadas por cualquiera de las otras instancias de recepción de demandas a esta subdelegación y casi la totalidad de estas demandas son satisfechas²¹³, pues por diversos mecanismos, no siempre explícitos, los grupos demandantes están enterados de la capacidad de la Subdelegación para satisfacer el género de demandas aludidas arriba.

Sin embargo, aún con este tipo de demandas, la disposición para promover la participación ciudadana resulta baja, a falta de medios de consulta y control de las decisiones de gobierno, así como el fuerte sesgo clientelista que se da en estos apoyos. El reflejo de todo lo anterior es la baja disposición que se observa en el conjunto de indicadores utilizados para evaluar al gobierno local²¹⁴.

Ahora bien, aquí habría que continuar con el posicionamiento crítico frente a los distintos gestores de las demandas ciudadanas. Llama la atención que ámbitos como el de la calidad de la salud, la distribución de despensas o la promoción del mejoramiento de la vivienda, donde el organismo revisado puede intervenir, no se presentan como demandas articuladas a la Subdelegación.

Resalta todavía más que algunos gestores del periodo, me refiero a los consejeros ciudadanos, desconocieran las funciones de la misma Subdelegación y algunas de las consecuencias de sus solicitudes²¹⁵.

Las demandas que satisface la Subdelegación, a no ser por las solicitudes de empleo, atienden a grupos políticos estructurados, donde se incluye aquéllos que se articulan en torno a los diputados federales o locales y, en su defecto, a grupos de colonos

cemento, etc., y que llegan a resolverse satisfactoriamente para la organización demandante. Subdelegación de Desarrollo Social; .; 1995-1997

²¹³.- Esta información fue proporcionada por los mismos empleados administrativos de la Subdelegación durante el trabajo de campo.

²¹⁴.- Cf. capítulo 1 apartado 1.7.

que demandan cualquiera de las solicitudes señaladas arriba, para la realización de las fiestas religiosas. En el mejor de los casos se solicitaban sillas de ruedas para minusválidos o lentes para alumnos de primaria²¹⁶.

La situación que se describe nos muestra, en primer lugar, que se concibe a las delegaciones políticas como organismos de gobierno de bajo perfil, que se limitan en sus funciones a reparar banquetas y recolectar basura²¹⁷, con lo que en términos de intervención de políticas sociales, de salud, educación, vivienda y alimentación, la población, en tanto desconoce las funciones de la delegación, se descarta de participar en las políticas públicas.

Resultado lo anterior de un régimen político-administrativo de más de 60 años, donde las delegaciones políticas ocuparon el lugar de prestadores locales de servicios y, en el mejor de los casos, desempeñaron el papel de intermediarios de las decisiones del nivel central frente a la ciudadanía.

Se observa también que siendo la educación, la salud y la dotación de alimentos “gratuitos”, “actos de buena voluntad de gobierno”, la población no se percibe con la capacidad, ya no de intervenir en las políticas sociales elaboradas en torno a estos servicios y bienes, sino tampoco de exigir mayor calidad o solicitar modificaciones en las áreas respectivas.

En lo que a vivienda se refiere, los grupos demandantes²¹⁸, recurren a la Subdelegación específicamente para que les faciliten apoyos para realizar sus actos

²¹⁵.- “... entre las principales demandas de la población estaba la seguridad pública, nosotros pedimos que entrara el ejército (sic) a la delegación, pero los del PRD no quisieron ...” Entrevista a Manuel Granados, Consejero Ciudadano Propietario por el área vecinal 17 de Iztapalapa, 1995-1997.

²¹⁶.- Subdelegación de Desarrollo Social; *Control interno de correspondencia*; 1995-1997.

²¹⁷.- En la búsqueda de representantes sociales, gestores de la demanda ciudadana, se encontró que una de las principales causas por las que la población se aproxima a los gestores es para solicitar reparación de banquetas, presencia de camiones de basura y suministro efectivo de agua. Entrevista realizada a Ernesto Godoy Gómez, vecino de la colonia Ampliación Sinatel, Iztapalapa y al señor Blancas (fue el dato que proporcionó) Ex Jefe de Manzana en el Barrio de San Ignacio.

²¹⁸.- Entre estos grupos sobresale la Union Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), el Frente Urbano de Vivienda, la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda, la Cooperativa de Vivienda CE-CUALLI-OHTLI, S.C.L., Antorcha Popular. Organización Política y la Unión Popular Nueva Tenochtitlan (UPNT). Subdelegación de Desarrollo Social; *Control interno de correspondencia*; 1995-1997.

cívico-políticos, pero para proyectos de construcción y mejoramiento saltan estas instancias y se aproximan a otras del gobierno central y/o federal.

En segundo lugar, como ya se había adelantado, las demandas a organismos estatales no son un reflejo de las necesidades que presenta la población; de manera significativa se determinan por formas anquilosadas de hacer política que en el clientelismo político tienen su expresión más acabada.

Por lo que se puede aseverar que los distintos grupos y organizaciones sociales que se mueven en el territorio de la delegación a pesar de que pueden concebir la calidad de la salud, la alimentación y la educación como situación que deba buscarse mejorar por instancias de gobierno local únicamente llegan a articular demandas concernientes a las áreas referidas cuando ello contribuye políticamente a la organización o bien cuando cualquier modificación en la forma como se realizan las políticas sociales repercute en su forma de hacer política.

En vivienda se muestra que las organizaciones con presencia territorial en la delegación, rebasan los límites territoriales que administran las delegaciones y aún existiendo demandas en esta área, de grupos ubicados en espacios específicos, estos se articulan en otros más grandes.

En lustros pasados se propuso la conformación de espacios territoriales que, para resolver los problemas de tráfico y medio ambiente, pudieran contar en su interior con los servicios educativos, de salud y recreativos necesarios para satisfacer las demandas de la población que ahí habitara.

Más allá de la viabilidad de esta propuesta, se trae a colación por lo alejado que se está de generar territorios que puedan estar en condiciones de enfrentar los procesos de exclusión socioespacial, que si bien no son nuevos, se han agudizado en tiempo reciente.

De cara a las primeras elecciones de delegados políticos en la capital de la República, no se observa cómo los nuevos gobiernos locales puedan enfrentar las condiciones en las que recibirán las demarcaciones, preparando esta difícil transición con

algunas medidas como podría ser la mayor difusión de las facultades con las que cuenta el órgano de gobierno local.

Así, sin una población que reconozca las funciones de la delegación, sin organizaciones políticas que asuman que su compromiso está más allá de lo que políticamente les reditúe articular demandas en torno a las áreas que hemos mencionado, sin instrumentos de gobierno local que difundan las atribuciones con las que cuenta el organismo público responsable de la demarcación y sin la promoción estatal de formas de intervención ciudadana en el conjunto de las políticas públicas que rebase lo que la práctica consuetudinaria ha vuelto una responsabilidad de la delegación frente a grupos políticos con clientelas específicas, este cambio en la forma de elección de los responsables del órgano de gobierno más próximo a la ciudadanía quedará como un mero acto de oropel que poco contribuirá a modificar la forma de gobierno de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes.

¿Qué hay en el reciente Gobierno electo que nos permita suponer que se sigue un camino contrario a esa dirección? ¿Han cambiado las prácticas y relaciones de gobierno? Esto lo vamos a revisar en el siguiente y último apartado de este trabajo.

6.3 ¿Nuevas formas de gestión territorial? Una evaluación inicial del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas en materia social. Los cambios y continuidades desde las demandas ciudadanas

A un año de haber concluido la gestión del primer gobierno electo democráticamente, se presenta descabellado realizar una comparación detallada de lo que ha sido el presente gobierno frente a lo que fue aquel otro de la última regencia.

Considerando lo anterior, optamos por hacer una serie de reflexiones basadas en el reconocimiento de las continuidades y cambios que se observan en este primer año de gobierno en lo concerniente a las políticas sociales, estableciendo como eje de referencia las demandas ciudadanas.

Como primer punto debe rescatarse la nueva naturaleza jurídica y el ambiente político que se inaugura en la Ciudad de México. Sus resultados son múltiples y todavía hoy no se sabe en que punto se detendrán.

Uno de los efectos positivos para los habitantes del Distrito Federal es el mayor cuidado y sensibilidad que deberán tener los gobiernos locales y centrales frente a la ciudadanía, máxime cuando ésta tiene la posibilidad de castigar con su voto un mal gobierno.

Un segundo punto a destacar es el cambio en las líneas generales que guían la política social en la capital de la República. Por lo menos en el discurso se ha dejado a un lado el hincapié en la focalización como parámetro para la asignación de recursos y se ha colocado el principio de universalidad con reconocimiento en la diversidad como objetivo de la cobertura poblacional e, igualmente, se ha hecho explícita la necesidad de una mayor participación ciudadana en el diseño y toma de decisiones (cf. tabla 5.1 del anterior capítulo).

En estos términos fue que se impulsaron consultas por parte de la SESyDS y de la SEDUVI para la elaboración del plan de trabajo respectivo, sin embargo, no se observa la diferencia que podría existir entre este tipo de consultas y las realizadas por la anterior administración. ¿Qué parámetros podrían permitir reconocer la diferencia cualitativa entre una y otra consulta?

Las intenciones que expresan los lineamientos generales del nuevo gobierno, así como las propuestas que se hayan realizado en las consultas parecen tener correspondencia con los recursos programados para la SESyDS y la SEDUVI, que presentan un incremento porcentual en los recursos destinados a la Administración Pública.

La primera recibió durante el trienio 1995-1997 un promedio de 6.3 % de lo destinado al conjunto de la Administración Pública del Distrito Federal, pero para 1998 incrementa su participación en más de dos puntos, al obtener el 8.9% del total de este presupuesto (cf. anexo Presupuesto de egresos 1995-1998 y gráfico 7 del anexo). El

cambio de la segunda es menos significativo pero también se da, pues de captar el 2.19% pasa a obtener 2.27%.

Los recursos destinados a la delegación no siguen esta misma tendencia, ya que la delegación Iztapalapa y con ello la Subdelegación de Desarrollo Social, disminuye su participación en lo destinado al conjunto de las delegaciones políticas, situación que pudo componerse con el elevado incremento, también en términos porcentuales, en los egresos canalizados al rubro “servicio de las delegaciones”.

Ciertamente, podría existir un cambio completo en la estructura de egresos de la Administración Pública del Distrito Federal que mostrara mayor preocupación por las condiciones y calidad de vida que guardan amplios contingentes de la población, sin embargo, la permanencia de los mismos programas que realizaba la anterior administración no nos permite pensar que la sólo incorporación de mayores recursos, sin la mayor integración de los programas ya existentes y la inclusión de otros, modificaría por sí mismo, la situación de deterioro social que se presenta en el Distrito Federal y específicamente en la delegación Iztapalapa.

Este panorama se desdibuja aún más cuando se consideran las demandas ciudadanas y particularmente aquéllas que se presentan en la delegación Iztapalapa a la Subdelegación de Desarrollo Social.

La forma de canalización de propuestas y demandas continúa siendo la misma. En el ámbito del gobierno local se continúa transfiriendo las demandas por las instancias conformadas para tal fin (ventanilla única, oficialía de partes, etc.).

Hay un incremento de la demanda con solicitudes similares a las que se presentaban en el trienio anterior (préstamo de instalaciones, balones, etc.), sin embargo aún no se observan acciones que vayan encaminadas a rebasar los parámetros tradicionales con los que se ha trabajado en la Subdelegación.

En la investigación se apreció que entre 1995 y 1997 se reúne un promedio anual de 32 minutas de Control interno de correspondencia, con aproximadamente 200

demandas para la Subdelegación en cada una de ellas. Esta demanda se incrementa, pues para la tercera semana de diciembre de 1998 se habían reunido 53 de estas mismas minutas.²¹⁹ Empero, la misma Subdelegada de Desarrollo Social acepta que los apoyos que le solicitan las distintas organizaciones y representantes políticos son del mismo tipo que se presentaban en la anterior administración y habiéndose vuelto hábito apoyar a estos demandantes, las practicas que finalmente les reditúa políticamente se siguen realizando²²⁰.

Las demandas ciudadanas continúan siendo del mismo género, ciertamente se ve un incremento en el número de éstas aún cuando desaparecieran la figura del Consejero Ciudadano²²¹, las explicaciones de este incremento pueden ser múltiples, desde las expectativas que se abrieron con el nuevo gobierno hasta el surgimiento de otros canales por los cuales se procesa la demanda, como los locales abiertos por los diputados locales y federales para hacer trabajo de gestión o los módulos de atención ciudadana que abrió la Asamblea Legislativa en la delegación.

Empero, el aumento de la demanda ciudadana a la Subdelegación no se acompaña de una mayor articulación de éstas, las áreas de política social a las que aludimos se encuentran fuera de la preocupación de los grupos y organizaciones sociales que hacen gestión en la demarcación, continúan practicándose las formas clientelísticas con las que actúan los grupos demandantes que solicitan apoyo a la Subdelegación.

La forma también como la población se coloca frente a la prestación de los servicios de salud y alimentación, al igual que el papel menor que simbólicamente se le asigna a la delegación también refuerza esta situación.

Aquí haría falta la intervención del gobierno local para formular mecanismos sencillos a través de los cuales la población pudiese, en primer lugar, reconocer las acciones que en política social realiza la delegación y, en segundo lugar, acceder a definir las acciones, plazos y metas de estas políticas. El propósito sería:

²¹⁹.- Cf. Subdelegación de Desarrollo Social; Control interno de correspondencia; 1995-1997.

²²⁰.- Entrevista a la Subdelegada de Desarrollo Social, Chantal Crespy; La Jornada; 28 de noviembre de 1998; p.: 53.

²²¹.- Un número significativo de las demandas durante el anterior trienio se procesaron a través de estos representantes. Cf. Subdelegación de Desarrollo Social; *Control interno de correspondencia*; 1995-1997.

a) que la población reconociera la importancia de la delegación en el ámbito territorial de la demarcación,

b) que la población dejará de ver los servicios públicos como una dádiva que se recibe pero no se cuestiona y

c) que se rompiera con esas formas clientelísticas que debilitan la imagen de la delegación, impiden a la ciudadanía aproximarse a la misma y reproducen prácticas que más ayudan a fortalecer intereses personales que a mejorar las condiciones y calidad de vida de la población .

En suma, se requiere que las delegaciones se perciban como gobiernos locales representativos, pues de otro modo, difícilmente puede esperarse que un cambio en la forma de elección de los representantes más próximos a la ciudadanía permita modificar las formas de gestión territorial de las demarcaciones que componen la Ciudad de México.

Ahora bien, como mencionamos al inicio de este apartado, a un año del primer gobierno electo por la ciudadanía se está todavía lejos de poder clarificar lo que se mantiene y lo que se desvanece. Con esta consideración un conjunto de propuestas que apenas comienzan a despegar pueden mostrarse como pertinentes para profundizar aquellos cambios que apunten a mejorar las condiciones de vida de la población.

En esta línea está la propuesta del Sistema de Servicios Comunitarios Integrales, donde la coordinación de las distintas dependencias responsables del bienestar social de la población pueda permitir, además de nuevos programas que desarrollaría la delegación, un ahorro y canalización de recursos y esfuerzos, inicialmente públicos (véase tabla 6.4) y posteriormente sociales y privados, hacia las áreas de la población de la delegación que más requieren estos apoyos.

En cierto modo, la propuesta de modificación interna que presenta la Subdelegación de Desarrollo Social, así como la propuesta de la estructura de la política social de la misma dependencia (véase organigrama 12) están a tono con la propuesta de coordinación a la que se ha hecho referencia.

Dos propuestas más, todavía no concretizadas, pero que por ser estructurales nos permiten esperar cambios de fondo en las practicas y relaciones de gobierno con la ciudadanía lo constituyen, por una parte, la nueva *Ley de Participación Ciudadana*²²² y, por la otra, la nueva *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*²²³.

Tabla 6.4
Coordinación de los programas centrales con las tareas locales.

Programas Centrales	Proyectos de la Subdelegación
<ul style="list-style-type: none"> Programa mejoramiento y ampliación de los servicios de salud 	<ul style="list-style-type: none"> Promover la construcción de un Hospital Materno-Infantil y de Centros de Salud. Inaugurar el Centro de Salud Chinampac de Juárez Firmas de convenios de colaboración y acuerdos de trabajo para la apertura de consultorios Promover una red de comités comunitarios de salud.
<ul style="list-style-type: none"> Programa fomento a la salud integral 	<ul style="list-style-type: none"> Atención médica, odontológica, psicológica, optometría, enfermería, nutrición, veterinaria, con la finalidad de prevenir, detectar patologías y canalizar. Formación de promotores en salud comunitaria
<ul style="list-style-type: none"> Programa salud sexual y reproductiva 	<ul style="list-style-type: none"> Salud reproductiva y familiar
<ul style="list-style-type: none"> Programa de apoyo alimentario para la población abierta 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyos diversos a las COPUSIS en equipamiento, actividades recreativas, pláticas informativas.
<ul style="list-style-type: none"> Programa de orientación alimentaria 	<ul style="list-style-type: none"> Talleres y pláticas sobre nutrición: orientar, vigilar y evaluar. Cursos de soya y amaranto.
<ul style="list-style-type: none"> Programa para elevar la cobertura y calidad educativa de estudiantes en diferentes niveles del sistema de educación del Distrito Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo a la Orientación vocacional.
<ul style="list-style-type: none"> Programa para elevar la calidad educativa de estudiantes en zonas marginadas del Distrito Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> Integrar círculos de tarea para niños, en bibliotecas y centros comunitarios.
<ul style="list-style-type: none"> Programa para aminorar rezagos educativos 	<ul style="list-style-type: none"> Educación abierta, en coordinación con INEA: alfabetización, primaria y secundaria. Educación Media Superior: asesorías a grupos de nivel Bachillerato de los seis semestres.

²²².- *Gaceta Oficial del Distrito Federal*; 21 de diciembre de 1998; págs.: 2-18.

²²³.- *Gaceta Oficial del Distrito Federal*; 28 de diciembre de 1998; 52 pp.

<ul style="list-style-type: none"> • Programa de estímulos y revalorización de la función docente 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar con actividades culturales, deportivas y recreativas a los maestros de educación básica.
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de capacitación para el trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de los cursos tradicionales
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de prevención y control del VIH-SIDA 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar campañas informativas en escuelas primarias, secundarias y de bachillerato para la prevención del SIDA

Fuente: Delegación Iztapalapa /Subdelegación de Desarrollo Social; *Proceso de modernización global. Cambios en el área de desarrollo social*. Mimeo.

La primera establece la figura de los Consejos Vecinales que comenzarían su labor en 1999 y abre además la posibilidad de llamar a referéndum, plebiscito o iniciativa popular por parte de la población, estableciéndose con esto nuevos canales institucionales a través de los cuales las demandas ciudadanas pueden ser mejor atendidas.

La segunda define nuevas atribuciones que serían “estrenadas” por los nuevos responsables de las demarcaciones políticas que componen el Distrito Federal. Las funciones atribuidas legalmente en la anterior Ley en LX fracciones se modifican y se extienden en LXXVIII fracciones. Destacan, por estar relacionadas con las áreas que hemos revisado:

- a) la ejecución de programas de desarrollo social con la participación ciudadana,
- b) la presentación, promoción y gestión de programas de vivienda ante las instancias competentes,
- c) la promoción de la inversión inmobiliaria para vivienda, equipamiento y servicios.²²⁴

El conjunto de estas nuevas propuestas puede coadyuvar a modificar la situación que prevalece en la Ciudad de México, en la medida que las demandas ciudadanas y la participación que se presente se aleje de las prácticas clientelares que sólo considera como demandas aquello que conviene políticamente y que deja de lado las condiciones de vida que guarda la población. Además, existiendo nuevos canales de participación, las demandas ciudadanas tienen mayores facilidades para ser consideradas por las

²²⁴.- “Ley orgánica de la ...” op cit; p.: 42.

respectivas instancias políticas y administrativas responsables de los bienes o servicios solicitados.

La forma de articular y presentar las demandas ciudadanas permitirán abrir nuevos espacios para debatir las políticas públicas, particularmente de las sociales, en un momento que se hace necesaria e impostergable la reflexión.

CONCLUSIONES

La revisión de la estructura institucional de dos organismos centrales de gobierno y uno local, responsables de las políticas sociales en alimentación, salud, educación y vivienda durante el periodo 1994-1998, nos permite establecer algunas conclusiones respecto a lo que han sido estas políticas y las demandas de la ciudadanía en el Distrito Federal.

En el periodo 1994-1997 observamos que las tareas realizadas por los dos organismos centrales en las áreas de estudio seleccionadas, presentan una falta de articulación que junto a la carencia de recursos y las limitadas facultades legales que se les confieren, imposibilita una acción institucional integral para atender las carencias que se observan en las condiciones y calidad de vida que presentan un considerable número de habitantes del territorio de la capital de la República.

En la instancia local revisada, la situación no es mejor, pues así como se observa una carencia de recursos, limitaciones legales y desarticulación en los programas, se presenta además una falta de personal capacitado para emprender las acciones que requieren las acciones de desarrollo social al igual que la inexistencia de articulación entre las acciones realizadas desde el gobierno central y las llevadas a cabo por estos organismos.

Entre 1997 y 1998 se presenta una menor fragmentación en términos de las áreas, funciones y tareas que realizan los organismos centrales, como resultado de un proceso de planificación administrativa que ya se había iniciado a finales del trienio antes referido.

Así mismo, aunque mínimo, se observa una mejor distribución porcentual del ingreso destinado a estas instancias, empero, los programas y funciones que realizan las dependencias no se modifican sino hasta finales de 1998 y sólo hasta el tercer mes de 1999, tanto programas como funciones comienzan a cristalizar en acciones concretas.

En este bienio también se observa una mayor articulación entre la actividad que realiza el organismo local estudiado y las dependencias centrales, sin embargo, mejoras

en términos de recursos o mayores atribuciones legales a estos organismos no permiten afirmar grandes cambios para el gobierno local.

¿Cómo se interpreta este mayor número de continuidades frente a los cambios en la estructura institucional de los organismos revisados en el trabajo y qué se puede hacer para fortalecer este endeble andamiaje institucional tanto a nivel central como local?

Las políticas sociales han sido instrumentos a través de los cuales se constituyeron los Estados Nacionales, pues éstas han permitido la conformación del estatuto de la ciudadanía y de este modo coadyuvaron al reconocimiento y legitimidad de estos últimos.

El acercamiento por parte de la población a los bienes y servicios que proporcionó el Estado-nación posibilitó que se viera en éste un punto de referencia significativo para la organización social e incluso para la conformación de identidad.

Las políticas sociales han respondido entonces a una lógica intrínseca al trabajo que realiza el Estado y el caso de México, como hemos constatado durante la investigación, no ha estado alejado de las consideraciones teóricas esbozadas.

Sin embargo, debe considerarse la manera particular como se constituyó el Estado mexicano y las manifestaciones que exhiben aquellos elementos que acompañan a éste en su estructuración, como los son las políticas sociales y la ciudadanía.

Un Estado periférico, en la esfera de un sistema de producción económico, incapaz de generar las suficientes fuentes de empleo que permitieran integrar un régimen de seguridad social similar al que desarrollaban aquellos Estados de donde se adoptaban los modelos de producción y de organización política.

En este sentido, el Estado adolece de una estructura interna consolidada y la estructura institucional que presentan los organismos públicos responsables de la política social así lo demuestran.

La manera particular como se constituyó el Estado mexicano se refleja entonces en estructuras institucionalizadas sectorializadas y fragmentadas que responden de modo ineficiente a las necesidades y carencias que presenta la población.

Esto como resultado de un Estado *de facto* centralista, que se acompañó de la creación de instancias y organismos conformados en diversas y particulares circunstancias y que al transcurrir de los años nunca se estructuraron en torno a un modelo planificado de política social.

Este mismo Estado también se refleja de modo fiel en la ciudadanía que ha constituido y lo constituye. El Estado mexicano se posa frente a una ciudadanía que igualmente se muestra fragmentada y con pocas posibilidades, salvo en grupos limitados, para articular demandas que rebasen las formas corporativas y clientelares que componen el sustento del mismo Estado.

En esta perspectiva es que se debe entender la falta de coherencia entre dependencias y niveles de gobierno, que actúan en los territorios del Distrito Federal y de la delegación Iztapalapa como entidades responsables de las políticas sociales, así como la limitada calidad en la gestión de los bienes y servicios que la población requiere.

Se agrega a lo anterior la falta de una ciudadanía que pudiera articular demandas desde una perspectiva más amplia a la que caracterizó a los grupos políticos aludidos en la investigación.

El resultado son acciones de política social que, por lo menos a nivel delegacional, se diseñan e implementan parcialmente, que carecen de una dimensión institucional y que se subordinan a una lógica política clientelísticas.

Entre 1994 y 1997 se reflejan estas características estructurales del Estado mexicano a la que se le agrega una carencia de recursos acentuada en el marco de un proceso de globalización económica excluyente para grandes contingentes de la población.

Así, en el trienio se presenta la sectorialización de instancias responsables de las políticas sociales, la fragmentación al interior de las mismas instancias y la falta de recursos económicos para promover aquellas tareas que redunden en beneficio de la población.

La baja calidad de vida que resulta de los bajos ingresos de numerosas que habitan en el territorio del Distrito Federal y particularmente el de la delegación Iztapalapa se agrava con la inapropiada acción institucional de los organismos de gobierno responsables de las políticas sociales, tanto a nivel central como delegacional, que resulta de la falta de articulación de las tareas desempeñadas por estos.

El segundo aspecto aquí considerado tiene que ver con el perfil de la ciudadanía y en este sentido con las demandas que presenta. Durante años, cada una de las demandas de la ciudadanía en materia de política social no pasaron tanto por las instancias establecidas *ex profeso* para tales fines, como por los canales conformados por la estructura del partido de Estado.

Pero más aún, cuando las demandas pasaban por los organismos estatales, como se observa particularmente para la delegación Iztapalapa durante el trienio, las distintas organizaciones políticas que sostienen éstas no rebasan las formas tradicionales de hacer política, pues los recursos públicos que solicitan se utilizan para atender y satisfacer carencias puntuales para clientelas específicas, antes que para promover acciones de mayor envergadura.

El cuadro para estos tres años se complementa con una separación explícita entre políticas sociales y políticas económicas, aquella separación establecida con fines metodológicos se impone como máxima del Estado Federal que el Departamento del Distrito Federal sigue a pie juntillas. Aquella visión que considera la política económica como fundamento de la política social queda reducida a prácticas asistenciales que encuentran en el subsidio focalizado a la demanda su forma más acabada.

Entre 1997 y 1998 esta perspectiva se deja a un lado y se aboga por una cobertura universal con reconocimiento a la diversidad, no obstante, las otras tres condiciones las mantiene el primer gobierno electo por votación directa, libre y secreta.

Así, el nuevo gobierno hereda:

- a) carencia de recursos financieros suficientes para emprender las tareas que requiere la situación social de los habitantes del Distrito Federal y específicamente de la delegación Iztapalapa,
- b) la ausencia de estructuras institucionales responsables de las políticas sociales en los territorios señalados que garanticen condiciones y calidad de vida adecuados para el conjunto de la población que habita en estos y
- c) un limitado número de canales institucionales a través de los cuales se atiende, sin consideraciones de filiación partidista, las necesidades sociales, así como el aprovechamiento político, por parte de diversas organizaciones, de los pocos recursos con los que se cuentan para atender los rezagos que también en materia social presentan los territorios referidos.

En este marco sintetizado en los tres incisos de arriba, la falta de disposición a la eficiencia, a la eficacia, a la transparencia en el manejo de los recursos y a la promoción de la participación ciudadana que presenta la Subdelegación, no es sólo un matiz coyuntural que expresa un organismo estatal particular, es más bien la cristalización y reflejo de un Estado y sus políticas sociales, de una ciudadanía y sus demandas que tienen arraigo por lo menos en el territorio de la Capital de la República, muestran su arraigo.

El gobierno cardenista presenta entonces esta continuidad y no es tarea menor el generar un cambio en la misma. La falta de articulación de tareas de los organismos responsables de las políticas sociales había sido una preocupación que por lo menos durante el periodo 1994-1997 se decidió abordar y que confluyó en dos procesos de descentralización entre 1997 y 1998 y en programas de coordinación entre dependencias

del orden central y delegacional en el mismo periodo. Menor atención no requieren las demandas ciudadanas.

Los canales corporativos y clientelares a los que tuvo que recurrir la ciudadanía para allegarse a los recursos y servicios públicos vía una variedad de organizaciones políticas y sociales generaron una red de intereses y una cultura que hoy –aun cuando se lleven presentando desde algunas décadas otras formas de participación y/o intervención ciudadana en la vida pública– frente al desgaste de estas prácticas –acelerado ante el desmoronamiento de la estructura corporativa estatal y del acceso al gobierno del Distrito Federal de un partido diferente al PRI– se presenta tanto un vacío institucional para sortear los problemas social, como una cultura de participación clientelar con fuerte arraigo que poco contribuye a la conformación de una institucionalidad más acorde a la situación social que hoy presentamos.

El problema de la participación ciudadana tendría que replantearse frente al reconocimiento de una demanda ciudadana dispersa y fragmentada, de una demanda de grupos y organizaciones políticas que fieles a las formas y costumbres políticas que permitieron la conformación del Estado mexicano, continuó gestándose bajo la lógica clientelísticas y corporativa cuyo fin fue la retribución y el fortalecimiento político de las propias organizaciones antes que el desarrollo de la población que decían representar.

La administración pública local, sea central o delegacional, es apremiada por las demandas que articulan estas organizaciones y que virtualmente se presentan como termómetro de la atención ciudadana y de la eficiencia gubernamental, aun cuando estas demandas estén más próximas a ser un botín político antes que el último de los recursos legítimos para procurar mejores condiciones de vida. El trabajo de la administración se centra fuertemente en estas acciones de menor alcance, pues a partir de éstas se evalúa públicamente la gestión de gobierno.

Las demandas ciudadanas no son entonces, tal cual se expuso en la investigación, una forma reivindicativa de una ciudadanía consolidada; como manifestaciones particulares que buscan incidir en el conjunto de políticas públicas no son *per se* reflejo de una mayor apertura democrática, antes bien se exhiben como acciones consecuentes con

lo que ha sido el estado y las políticas sociales, esto es acciones puntuales para clientelas específicas.

Así, queda la tarea de analizar las demandas ciudadanas más allá de los clichés que las adornan con un supuesto halo democrático, dejar al descubierto aquellas formas corporativas y clientelares del estado mexicano que se quieren desterrar de la práctica política.

Finalmente, el análisis de la política social desde la revisión de los organismos que se responsabilizan de ellas es indispensable. Empero, éste deberá darse considerando que las políticas sociales no pueden separarse del conjunto de acciones que desarrolla el Estado mexicano, pues si bien es menester establecer áreas delimitadas de estudio, también es necesario acabar con esa división tajante y absurda que se refleja en la acción estatal, entre políticas sociales y políticas económicas.

La intención sería reconocer de forma particular, las manifestaciones que muestra el Estado con objeto de ubicar el grado de fragmentación que presenta y a partir de ahí pensar nuevas propuestas de articulación entre los organismos que lo componen y que permitan la inclusión de expresiones ciudadanas distanciadas de las formas que todavía caracterizan al Estado mexicano. Tarea no menor, pero que vale la pena.

Abreviaturas utilizadas en el trabajo.

- AGEB.- Area Geoestadística Basica.
- CCH.- Colegio de Ciencias y Humanidades.
- CIJ.- Centros de Integración Juvenil.
- COLMEX.- Colegio de México.
- CONASUPO.- Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
- COPUSI.- Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales.
- CNDH.- Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- CTM.- Confederación de Trabajadores de México.
- DDF.- Departamento del Distrito Federal.
- DEPSO.- Dirección Ejecutiva de Política Social.
- DGPS.- Dirección General de Promoción Social.
- DGPSO.- Dirección General de Política Social.
- DGSS.- Dirección General de Servicios de Salud.
- DIF.- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- DICONSA.- Distribuidora Conasupo S.A.
- FHSSCFE.- Fondo de Habitación y Servicios Sociales de los Trabajadores Electricistas.
- FICAPRO.- Fideicomiso Casa Propia.
- FIDELIST.- Fideicomiso para la Liquidación al de Subsidio de la Tortilla.
- FINCA.- Fideicomiso de los Institutos para la Atención de Niños de la Calle y Adicciones.
- FIVIDERE.- Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular.
- FIVIDESU.- Fideicomiso de Vivienda Desarrollo Social y Urbano.
- FONHAPO.- Fideicomiso para el Fondo de Habitaciones Populares.
- FOVI.- Fondo de Vivienda.
- FOVIMI/ISSSFAM.- Fondo de la Vivienda Militar-Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- FOVISSSTE.- Fondo de la Vivienda del Instituto de Servicios y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado.
- FIDEURBE.- Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México.
- GDF.- Gobierno del Distrito Federal.
- IMPECSA.- Impulsora del Pequeño Comercio S.A.
- IMSS.- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- INEA.- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
- INEGI.- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
- INI.- Instituto Nacional Indigenista.
- INFONAVIT.- Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- INSEN.- Instituto Nacional de la Senectud.
- INVI.- Instituto de la Vivienda de la Ciudad de México / Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

- ISSFAM.- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- ISSSTE.- Instituto de Servicios y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado.
- LICONSA.- Leche Industrializada Conasupo S.A.
- LOCATEL.- Servicio Público de Localización Telefónica.
- ONG.- Organización No Gubernamental.
- PAN.- Partido Acción Nacional.
- PEMEX.- Petróleos Mexicanos.
- PNR.- Partido Nacional Revolucionario.
- POA.- Programa Operativo Anual.
- PRD.- Partido de la Revolución Democrática.
- PRI.- Partido Revolucionario Institucional.
- PRM.- Partido de la Revolución Mexicana.
- PROGRESA.- Programa de Educación Salud y Alimentación.
- SDS.- Subdelegación de Desarrollo Social.
- SECOI.- Sistema de Servicios Comunitarios Integrados.
- SEDESOL.- Secretaría de Desarrollo Social.
- SEDUVI.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- SEP.- Secretaría de Educación Pública.
- SESyDS.- Secretaría de Educación Salud y Desarrollo Social.
- SM.- Secretaría de Marina.
- SOCICULTUR.- Dirección General de Acción Social, Cívica y Cultural.
- SSA.- Secretaría de Salud.
- UAM.- Universidad Autónoma Metropolitana.
- UNAM.- Universidad Nacional Autónoma de México.

FUENTES

Primarias

- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL Distrito Federal; *Comparecencia del Lic. Javier Vega Camargo, Secretario de Educación Salud y Desarrollo Social (1994-1997), ante la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal*; en Asamblea Legislativa del Distrito Federal, No.: 6, septiembre; México, 1997; págs.: 14 - 52.
- -----; *Comparecencia del Arq. Juan Gil Elizondo, Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda (1994-1997), ante la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal*; en Asamblea Legislativa del Distrito Federal, No.: 6, septiembre; México, 1997; págs.: 52-86.
- -----; “Decreto del Presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998”, en Suplemento Legislativo de Asamblea, No.:29; México, 1998, 15 pp.
- -----; Presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1995; México, Comité de Bibliotecas, 1995, 19 pp.
- -----; Presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1995, México, Comité de Bibliotecas, 16 pp.
- CARDENAS, Cuauhtémoc; *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno*; México, 1997; 95 pp.
- -----; *Situación demográfica del D.F.*; México, 1996.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; (Prólogo, revisión y comentarios de Miguel Borrell Navarro); México, Porrúa, 1998; 151 pp.
- DELEGACION IZTAPALAPA, SUBDELEGACION ADMINISTRATIVA Y SUBDIRECCION DE RECURSOS FINANCIEROS; *Avance físico cuantitativo y cualitativo, 1996*; México, 1996; 11 h. Multicopiado.
- -----; *Avance físico cuantitativo y cualitativo, octubre 1998*; México, 1998; 29 h. Multicopiado.
- -----; y SUBDELEGACION DE DESARROLLO SOCIAL; *Planeación estratégica. Proyecto para el cambio 1998-2000*; Ciudad de México, 1997, multicopiado; 17 h.
- -----; *Proceso de modernización global. Cambios en el área de desarrollo Social*; Ciudad de México, 1998, multicopiado; 18 h.
- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL; *Cuenta pública del Distrito Federal 1996. T.:I, Resultados Generales. Análisis Programático*; México, 1996; 561 pp.
- -----; *Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal y su reglamento interior*; México, Coordinación General Jurídica y Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, 1984; 199 pp.
- -----; *Manual Administrativo. Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. Oficialía Mayor*, 1997; 29 pp.
- -----; *Manual Administrativo. Secretaria de Educación Salud y Desarrollo Social*; México, Oficialía Mayor, 1997; 86 pp.
- -----; *Manual Administrativo. Delegación Iztapalapa*; Oficialía Mayor, 1997; 183 pp.
- -----; *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*; México, 1996

- -----; *Manual de organización. Dirección General de Política Social*; México, 1996, 28 pp. (Serie Plan y estructura)
- ----- y SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA; *Memoria de Gestión 1994-1997*; México, 1997; 23 pp y Anexos.
- ----- y DELEGACION IZTAPALAPA; *Programa delegacional de desarrollo urbano, 96'*; México, 1996; 110 pp.
- ----- y SECRETARIA DE EDUCACIÓN, SALUD Y DESARROLLO SOCIAL; *Memoria de Gestión 1994-1997*; México, 1997; 65 pp y Anexos.
- -----; *Programación. Presupuestacion 1998. Ultima Versión*. México, mimeo, 18 pp.
- *Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, 17a edición; México, Porrúa, 1997; 1318 pp.
- *Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica del Distrito Federal y Disposiciones Complementarias*, folleto de actualización a la 17a edición; México, Porrúa, 1998; 55 pp.
- GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL; *Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal 1997. T.i Resultados Generales. Análisis Programático*; México, 1997; 597 pp.
- -----; *Estadísticas Sociales del Distrito Federal. Compendio 1998*.
- -----; *Informe del Avance Programático-Presupuestal, ene-sep 1998*; México, 1998; 249 pp.
- -----; y SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA; *Comparecencia del Arq. Roberto Eibenschutz Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda ante la Asamblea Legislativa*; México, 1998 (Versión estenográfica)
- -----; y SECRETARIA DE EDUCACIÓN, SALUD Y DESARROLLO SOCIAL; *Política alimentaria en el distrito Federal*; México, 1998, 16 pp.
- -----; *Política de Asistencia social (Documento de Trabajo)*; México, 26 pp.
- -----; *Propuesta para la política de salud del Gobierno del Distrito Federal*; México, 1998, 23 pp.
- -----; *Propuesta de política educativa*; México, 1998, 30 pp.
- -----; *Propuesta de política social del gobierno del Distrito Federal. Documento marco*; Ciudad de México, 1998; 71pp.
- -----; *Comparecencia de la Dr. Clara Jusidman, Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*; México, 1998 (Versión estenográfica).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMATICA; *Anuario estadístico del Distrito Federal*. México, 1994, 1995, 1996, 1997 y 1998
- -----; Ciudad de México (área metropolitana), *Perfil sociodemográfico, XI censo general de población y vivienda 1990*; México 1990
- -----; *Conteo de Población y vivienda 1995. Estados Unidos Mexicanos. Resultados Definitivos*; México, 1996.
- -----; *Distrito Federal .Resultados definitivos. Datos por AGEB urbana. XI Censo general de población y vivienda*;
- -----; *Información estadística del sector salud y seguridad social. Cuaderno número 12, 13 y 14*; México 1996, 1997, 1998.
- -----; *Estadísticas Históricas de México*; México, 1991.
- -----; *Iztapalapa, D.F., Cuaderno estadístico delegacional*; México, 1994, 1995, 1996, 1997 y 1998.

- -----; Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD); México, 1991. (Software).
- *Legislación de la Administración Pública Federal*, 26a edición; México, Delma, 1998; 435 pp.
- *Ley General de Salud*; México, Sista, 1998; 220 pp.
- NACIONAL FINANCIERA, *La economía mexicana en cifras*; México, Nafinsa, 1988; 409 pp.
- SECRETARÍA DE GOBIERNO. COORDINACIÓN DE GESTIÓN SOCIAL. DIRECCIÓN DE APOYO INFORMATIVO; “Manifestaciones efectuadas en el D.F., 1995”. México, 1995, mimeo.
- -----; “Relación de manifestaciones efectuadas en el D.F., 1996”. México, 1996, mimeo.
- -----; “Relación de manifestaciones efectuadas en el D.F., 1997”. México, 1997, mimeo.
- ----- Y SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN Y ENLACE. COORDINACIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GESTIÓN SOCIAL. “Cuadro comparativo de manifestaciones por demandas de competencia local efectuadas en el D.F., durante los primeros cinco meses del año 1997 vs. 1998. México, 1998, mimeo.
- SECRETARIA DE SALUD / SUBSECRETARÍA DE COORDINACION SECTORIAL / SERVICIOS DE SALUD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL; *Medición y ubicación geográfica de la marginación socioeconómica en el Distrito Federal*; 1997. (Planeación de los servicios de salud).

- Secundarias

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (estudio introductorio y edición); *El estudio de las políticas públicas*; México, Miguel Angel Porrúa, 1992; 280 pp.
- -----; *Política y racionalidad administrativa*; México, INAP, 1982; 155 pp. (Teoría de la administración pública, serie V)
- -----; “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, en *Revista Mexicana de Sociología* No. 3; México, IIS-UNAM, 1996; págs.: 3-37
- ALVAREZ, Lucia; *Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura*; México, CIICH/UNAM, 1998; 378 pp. (Biblioteca de las entidades federativas).
- ----- (coordinadora); *Participación y democracia en la Ciudad de México*; México, La Jornada/CIICH/UNAM, 1997; 236 pp. (La democracia en México).
- BARBA SOLANO, Carlos; “La política social desde una perspectiva sociológica” en *Espiral* No. 4; México, U de G/ Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, sep-dic 1995; págs.: 27-41
- BASSOLS, RICARDEZ, Mario y GONZÁLEZ REYNOSO, ARSENIO E.; “Federalismo y gobiernos locales”, en *Diseño y sociedad*, No.: 7; México, UAM-X, 1997; págs.: 13-20
- BATLEY, Richard; “Manejo de ciudades en crecimiento. Servicios públicos y privados”, en *Privatización y responsabilidad social*; Quito, Ecuador, PNUD, Banco Mundial, 1996; págs.: 2-40 (Serie Gestión urbana, 5).
- BOLTVINIK, Julio; “Algunas tesis y reflexiones sobre la pobreza en México”, en *Hacia una Política social alternativa*; en Asa Cristina Laurell (coord.) ... op cit; págs.:
- BOLTVINIK, Julio; “Economía moral. Pauperización zedillista”, en *La Jornada*; 11 de octubre de 1998; p.:18.

- BRUNER, José Joaquín; “América Latina en la encrucijada de la modernidad”; en *Comunicación, identidad e integración latinoamericana*; Vol. 1, 1992; págs: 7-33
- BUSTELO, Eduardo y MINUJÍN, Alberto; “La política social esquivada”, en *Pobreza, exclusión social y política social*; Rafael Menjívar, et al (edit.); págs.: 113-151
- CABRERO MENDOZA, Enrique; *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*; México, Miguel Angel Porrúa / CIDE, 1995; 381 pp.
- -----; *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en los municipios urbanos de México*; México, M.A. Porrúa/CIDE, 1996; 630 pp.
- CALVA, José Luis; “Costos sociales de la reforma neoliberal del Estado”, en *Estado y política sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. Carlos Vilas (coord); México, UNAM/Nueva Sociedad; págs.:153-176
- CASTAÑEDA, Víctor y ZOREDA LOZANO, Juan J.; “Acercamiento al moderno mundo de lo obsoleto”, en *Ciudades*, No.: 32; México, RNIU, 1996; págs.: 31-39.
- CORRAGIO, José Luis; *Ciudades sin rumbo: investigación urbana y proyecto popular*; Quito, Centro de Investigación Ciudad/Sociedad Latinoamericana de planificación, 1991; 375 pp.
- CORTÉS, Fernando; “Determinantes de la pobreza de los hogares” en *Revista Mexicana de Sociología* No. 2; México, UNAM/IIS, 1997; págs.: 131-160
- -----; “La distribución del ingreso de los hogares mexicanos *vis a vis* los modelos de desarrollo”, en *Diseño y sociedad* No.: 7; México, UAM-X, 1997; págs.: 47-64
- COULOMB, Rene; “ONG y políticas sociales: una problematización desde el hábitat popular” en *Revista Mexicana de Sociología* No. 2; México, IIS-UNAM, 1997; págs.: 227-247
- CRUZ RODRÍGUEZ, Ma. Soledad; “ Los hospitales en la Ciudad de México: de la caridad cristiana a la seguridad social”, en *Sociológica* No.: 4; México, UAM-A, 1997; págs.: 103-120.
- DANANI, Claudia; “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto”, en *Políticas sociales. Contribución al debate teórico metodológico*; Susana Hintze, (Organizadora); págs.: 21-38.
- DE GORTARI, Hira y ZICCARDI, Alicia; “Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994” en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, Varios Autores; México, Instituto Mora / UNAM / FLACSO / Plaza & Janes, 1996; págs.: 201-234
- DELGADILLO MACIAS, Javier; “Globalización y regionalización emergente, en la frontera del norte mexicano”, en *Regiones y Desarrollo* No.2; Tlaxcala, México, UAT/CIISDER, 1997; págs.: 181-203.
- DELGADO, Javier; “Tecnología y territorio: la megalópolis central de México en los noventa”, en Kohlhepp, Gerg y Miroslawa Czerny (eds) *Reestructuración económica y Consecuencias regionales en América Latina*; Tübingen, Alemania, Universidad de Tübingen, 1996; págs.: 11-33
- DEVAS, Nick y RAKODI, Carole; *Managing Fast Growing Cities*; England, Longman Scientific & Technical, 1993; 337 pp.
- DUHAU, Emilio; “Estado Benefactor, política social y pobreza” en *Sociológica* No. 29; México, UAM-A, sep-dic 1995; págs.: 61-84

- -----; “El marco de análisis de las políticas sociales y urbanas”, en Martha Schteingart; *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*; México, Colmex - Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 1997; págs.: 61-91.
- -----; “Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización?” en Revista Mexicana de Sociología No.2; México, IIS-UNAM, 1997; págs.: 185-206
- EASTON, David; “Categorías para el análisis sistémico”, en *enfoque sobre teoría política*; Argentina, Amorrortu, 1982; págs.: 221-223
- FRANCO, Rolando; “Paradigmas de la política social en América Latina”, en *Pobreza, exclusión social y política social*; Rafael Menjívar, et al (edit.); págs.: 35-49.
- GALLAGA GARCÍA, Roberto; “El concepto integral de seguridad social y las prestaciones sociales complementarias” en *La seguridad social y el Estado Moderno*; José Narro y Javier Moctezuma (comp.); México, IMSS/F.C.E./ISSSTE, 1992; págs.: 77-102.
- GELLNER, Ernest; *Encuentros con el nacionalismo*; México, Alianza, 1994; 218 pp.
- GELLNER, Ernest; *Naciones y nacionalismos*; México, Conaculta/Alianza, 1992; pp
- GEERTZ, Clifford; “The integrative revolution: *primordial sentiments and civil politics in the new States*, en *Old societies and the new States*; Geertz C (de) New York, The Free Press, 1963
- GONZÁLEZ TIBURCIO, Enrique; *Reforma del estado y política social aspectos teóricos y prácticos*; México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991; 127 pp.
- GORDON, Sara; “La política social y el Programa Nacional de Solidaridad” en Revista Mexicana de Sociología No. 2; México, IIS-UNAM, 1993; págs.: 351-366
- HENDERSON, Jeffrey; *The globalisation of high technology production*; London, Routledge, 1991; 198 pp.
- HERNANDEZ FRANYUTI, Regina; “La desaparición territorial de la Ciudad de México”; mimeo. México, Instituto Mora, 1997; 18pp.
- -----“Los límites territoriales del Distrito Federal. 1824-1848”, en Carmen Blázquez et al., *Población y estructura urbana en México, siglos XVIII y XIX*; México, Instituto Mora, 1996
- HERNANDEZ RODRIGUEZ, Rogelio y VARELA PETITO, Gonzalo (comps); *Políticas públicas en América Latina: seis estudios de caso*; México, FLACSO, 1987; 269 pp
- HIMMELFARB, Getrude; *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la época industrial*; F.C.E., 1988; 630 pp.
- HINTZE, Susana (coord); *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico*; Buenos Aires, UBA/Centro de Estudios Avanzados, 1996; 141 pp.
- HOBBSBAWM, Eric J.; *Las revoluciones burguesas*; Barcelona, Labor/Punto omega, 1985: 580 pp. (Historia, 123)
- INCHÁUSTEGUI, Teresa del Carmen; *El cambio institucional de la asistencia social en México (1937-1997)*; Tesis de doctorado. México, FLACSO, 1997: 353 pp.
- ISUANI, Aldo E.; “Política social y dinámica política en América Latina ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?” en Desarrollo económico, No. 125; abril-junio 1992; págs.: 107-118
- JUSIDMAN, Clara; *La política social en Estados Unidos*; México, M.A. Porrúa, 1996; 181 pp.
- KUSNIR, Liliana; *La política social en Europa*; México, M.A. Porrúa, 1996; 190 pp.

- LAS HERAS, Patrocinio y CORTAJERENA, Elvira; *Introducción al bienestar social*; Madrid, Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales, 1979; 286 pp. (Trabajo Social, 1)
- LEAL, Juan Felipe; *Del Estado liberal al Estado interventor en México*; México, El Caballito, 1991; 194 pp.
- LIRA, Andrés; *La creación del Distrito Federal*; México, DDF, 1974; 177 pp. Colección La República Federal. Gestación y Nacimiento, Volumen VII.
- LAURELL, Asa Cristina (coord); *Hacia una política social alternativa*; México, Fundación Friedrich Ebert, 1996; 250 pp.
- LÓPEZ ANGEL, Carlos, et al; "La política social en el Plan Nacional de Desarrollo" en El Cotidiano No.74; México, UAM-A, ene-feb 1996; págs.: 11-17
- LOPEZ PANIAGUA, Rosalía; "La reforma del Estado y las políticas de vivienda popular en México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*; México, FCPyS, 1990; págs.: 109-133
- LUJAN PONCE, Noémi; *El régimen jurídico-político del Distrito Federal*; México, Tesis de maestría, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora; 1991; 342 pp.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos; "Alternativas de poder en México", en Revista Mexicana de Sociología, No.:3; México, UNAM/IIS, julio septiembre de 1978; págs.: 1141-1428;
- MARTÍNEZ OMAÑA, Concepción; *Aguascalientes: un ensayo de descentralización (1982-1988)*; Aguascalientes, Instituto Cultural de Aguascalientes/ Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora; 1994; 236 pp.
- MC GOWAN, Gerald; *El Distrito Federal de dos leguas o cómo el estado de México perdió su capital*; México, El Colegio Mexiquense, 1991; 260 pp (Fuentes, 1)
- NARRO ROBLES, José y MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier (comp.); *La seguridad social y el Estado Moderno*; México, IMSS/F.C.E./ISSSTE, 1992; 503 pp.
- OCAMPO M., Luis Fernando; "Estado y pobreza", en Ciudades No.: 26; México, RNIU, abril - mayo, 1995; págs.: 9-15.
- OFFE, Claus; *Contradicciones en el Estado del Bienestar*; trad. Antonio Escotado; 1ra de.; México, Conaculta/Alianza; 1991; 309 pp. (Los noventa, 66)
- ORTEGA CARRICARTE, Carlos y CASTILLO GARCÍA, Moisés (comp.); *Hacia un nuevo balance de la política social en la ciudad de México*; México, Ciudad de México/UNAM, 1996; 223 pp.
- ORTEGA L., Roberto; "El nuevo federalismo y la reforma del Estado", en *Federalismo y Municipio*; págs.: 37-66.
- PAGANINI, Mario O.; "Las Políticas de previsión y el Estado Benefactor", en *La Seguridad Social y el Estado Moderno*; op cit; págs.: 15-36.
- PERLÓ, COHEN, Manuel; "El papel del Estado, el mercado y las organizaciones civiles en las políticas sociales: hacia un nuevo balance, en *Hacia un nuevo balance ...* op cit; págs.:15-25.
- PIREZ, Pedro; "Actores sociales y gestión de la ciudad", en ciudades, No.: 28; México, RNIU, 1995; págs.: 8-30
- POZAS HORCASITAS, Ricardo; "El desarrollo de la seguridad social en México", en *Revista Mexicana de Sociología* No. 4; México, IIS-UNAM, 1992; págs.: 27-63
- RAMIREZ BONILLA, Juan José; *Población y políticas sociales en Japón y México 1870-1990*; México, Colmex/Centro de Estudios de Asia y África, 1996; 208 pp.

- RAMIREZ SAIZ, Juan Manuel (coord); *¿Cómo gobiernan Guadalajara?. Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*; México, IIS/UG/M.A. Porrúa, 1998; 287 pp.
- RAMIREZ VELAZQUEZ, Blanca R., "Modernización y restructuración territorial", en *Ciudades* No.: 13; México, RNIU, 1992; págs.: 3-9.
- RITZER, George; *Teoría sociológica clásica*; México, Mc Graw Hill, 1994; 680 pp.
- RUBIN, Jeffrey W.; "Descentering the regime: culture and regional politics in Mexico", en *Latin America Research Review*, No.:3, Vol.:31; 1996; págs.: 85-126.
- SASSEN, Saskia; *The global city: New York, London, Tokyo*; Estados Unidos, Princeton University Press, 1991; 397 pp.
- SCHTEINGART, Martha; *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*; México, Colmex - Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 1997; 824 pp.
- -----; "Pobreza y políticas sociales en México y Estados Unidos de Norteamérica: un estudio comparativo", en *Revista Mexicana de Sociología* No. 2; México, IIS-UNAM, 1997; págs.: 161-164
- SOBRINO FIGUEROA, Luis Jaime et al; *Pobreza, política social y participación ciudadana*; México, El Colegio Mexiquense, 1995; 377 pp.
- TALAVERA, Abraham; *El partido en el poder. Seis ensayos* CORONA, Carmen (coord. editorial); México, IEPES, 1990; 443 pp. (Ciencias políticas)
- TITMUS, Richard M.; *Essays on the Welfare State*; Gran Bretaña, London Allen and Union, 1959; 232 pp.
- TOMAS, Francoiç; "La ciudad y las estrategias socioespaciales", en *Revista Mexicana de Sociología*, No.: 4; México, UNAM/IIS, 1994; págs.: 209-225
- VICENCIO TOVAR, Abel; "Derecho y legislación electoral: el caso del Distrito Federal" en Emilio Kriger (coord) *Derecho y legislación electoral*; México, CIICH/Miguel Angel Porrúa, 1993, pág.: 81-108
- VILAS, Carlos M.; "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo", en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, Varios Autores; México, Instituto Mora / UNAM / FLACSO / Plaza & Janes, 1996; págs.: 111-141
- ----- (coord); *Estado y políticas sociales después del ajuste: debates y alternativas*; México, UNAM/Nueva Sociedad, 1995; 205pp.
- ----- ; "Política social y proyecto social alternativo", en *Hacia una política social alternativa*; Asa Cristina Laurell (Coord) México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática / Friedrich Ebert Stiftung, 1996; págs.: 33-39
- WEBER, MAX; "La institución estatal racional y los partidos políticos y los parlamentos modernos (Sociología del Estado)", en *Economía y Sociedad*; México, F.C.E., 1997; págs.: 1047 - 1117.
- WILKIE, James W.; *La revolución mexicana: gasto federal y cambio social*; México, F.C.E., 1978; 566 pp.
- ZEPEDA PATTERSON, Jorge; "La nación contra las regiones", en *Naciones y nacionalismo en México*; Cecilia Noriega (ed); México, El Colegio de Michoacan, 1992; págs.: 497-584.
- ZICCARDI, Alicia; *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*; México, Miguel Ángel Porrúa/ IIS-UNAM, 1998; 237 pp.
- ----- ; "Gobiernos locales: entre la globalización y la ciudadanía (Reflexiones sobre las transformaciones recientes en el Distrito Federal)", en José Luis Calva (coord);

Desarrollo regional y urbano. Tendencias y alternativas, t.: I, México, Centro Universitario de Ciencias y Humanidades, Instituto de Geografía, 1995; págs.: 145-162

- -----; *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas* (coord); México, Miguel Angel Porrúa / IIS, 1995; 402 pp.
- ----- ; “1928. Un año difícil para el país y su capital” en La Jornada; 18 de junio de 1993; 4 pp.
- ----- y SALTALAMACCHIA, Homero; *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*; México, IIS-UNAM, 1997; 68 pp. (Avances de Investigación s/n)

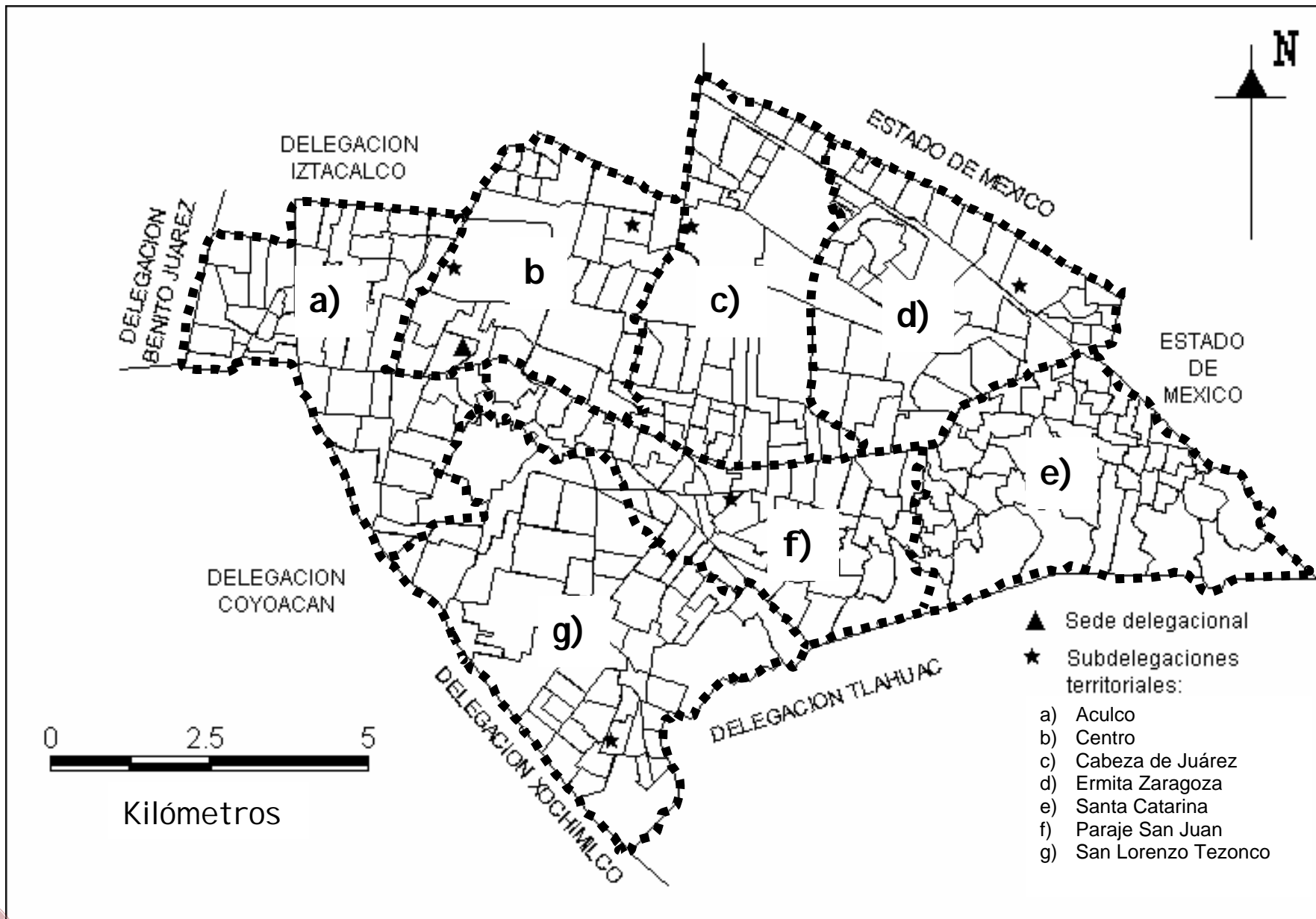




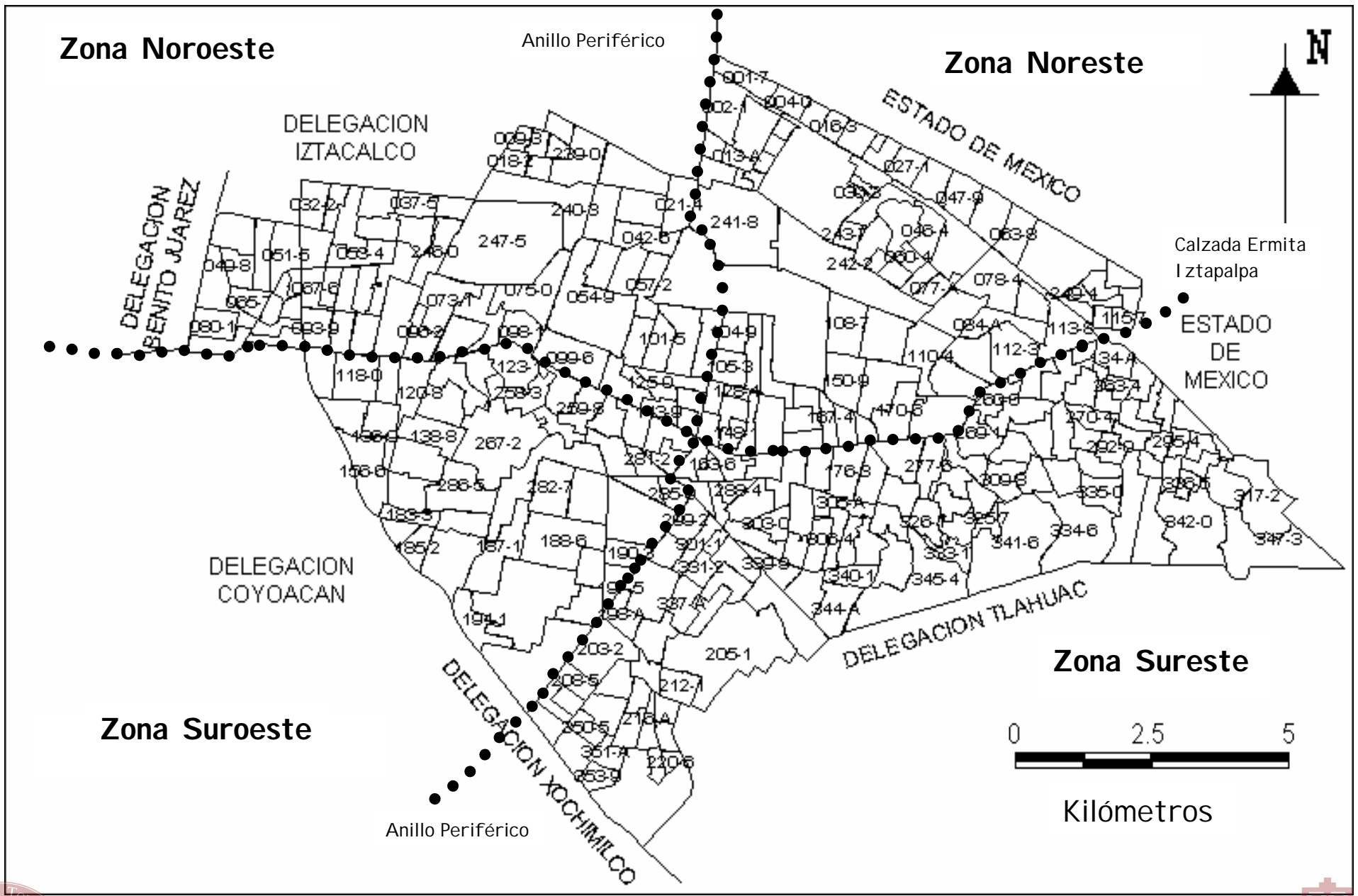
Mapa 1. Ubicación de la Delegación Iztapalapa en el Distrito Federal.



Mapa 2. Sede delegacional y Subdelegaciones territoriales de Iztapalapa



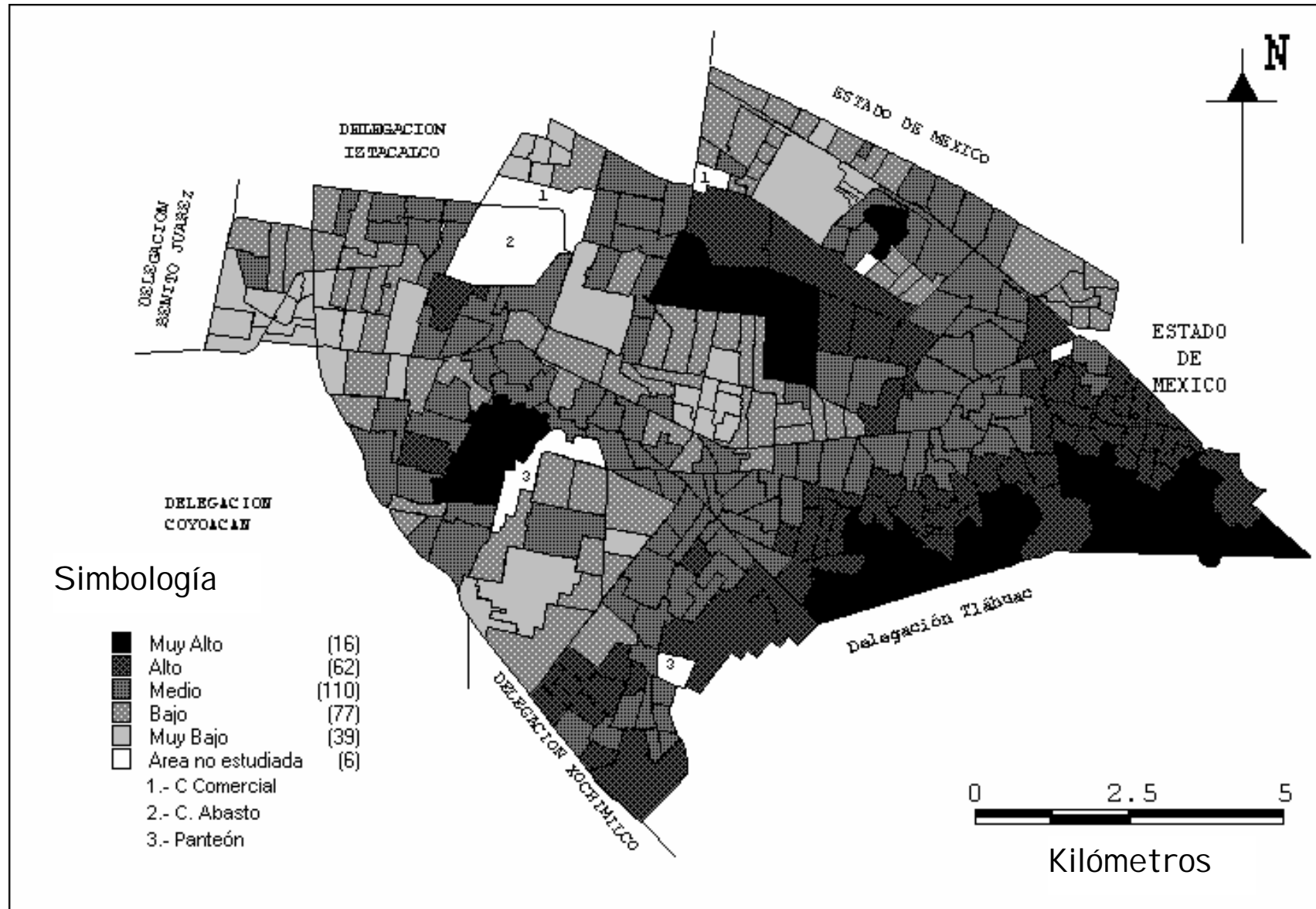
Mapa 3. División por AGEBs y Zonas de la Delegación Iztapalapa.



Fuente: DDF/SEDUVI /DELEGACIÓN IZTAPALAPA; Programa Delegacional de Desarrollo

Elaboró: Juan Estrella

Mapa 4 Índice de marginación por AGEBs. Delegación Iztapalapa, 1990.

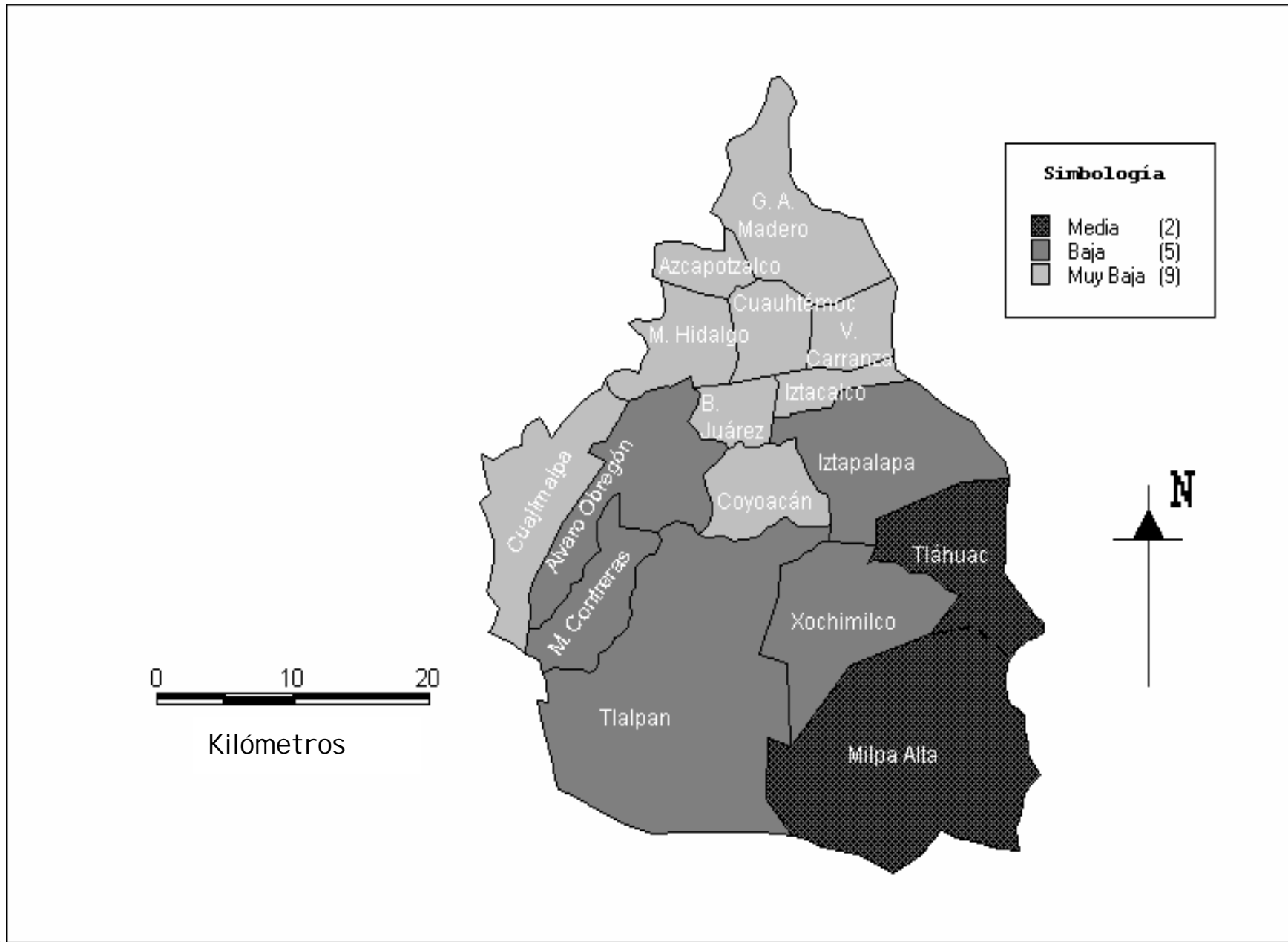


Fuente: Anexo, cuadro 24

72-A

Elaboró: Juan Estrella

Mapa 5. Índice de marginación por delegaciones en el Distrito Federal, 1990.



Fuente: Anexo, cuadro 25

72-B

Elaboración propia