

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

COORDINACIÓN DE SOCIOLOGÍA

**LA POLÍTICA SOCIAL EN EL D.F. 1988-1998
BALANCE DE UNA DÉCADA**

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN SOCIOLOGÍA
PEDRO ANTONIO FRANCO SANTILLÁN

ASESORA: ROSALIA LÓPEZ PANIAGUA

CIUDAD UNIVERSITARIA

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A los cinco amores de mi vida: Gaby, Faby, Omar, Aurelia
y Estanislao*

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	
México: Estado y sociedad en el contexto de la Globalidad.	7
1.1 El Estado mexicano posrevolucionario 1920-1982. Consolidación y agotamiento	7
1.2 La crisis económica de 1982 y la reforma del Estado.	16
1.3 El proceso de globalización, la transición política y la crisis económica de 1994	35
CAPÍTULO 2	
Pobreza y Política Social	61
2.1 La pobreza en México. Visión de dos décadas: 1980 y 1990	61
2.1.1 Concepto de pobreza y métodos de medición	62
2.2 Política social. Conceptos y debate entre universal y focalizada	69
2.2.1 Conceptos de Política Social	69
2.2.2. Debate entre la política social universal y la focalizada	71
2.3 El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	75
2.3.1 Metodología	79
2.3.2 Líneas de política	82
2.3.3 Acciones específicas	83
2.3.4 Recursos	88
2.3.5 Los comités de solidaridad	89
2.4 La Alianza Nacional para el Bienestar	93
2.4.1 Diagnóstico	94
2.4.2 Objetivo de la política de desarrollo social	95
2.4.3 Estrategias y líneas de acción	96
2.4.4 Una política integral de desarrollo social	108

CAPÍTULO 3

La pobreza en el Distrito Federal, población, demandas y gobierno local	113
3.1 La composición territorial y poblacional del Distrito Federal	115
3.2 La pobreza en el Distrito Federal	119
3.3 Necesidades básicas insatisfechas en el Distrito Federal	128
3.4 La reforma política del DF y el gobierno local	147

CAPÍTULO 4

Las políticas sociales en el Distrito Federal de 1988 al 2000	153
4.1 El PRONASOL en el Distrito Federal	153
4.2 La política social del gobierno de Espinosa Villarreal	171
4.3 La propuesta de política social del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas y de Rosario Robles	203
4.4 Balance de 12 años de política social en el Distrito Federal	266
Conclusiones Generales	293
Bibliografía	307
Anexo estadístico	323

LA POLÍTICA SOCIAL EN EL D.F. 1988-1998
BALANCE DE UNA DÉCADA

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis de maestría en Sociología intitulado, “La política social en el Distrito Federal 1988-1998. Balance de una década” tiene su origen en el interés por la política social, además de ser una continuación de la tesis de licenciatura en la cual abordé “El PRONASOL, las organizaciones sociales y las elecciones de 1991 en los pedregales de Coyoacán”. En este primer trabajo, no conseguimos información del Programa Nacional de Solidaridad en el Distrito Federal, lo que representó una gran inquietud.

En el transcurso de los estudios de maestría de 1996 a 1999, algunos maestros me sugirieron seguir investigando el tema de la política social, en contraposición a un proyecto sobre la obra de Anthony Giddens. Así, me convencieron con razones de peso para realizar un balance de 3 diferentes políticas sociales en el Distrito Federal. Desde ese momento conté con el apoyo de mi asesora, la Dra. Rosalía López Paniagua.

Pienso que el tópico de la política social en México empieza a tomar auge a partir de finales de los años ochenta, con dos fenómenos; el primero, el aumento de la pobreza, no sólo en México sino en todo el mundo, pero de forma dramática en nuestro país, y el segundo es la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad implementado de diciembre de 1988 a diciembre de 1994 por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari.

No obstante en Europa la preocupación por la política social data de por lo menos un siglo con autores como Max Weber o, posteriormente, Peter Tomwsend, T. H. Marshall o la *Revista de Políticas Sociales* en Europa que se publica desde 1939. Esto obedece también al desarrollo e implementación del Estado de Bienestar.

De regreso a México, la política social se torna cada vez más importante, entrando a las agendas de organismos internacionales, partidos políticos, asociaciones civiles y en el mismo Congreso hace unos días con la aprobación de la Ley de Desarrollo Social.

La forma de construcción de este tema se realizó a partir de búsqueda de información específica sobre los programas de política social del Distrito Federal aplicados de 1988 al 2000. Debo decir que este trabajo se inició en el año de 1999 y logré realizar 3 entrevistas a los subdelegados de Desarrollo Social de Iztapalapa, Benito Juárez y Coyoacán.

Después, pensé que era importante una entrevista en profundidad, con la entonces Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal, la licenciada Clara Jusidman, quien muy amable me atendió y a quien agradezco el tiempo, el interés y las enseñanzas que en materia de política social y humana me brindó y que a su vez representaron un estímulo para continuar y concluir esta tesis.

En el proceso de elaboración del proyecto había que ubicar procesos históricos importantes, como por ejemplo, la reforma del Estado, las crisis económicas, la globalización, el crecimiento de la pobreza, además de conceptos como los de política social y corporativismo, entre otros.

Otros temas no estaban incluidos y fueron sugeridos por mi asesora a quien agradezco su confianza, lectura y comentarios vertidos, el tiempo que ella invirtió en esta función fue vital para el desarrollo de este trabajo.

Se trata de un balance y no de una evaluación, el primero trata de sopesar las políticas sociales y sus resultados con otras variables, como son, el presupuesto, la forma de implementación, las condiciones socioeconómicas y políticas del país para después realizar un balance entre las mismas. Por su parte, una evaluación

trata de ver punto por punto si se cumplieron las metas o los objetivos y por qué se cumplieron o no.

En cuanto a los aportes de esta tesis, en primera instancia, no hay hasta el momento una investigación de este tipo por lo menos como trabajo de tesis en cualquiera de sus tres niveles.

El aporte radica en revalorar la política social, por encima de la política económica. Asimismo, se vislumbra que en la era liberal de finales del siglo XX, los organismos internacionales y el llamado consenso de Washington diseñan y modelan no sólo qué políticas económicas hay que aplicar tanto en condiciones normales como en periodos críticos sino también qué tipo de política social hay que implementar, a quién va dirigida, cuántos recursos gastar, en qué forma tienen que participar los beneficiarios, en resumen, se reduce la política social y se redefinen a los actores involucrados.

En el primer capítulo, abordo los antecedentes y el contexto en el que se desarrollaron las políticas sociales: El Estado mexicano posrevolucionario de 1920 a 1982, la crisis económica de 1982 y la reforma del Estado y, por último, los procesos de globalización, transición política y crisis económica de 1994.

El segundo capítulo describe algunos conceptos y métodos de medición de la pobreza, así como su evolución en México en las últimas dos décadas del siglo pasado. Estos temas son importantes por que las Políticas sociales que se implementaron a partir de 1988 con Salinas de Gortari y después con Zedillo tuvieron como objetivo la disminución de la pobreza, es decir, no había política social para “todos” por eso es necesario también tomar en cuenta algunas definiciones de política social y el debate entre políticas universales y focalizadas para, finalmente, enunciar los programas sexenales de 1988 al 2000, el PRONASOL Programa Nacional de Solidaridad y la Alianza para el Bienestar.

En el tercer capítulo observo algunas características del Distrito Federal como su composición territorial, población y algunas demandas de sus necesidades básicas insatisfechas. Posteriormente, comparo datos del comportamiento de la pobreza en este espacio de estudio de 1980 al 2000 y cierro el apartado con las transformaciones políticas de esta capital.

El último capítulo, el cuarto, está constituido por la descripción y el análisis de las tres políticas sociales aplicadas de 1988 al 2000 en el Distrito Federal: El PRONASOL de 1988 a 1994 bajo las regencias de Manuel Camacho Solís y Manuel Aguilera Gómez. El segundo programa, aplicado de 1994 a 1997 siendo regente Óscar Espinoza Villarreal, se le denominó Educación, Salud y Desarrollo Social en el Distrito Federal 1994-1997, y el último programa lo he definido como la política social del primer gobierno electo de 1997 al 2000, bajo la jefatura de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles. Es también aquí donde realizo el balance de los programas que cada política social implementó, de los recursos, la metodología, objetivos y resultados que cada uno tuvo, para finalmente establecer las conclusiones.

Debo extender mis agradecimientos a la doctora Rosalía López Paniagua de nueva cuenta por el trabajo y el apoyo como directora de esta tesis de maestría; a los doctores Jorge Cadena y José María Calderón quienes, antes de ser parte del jurado, me recomendaron libros y artículos para el desarrollo de ciertas temáticas. Junto con ellos tres, extiendo mis más sinceros agradecimientos a la Dra. Margarita Santoyo y al Dr. Mario Ramírez Rancaño, por la lectura profunda y por las sugerencias adecuadas que hicieron posible un enriquecimiento sustancial para mejorar esta tesis de maestría en Sociología.

CAPÍTULO 1
MÉXICO: ESTADO Y SOCIEDAD EN EL
CONTEXTO DE LA GLOBALIDAD

CAPÍTULO 1

MÉXICO: ESTADO Y SOCIEDAD EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIDAD

1.1 EL ESTADO MEXICANO POSREVOLUCIONARIO 1920-1982 CONSOLIDACIÓN Y AGOTAMIENTO

Después de la promulgación de la Constitución se creó, fundó y constituyó el Estado Mexicano posrevolucionario entre los años 1920 a 1940. La vida política del país se institucionaliza, pero la etapa final de este proceso se da en el periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas, donde el Estado adquiere cimientos fuertes con el corporativismo, el presidencialismo y con el Estado nacional-populista.

En torno al primer elemento, definiremos **el corporativismo** a partir de las ideas de Philippe Schmitter. Para él, el corporativismo es:

"Un sistema de representación de intereses y/o de actitudes, un particular arreglo institucional típico-ideal para vincular los intereses organizados en asociaciones de la sociedad civil con las estructuras decisionales del Estado".¹

En México, las corporaciones fueron creadas y mantenidas como órganos auxiliares y dependientes del Estado. La relación existente entre éste y las corporaciones se generó a partir de un clientelismo político, donde a cambio de proveer de satisfactores básicos a las élites corporativas y a sus grupos representados, éstas correspondían con un flujo de apoyo y legitimación política.

¹ Cf. Philippe Schmitter. "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado. Schmitter y Lehbruch (coords.), Alianza Editorial, México, 1992, p.17.

En relación con el segundo punto, **el presidencialismo**, podemos mencionar que éste se expresa a través de los poderes que constitucional y metaconstitucionalmente detenta el titular del Poder Ejecutivo Federal. Éste tiene los poderes de reformar la Constitución, de dirigir al partido del Estado y, en sí, de dominar los diferentes ámbitos de la vida política y económica del país.

Finalmente, el tercer aspecto que toma forma durante el cardenismo es la consolidación del Estado nacional-populista mediante la puesta en marcha de las reivindicaciones más radicales de la revolución mexicana plasmadas en la Constitución de 1917. Éstas fueron: la reforma agraria, la nacionalización tanto de recursos naturales como de actividades económicas, así como la creación y desarrollo de algunas instituciones estatales, como es el caso de Nacional Financiera (NAFINSA), institución de fomento industrial.

Cárdenas y la Alianza Progresista que lo apoyaba (campesinos, trabajadores, empresarios nacionalistas y funcionarios estatales) pugnaban por la consolidación de un sistema social y económico que no fuera ni socialista ni comunista, es decir, buscaba una economía mixta. En dicha economía participarían los capitalistas, pero también el Estado, siendo dueño de su propio aparato económico y con un régimen tutelar de los derechos de los trabajadores, además de la participación de las otras clases sociales, cada una con intereses propios, pero colaborando todos en la obra de lograr el interés común. En este modelo, el Estado se constituye como el rector de todos estos elementos sociales y como el director de la actividad común.

El llamado "populismo" tiene como función y esencia la capacidad para integrar, conciliar y articular a diferentes intereses clasistas y grupales. Observamos el populismo como una forma de hegemonía política en la que participan grupos sociales, tanto los dominantes, como los dominados y actores sociales viejos y nuevos quienes dentro del modelo del populismo, se convierten en sujetos políticos más o menos activos.

De 1940 a 1970 se desarrolló el llamado "Milagro Mexicano"; periodo que se caracterizó por un acelerado crecimiento económico bajo el modelo de sustitución de importaciones, aunque con desiguales efectos sociales:

"[...] la sustitución de importaciones es una estrategia para el desarrollo que favorece el mercado interno, en contraste con las doctrinas ortodoxas neoclásicas que enfatizan el desarrollo por medio de las exportación de mercancías primarias [...]. En ese sentido la expansión de la industria nacional será la fuerza motriz del desarrollo. El Estado desempeña un papel crucial en este proceso [...] mediante la planificación indicativa, la construcción de industrias pertenecientes al Estado en sectores clave, la asignación de créditos y la aplicación astuta de políticas proteccionistas temporales en el sector del comercio exterior [...]"²

La política de sustitución de importaciones en México trasladó las divisas y el ahorro interno, generados en la agricultura y la minería, a inversiones urbano-industriales, lo que favoreció un rápido crecimiento industrial, expresado en la contratación masiva de obreros con mejores salarios que los ofrecidos en la agricultura. La migración de fuerza de trabajo rural a las ciudades se reforzó por el descenso en las tasas de morbilidad y mortalidad, así como por el crecimiento en las tasas de fecundidad.

El sexenio de Miguel Alemán estuvo marcado por una bonanza exportadora de productos agrícolas, impulsada primero por la reconstrucción, después de la segunda guerra mundial, y posteriormente por la guerra de Corea. Se ha dicho que Alemán fue un industrializador, sin embargo, las exportaciones agrícolas fueron la fuerza principal del auge económico de este sexenio. "Entre 1946 y 1955, el valor del rendimiento agrícola creció en una tasa anual real de 9.0%, rebasando ligeramente el crecimiento manufacturero real de 8.2% al año".³

Junto con el proceso de industrialización se dio el proceso de urbanización, primordialmente de la capital del país y paulatinamente de las capitales de

² Cypher M., James. Estado y capital en México. Política de desarrollo desde 1940. Siglo XXI, México, 1992, pág. 18.

³ Ibidem, pág. 77.

otros estados. Se generó un proceso de centralización en el país, siendo el D. F. el centro de la toma de decisiones y el que concentró la mayoría de los servicios y de la población.

En la década de los 50 la convulsión política estuvo a cargo del sector obrero, a través de los movimientos ferrocarrilero, petrolero, telegrafista y magisterial, los cuales comenzaron a gestarse como movimientos reivindicativos. Su demanda no sólo fue el salario, sino también mejores condiciones de vida y enfáticamente la democratización de los sindicatos.

La industria manufacturera, convertida en eje central del desarrollo para el periodo 1950-1970, permitió el "desarrollo estabilizador", caracterizado por el enorme crecimiento de la economía con tasas de crecimiento consideradas históricas,⁴ con precios y tipo de cambio estables.⁵

Mientras la agricultura creció de manera importante hasta 1955, se estancó en 1960, en parte por la migración campesina a las ciudades, iniciada desde 1940, ante la perspectiva de mejorar sus condiciones de vida, además de la mecanización agrícola que desplazó la mano de obra.

La participación estatal y el crecimiento industrial generaron un crecimiento paralelo de los servicios, tanto de atención a la población (salud, educación) como de instituciones financieras y comerciales, permitiendo el crecimiento del sector terciario. Aunado a éste, también creció en términos absolutos el trabajo no asalariado, que ya para 1970 alcanzaba el 30% de la población económicamente activa (PEA).⁶ Ello indica el incremento de trabajadores por cuenta propia, servicios a domicilio, vendedores ambulantes y personas dedicadas a actividades de baja productividad, sobre todo en el sector urbano.

4 Véase Rendón, Teresa y Carlos Salas "Reestructuración económica y empleo", Ponencia presentada en la reunión La Población en México, México, IIS-UNAM, mayo de 1989, (mimeo).

El crecimiento anual promedio del PIB creció 6.1% entre 1950 y 1960 y entre 1960 y 1970 subió hasta 7%, con un crecimiento anual promedio de la población económicamente activa (PEA) del 2.3%. Cf. Trejo, Saúl. "El empleo en México posible evolución hacia el año 2000", en González Casanova, P. (coord.) México hacia el 2000. Desafíos y opciones. Caracas, Nueva Sociedad-UNITAR/PROFAL-FNUAP, 1989, 404 pp.

5 Cf. García, Brígida. Desarrollo económico y absorción de fuerza de trabajo en México 1950-1980. México, El Colegio de México, 1988.

6 Ibidem.

A fines del periodo (en 1970) se estimaba que el 44% de la PEA del país percibía remuneraciones inferiores al mínimo legal vigente.⁷

Gustavo Díaz Ordaz en su periodo de gobierno (1964 a 1970) fortaleció el autoritarismo. En un primer momento, reprimiendo al movimiento médico de jóvenes residentes en hospitales de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), dependientes del Estado, quienes demandaban mejores condiciones de trabajo y, en un segundo momento, reprimiendo al movimiento estudiantil de 1968, el cual pugnaba por la democratización de la sociedad. Ambos movimientos fueron desarrollados por actores de la clase media. Con respecto al movimiento estudiantil:

El movimiento estudiantil buscaba la democratización del país, una revisión de las prácticas autoritarias ejercidas con anterioridad por parte del Estado, cuestionaba el poder y demandaba una sociedad más justa; el movimiento estudiantil fue masivo, el protagonista era el estudiante del nivel medio y medio superior, tanto de las universidades como del Politécnico:

"El movimiento estudiantil se propuso, a lo largo de la lucha, objetivos cada vez más avanzados que rebasaron con mucho, el ámbito estrictamente universitario al punto de configurarse en su casi totalidad como un movimiento contestatario del sistema político global y, en algunos momentos y segmentos, como un movimiento político revolucionario".⁸

El carácter revolucionario estaba ligado al socialismo, pero solo en algunos sectores.

En 1969 se señalaba a México como ejemplo de progreso con la transformación del México agrario a uno urbano e industrial:

⁷ Véase Trejo, Saúl. op.cit., pág. 156.

⁸ Calderón, José Ma. "Movimientos populares en la historia de México y América Latina: El movimiento estudiantil de 1968", en Movimientos populares en la historia de México y América Latina. Memorias del primer encuentro nacional de historiadores. F.F.y L.-UNAM, 1987, pág. 125.

"...se proclama que la red de carretera había aumentado de 5000 a más de 70000 kilómetros; que la electricidad había escalado de 0.5 a 7.5 millones de Watts; que la producción petrolera se había incrementado más de 4 veces sobre el nivel de la década de los treinta, que la educación pública, la seguridad social y los servicios de salud se habían extendido de forma permanente".⁹

Bajo el modelo del "Desarrollo Estabilizador" un segmento minoritario de la población (altamente protegido por las políticas gubernamentales) se enriqueció, en tanto que el crecimiento económico del país permitió la ampliación de la clase media, pero no alcanzó a redimir ni a atender las carencias de los sectores marginados. "...En la desigualdad del ingreso y en la excesiva protección de algunos agentes económicos se fincó la debilidad de un sistema que iba a estallar en crisis varios años después".¹⁰

(Ver anexo estadístico, cuadros: 1.1, 1.2, y 1.3)

Ya en los años setenta el modelo de sustitución de importaciones daba claros signos de agotamiento y pueden identificarse claramente tres periodos. En el primero, de 1970 a 1977, se dieron síntomas de estancamiento que se manifestaron con altos niveles de inflación y devaluación del tipo de cambio en 1976, debido al crecimiento de la deuda externa, al descenso de la inversión privada y a la contracción del gasto público; lo cual provocó fuga de capitales e hizo descender el nivel del PIB. El segundo periodo, de 1978 a 1981, fue una fase de restauración o bonanza propiciada por el auge petrolero; el PIB repuntó de manera importante, 7% en promedio, pero hubo un descenso relativo de los salarios por los altos niveles de inflación. Finalmente, el tercer periodo, de 1982 en adelante, ha sido un largo periodo de crisis¹¹ que a partir de 1985 ha intentado detenerse mediante ajustes convenidos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y una importante apertura hacia el exterior.

⁹ Basáñez, Miguel. El pulso de los sexenios, Siglo XXI, México, 1990, p. 45.

¹⁰ Véase Ramirez, Carlos, et.al. Carlos Salinas de Gortari: El candidato de la crisis. Plaza y Valdez, México, 1987. p. 124.

¹¹ Cf. Benites, Marcela. Hogares y fuerza de trabajo en época de crisis. tesis de maestría. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Echeverría trató infructuosamente con sus resonantes propósitos de diálogo, apertura política y populismo renovado, dejar atrás el "Desarrollo Estabilizador" para entrar en la era del "Desarrollo Compartido".

En lo político, si bien hubo una conciliación con la Universidad y los centros de enseñanza superior, así como el crecimiento de dichos espacios educativos, la represión no cesó de hacer acto de presencia en el país ante el surgimiento de la guerrilla rural, en los estados del sur, y la urbana, en el Distrito Federal. Se intentó acabar con la Liga 23 de Septiembre y con la guerrilla campesina dirigida por Genaro Vázquez en un primer momento y posteriormente por Lucio Cabañas.

Una breve cronología de estos años nos muestra que en 1973 fue asesinado el empresario Andrés Marcelo Garza Sada del grupo Monterrey, el 17 de septiembre se aprobó un aumento a los salarios y el presidente convocó a una alianza de obreros y soldados, la Alianza Popular Nacional. En 1975 se creó el Consejo Coordinador Empresarial (CEE) ante la necesidad de influir en la designación del presidente. Para 1976 la balanza de pagos se encontraba en desequilibrio y el gasto público se siguió elevando, lo cual provocó una masiva fuga de capitales.

El FMI apareció en México a finales de 1976, antes de terminar el sexenio de Luis Echeverría, y representó la salida al déficit en la balanza de pagos y a la crisis financiera estatal; el préstamo fue del orden de 1,200 millones de dólares: "Los objetivos eran ajustar el déficit del sector público, el financiamiento externo y el crédito bancario".¹² Sin embargo, los créditos del FMI se dieron a cambio de una Carta de Intención para la aplicación de una política económica ajustada a los términos de estabilización y austeridad.

(FLACSO), 1988.

12. Aguilar Camín, Hector. Después del milagro, Cal y Arena, México, 1989, p.61.

Éste fue el primer antecedente del desembarco del FMI en la economía mexicana, con lo cual se implantaban en el país una austeridad antisocial y antipopular, con control salarial, además de medidas de reducción de la participación estatal en la economía.

El gobierno de José López Portillo (1976-1982) estuvo marcado por la convicción de que por la vía del boom petrolero México había encontrado el camino al fortalecimiento financiero.

En la esfera política fuera del ámbito electoral, se destacaban ya por lo menos dos tipos de organizaciones que habían tenido poca participación política en la búsqueda de la satisfacción de sus intereses, a saber: los empresarios y las organizaciones vecinales.

Los primeros intensificaron su participación a través del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), que a su vez congregaba a miembros de otras organizaciones como la Confederación Patronal de México (COPARMEX), la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y la Confederación de la Cámara Nacional de Comercio (CONCANACO), así como a los banqueros. La relación de este sector de la sociedad con el Estado era más de cooperación mutua que de confrontación y cada vez se estrechaban más los lazos.

Las organizaciones vecinales, por su parte, acrecentaron su participación en los años setenta y en los primeros de los ochenta, a través de campamentos como el 2 de Octubre en el D.F, Tierra y Libertad en Monterrey, el Francisco Villa en Chihuahua, que fueron los más importantes, aunque en 1981 se consolidó la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP). Estas organizaciones de barrios en las urbes buscaban y demandaban cuestiones específicas como por ejemplo, regularización de terrenos y cobertura de servicios, entre otros. Dichas organizaciones tendían a una "confrontación" con el Estado, para hacer posible, a veces, la respuesta positiva a sus demandas.

En el plano económico se buscaron nuevos créditos. El inicio del sexenio de López Portillo fue novedoso en lo tocante a los planes, ya que para éste se contó con el Plan Global de Desarrollo (PGD), elaborado con la participación de los dos futuros presidentes: Miguel De la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, los cuales representaban la renovación de la camada en el gobierno al pertenecer al grupo burocrático llamado "tecnocracia".

El saldo de este periodo de auge petrolero (1978-1981), arrojaba algunos resultados positivos:¹³

(Ver anexo estadístico, cuadros: 1. 4, 1. 5 y 1.6)

Al final de esta época de bonanza económica el problema fue que la economía y el gobierno no tuvieron la capacidad estructural de hacer rentables y darle permanencia a las divisas que entraron al país entre 1977 y 1981 (casi 30,000 millones de dólares).

La abundancia petrolera lejos de traer la nueva grandeza mexicana, trajo consigo dispendio e inflación que devoraron la moneda y las finanzas. La banca privada buscó mayores ganancias a través de la especulación y la dolarización intensa de sus operaciones. Por su parte el concentrado mercado interno gastaba sus recursos en consumo trasnacionalizado, en contrabando y en turismo petrolero. La industria nacional creció a costa de grandes importaciones que rebasaban los ingresos petroleros.¹⁴

¹³Carlos Ramírez, et al., op.cit., p. 153-154.

¹⁴Entre 1976 y 1981, el valor de las exportaciones petroleras creció, unas 32 veces, pasando de 560 a 14,600 millones de dólares, el total de las importaciones de bienes y servicios pasó de 9,400 a 32,000 millones de dólares, creciendo sólo tres veces, pero con un incremento absoluto

1.2 LA CRISIS ECONÓMICA DE 1982 Y LA REFORMA DEL ESTADO

A fines de 1982, en el inicio del sexenio delamadridista, se percibía en el país el agotamiento, tanto del modelo de Desarrollo Estabilizador, como del funcional pacto corporativo que le dio sustento a la estabilidad política y al desarrollo económico de México entre 1940 y 1982.

Dicho agotamiento del colaboracionismo de clases, tuvo su origen y expresión en los siguiente factores:

1. La aguda crisis económica, que acentuó las necesidades de una población que se duplicaba cada 20 años y redundó en la persistencia de rezagos crónicos.
2. La creciente y vigorosa crítica social antiestatista. Este punto tiene relación con la incapacidad e inconveniencia de mantener el intervencionismo estatal tradicional y que refleja la existencia de nuevos actores sociales demandantes de una nueva relación entre el Estado y los grupos sociales.

En relación al primero los resultados económicos de 1982, año de la sucesión presidencial, muestran la profundidad de la crisis que se manifestaba. Los síntomas eran: inflación galopante, alto déficit público, especulación monetaria, recesión productiva y desequilibrio radical con el sector externo, enorme deuda, déficit de la balanza comercial, la dolarización de la economía y la fuga de capitales.

En cifras, el saldo es el siguiente:¹⁵

-El PIB, después de tener tasas de crecimiento anual promedio de 8.4%, en 1982 tuvo un decrecimiento de -0.5%.

mucho mayor que el de los ingresos petroleros. Cf. Aguilar Camín, op. cit., p. 46.

15 Ramírez, Carlos et al., op.cit., p. 173-174.

-La tasa de inflación, que se venía manteniendo con un aumento promedio de alrededor de 23%, ascendió a 98.9%, y no se rebasó la barrera psicológica del 100%, debido a severos controles de precios y al rezago en el ajuste de precios y tarifas de bienes y servicios públicos.

-La producción petrolera extrañamente, a pesar de la baja en los precios en junio de 1982 y a pesar de la caída en los volúmenes de exportación, le dio a la economía ingresos de petrodólares de 15,623 millones de dólares; la cifra más alta en la reciente historia petrolera del país.

-Los salarios tuvieron una baja de -2.3% en términos reales.

-El desempleo se duplicó al pasar del 4% al 8% de la PEA. La población comprendida en el llamado "sector informal" crecía a ritmos rápidos.

-La deuda externa, artífice del auge petrolero y asimilador del choque especulativo, si bien no creció más que en 1981 (en 1981 aumentó 21,500 millones de dólares y en 1982 creció sólo 9,163 millones) se enfrentó al grave problema del cierre del mercado voluntario de capitales, que se había incrementado en pleno auge petrolero, y a la necesidad de un paquete de salvamento financiero armado por el FMI y la Reserva Federal de Estados Unidos.

-El déficit del sector público llegó a ser del 17.6% del valor del PIB, cifra que cargó a las finanzas públicas todo el choque petrolero y obligó a la economía al endeudamiento y a la necesidad de un profundo y drástico programa de austeridad.

-Por último, con respecto a la devaluación del 30 de noviembre de 1982, el gobierno, apurado por una intensa especulación cambiaria (entre 1981 y 1982

salieron del país 20 mil millones de dólares), devaluó el peso de 22.50 pesos por dólar a 70 pesos. Ésta fue una devaluación del 211%.¹⁶

Este escenario condujo al gobierno a suspender los pagos de la deuda externa por noventa días, marcando el inicio de la llamada "crisis de la deuda". El diagnóstico gubernamental de la crisis puso énfasis en la dolarización y la fuga de capitales a la hora de determinar la nacionalización de la banca privada y la adopción de un sistema integral de cambios en septiembre de 1982.

El segundo factor del agotamiento del colaboracionismo de clase fue la nacionalización de la banca¹⁷ se convirtió en el detonante de una serie de actos de resistencia por parte del sector empresarial (el capital agraviado por la nacionalización y excluido de la cúpula). Estos tuvieron la virtud de cohesionar la beligerancia antiestatal de amplios sectores de la sociedad mexicana: la Iglesia (con nuevos bríos por la visita del Papa en 1978); los medios de comunicación masiva privados, temerosos porque no les sucediera lo mismo que a los banqueros; un sector de la burocracia (la "tecnocracia"), que llegó al poder por primera vez con De la Madrid y especialmente de la emergente clase media detenida por la crisis en su "ascenso prometido a la abundancia". La temática que cautivó la atención de la población políticamente activa del país fue la siguiente:

"...la demanda de un gobierno independiente de su sociedad, un Estado menos autónomo en su expansión y un presidente menos absolutista [...] Cobró forma así una oleada profunda de crítica al autoritarismo presidencial, a los peligros de absorción del espacio público y económico por el Estado, y a la debilidad de los derechos de la sociedad frente a los aparatos que la gobiernan".¹⁸

¹⁶ Datos tomados de Correa J., Miguel Ángel. "El comercio exterior de México y el Tratado de Libre Comercio", en Carta del economista, año 2, núm. 3, mayo-junio de 1992, p. 3-9.

¹⁷ Según Aguilar Camín, la nacionalización de la banca es una decisión histórica en por lo menos tres sentidos: primero, porque redefinió radicalmente la estructura de la propiedad nacional; segundo, porque rompió un acuerdo estratégico del Estado con el capital privado, vigente desde los años 40; y tercero, porque volvió al recurso de las nacionalizaciones que tiene el Estado. Cfr. Aguilar Camín, op.cit., p.35.

¹⁸Idem. p. 35.

En el fondo del debate sobre la nacionalización de la banca estaba la lucha entre las aspiraciones ciudadanas, sembradas por la modernización y las realidades subsistentes del pacto corporativo revolucionario.

Otro aspecto que se vislumbraba en esta época era la necesidad de reformar la esencia corporativa del "Pacto Social" (que se formó al amparo de los arreglos constitucionales de 1917), en donde "las cabezas de los diversos grupos, ejército, sindicatos organizaciones, etcétera, participan en el sistema político [...] y los apoyan a cambio de beneficios y privilegios excepcionales, así como de la capacidad de favorecer a los intereses que cada uno de ellos representaba. El grupo de beneficiarios era muy representativo de la sociedad políticamente organizada..."¹⁹

Este esquema de relación corporativa entre el Estado y algunos sectores de la sociedad funcionó mientras hubo la capacidad de satisfacer la mayoría de los intereses que participaban en el sistema, como sucedió en los años de crecimiento sostenido, cuando se pudieron generar soluciones a las demandas de bienestar social, sin modificar sustancialmente la estructura política. Como menciona González Tiburcio, "fue posible articular la acción estatal con un triple propósito: promover la igualdad social, crear incentivos y ganancias de los empresarios y mantener una sólida dominación corporativa".²⁰

La crisis económica y los crecientes déficit fiscales evidenciaron, desde la década de los setenta, un creciente desencuentro entre esta forma de hacer la política social, su financiamiento, los intereses de los trabajadores y los incentivos a los empresarios. Por lo anterior, se requería un procesamiento político diferente y de otras formas de financiamiento para ampliar y prestar los servicios sociales al cada vez mayor contingente de la población que los demandaba.

19 Rubio, Luis. "Tres años de reforma del Estado en México", en Perfiles latinoamericanos 1. FLACSO, México, año 1, núm. 1, diciembre de 1992. p. 197.

20 González Tiburcio, Enrique. Reforma del Estado y política social. INAP, México, 1990, p. 22.

La reforma del Estado en nuestro país, surgió a partir del agotamiento del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones y del populismo estatal, que había predominado en las cuatro últimas décadas. Por otra parte, existieron condicionantes externos que influyeron decisivamente en la implementación de esta reforma, como la crisis mundial del Estado de Bienestar.

La reforma del Estado ha sido un proceso mundial diferenciado tanto en el tiempo como en la forma, de acuerdo con el lugar que ocupe el Estado nación dentro del sistema internacional. En algunas latitudes, este proceso de cambio se ha dado a mayor velocidad, siendo Inglaterra y Estados Unidos los países precursores.

Un elemento que subyace a la reforma del Estado en la década de los 70, fue el fin de la dinámica del Estado de bienestar que entró en crisis, ésta fue expresada con mayor énfasis en el aspecto fiscal a la cual se refiere James O'Connor.²¹

La ausencia de recursos en la caja del Estado, debido a un gasto excesivo por la demanda creciente, aunado a un sobreconsumo y en consecuencia sobreproducción, llevaron a las economías a procesos inflacionarios muy fuertes. Por otro lado, en palabras de Claus Offe, se asistió a un proceso de estatización de lo social.

"Trabajo, ingreso, nivel de vida ya no están determinados por el mercado sino por mecanismos políticos que tienen como objetivo, la prevención de los conflictos, la estabilidad del sistema, el reforzamiento del Estado. La voluntad política ya no se forma por el libre juego de agregados en la sociedad civil sino que se coagula pasando a través de mecanismos institucionales que operan como filtro para la selección de las demandas, funcionales del sistema, partidos, sindicatos y parlamento, actúan como empresas que ofrecen servicios y prestaciones a cambio de apoyo político".²²

21 Para profundizar en este tema véase O'Connor, James. La crisis fiscal del Estado, Península, Barcelona, España. 1981, 341 pp.

22 Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, Suplemento del Diccionario de Política, S.XXI, Madrid, 19p. 96.

En los años setenta, se generó una sobreacumulación de capital por la crisis fiscal del Estado y por el bajo consumo de la población, esto trajo como consecuencia que el capital escaseara ante la lentitud de su proceso de reproducción y de las pocas ganancias que ofrecía. El dinero y el mercado esperaban mejores tiempos para dominar al globo.

Después de finalizar la segunda guerra se fundó y ejerció el acuerdo de Bretton Woods:

"el cual mediante la creación de un sistema de tasas de cambio fijas, reguló en cierta medida el movimiento del dinero entre Estados nacionales, aislándolos así hasta cierto punto del movimiento global del capital".²³

Lo anterior acarrió un aislamiento y una estabilidad relativa del capital productivo, que a su vez se reforzó por la regulación internacional, así como por políticas nacionales que controlaban el movimiento del capital. Las anteriores condiciones sustentaban las bases de las políticas orientadas hacia el Estado de bienestar, así como al modelo sustitutivo de importaciones.

Desde inicios de la década de los setenta, se dieron indicios de una creciente inestabilidad; la inversión en la producción llegó a ser una forma insegura de expandir el capital debido a su lentitud, por lo cual el capital buscó otras formas para obtener ganancias. El problema de la escasez de recursos se dio por la práctica de la especulación, ya que el capital esperaba un momento de innovación, ofertas y facilidades. Los países que iniciaron las condiciones de un clima favorable para el capital, fueron: Inglaterra, Estados Unidos y después los demás países industrializados.

23 Holloway, John. "La reforma del Estado: Capital global y Estado nacional", en Perfiles Latinoamericanos FLACSO, México, año 1, núm. 1.

Hasta aquí se resaltan tres problemas del Estado de bienestar:

1.- El de la legitimación política, ésta se agotó ya que ante la acumulación de demandas, en un Estado de crisis fiscal, no era posible seguir el modelo.

2.- La sobreacumulación de capital y la especulación del mismo en el sector productivo son fenómenos permanentes.

3.- El rompimiento del acuerdo de Bretton Woods: "el derrumbe del sistema de tasas fijas tuvo como resultado, que los Estados nacionales se encontraran más directamente subordinados al flujo global de dinero".²⁴

La necesidad del cambio estuvo presente al darse el agotamiento del Estado de bienestar. Un elemento que influyó notablemente, y que trajo consigo uno más, fue la entrada a la era de la revolución científica e industrial que abrió nuevos espacios productivos, como fueron: la telemática, el uso de las nuevas computadoras de tercera y cuarta generación, los robots, entre otros. El elemento consecuente y motivado por esta revolución industrial fue la reorganización del trabajo, se trató del llamado postfordismo, que tiene la característica de flexibilidad en el ámbito de la producción.

Estamos ante el inicio de una nueva competencia, orientada por los principios de innovación, flexibilidad y eficiencia, esto es, por la búsqueda de una mayor racionalidad instrumental. Los países en la delantera eran los seis más industrializados (Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Alemania, Japón e Italia), después se les sumaron otros países menos desarrollados; sin embargo, éstos últimos tuvieron que ajustarse a los designios del Banco Mundial, en un primer momento, en la década de los setenta.

diciembre de 1992, p. 24.

²⁴Ibidem, p. 27.

En el plano nacional, la crisis del Estado de bienestar tuvo su impacto en el modelo sustitutivo de importaciones, debido a que el modelo mexicano compartió alguna de sus características y dejó al país en peores condiciones para poder abordar "el tren del progreso" occidental y para poder competir con éxito en la economía mundial. Se llegó a una situación nacional de crisis aguda, desigualdad social y déficit en la balanza comercial.

Otros dos factores que intervienen fuertemente en la necesidad de reformar el Estado, fueron los siguientes:

- A. Los cambios en la producción y en el empleo: Destacando la modalidad de trabajo por cuenta propia, la disminución del empleo directo dado por el Estado y la poca capacidad de absorción de empleo por parte del sector privado.
- B. El proyecto antipopular del nuevo gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH) denominado en un primer momento Ajuste Estructural y posteriormente reforma del Estado.

A

Una de las expresiones del cambio o agotamiento del Estado fue el crecimiento de actores y/o grupos sociales que tenían su acción fuera de la influencia estatal. Éste es el caso del crecimiento de la llamada "economía informal", la cual pasó de un valor nominal de 59,000.900 millones de pesos en 1970 a un valor de 11 billones 724,000.400 millones de pesos en 1985, es decir de un valor equivalente al 13.5% del PIB a otro de 25.7% en el mismo periodo. Este hecho, entre otras consecuencias, impactó en la pérdida de la captación de impuestos por 1.4 billones de pesos, casi el 90% del total por recaudación del IVA, lo cual se reflejó en los crecientes déficit fiscales y en la quiebra financiera.²⁵

²⁵ Véase Aguilar Camín, op.cit., p. 40.

En el periodo que va de 1980 a 1988, la PEA aumentó a 8.3 millones de personas, por su parte, el sector formal de la economía sólo pudo ocupar un 1.9 millones de jóvenes mexicanos. Lo anterior puede significar que la población restante (6.4 millones de personas), pasó a engrosar las filas del llamado "sector informal", del desempleo u optaron por buscar suerte "allende la frontera norte". El desempleo abierto pasó de ser el 0.3% de la PEA en 1980, a constituirse en el 10.9% para 1989, lo cual significó que 3.3 millones de personas perdieron su empleo en este periodo.²⁶

B

En diciembre de 1982, comenzó a gobernar en serio la tecnocracia en México, con la toma de posesión de Miguel de la Madrid, quien a lo largo de campaña presidencial había presentado las tesis rectoras que formarían su programa de gobierno, las cuales transformarían el ordenamiento y funcionamiento del Estado:

"a) Nacionalismo revolucionario; b) Democratización integral; c) Sociedad igualitaria; d) Renovación moral; e) Descentralización de la vida nacional; f) Desarrollo, empleo y combate a la inflación y, g) Planeación democrática".²⁷

Las necesidades a las que se enfrentó De la Madrid, fueron varias: desmontar el aparato administrativo, eficientizar la administración pública, crear nuevos mecanismo de cooptación y control en el PRI.

LA REFORMA DEL ESTADO.

El gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) interpretó la crisis como consecuencia de las políticas populistas de los gobiernos de Echeverría y

²⁶ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, "Encuesta Nacional de Empleo 1988", México, Subsecretaría "B", 1992, pp. 70-78.

²⁷ Calderón Rodríguez, José María. "La ruptura del colaboracionismo de clases y las perspectivas de la democracia" en Esthela Gutiérrez Garza (coord.), Testimonios de la crisis, vol 2, México, Siglo XXI, 1989, p. 97.

López Portillo y se abocó a implementar una política autodenominada "realista" que partía del supuesto de que:

"...por más que el gobierno tenga compromisos sociales, populares e históricos, la gestión del Estado tiene como límites su propia capacidad financiera, a riesgo de sentar las bases de una crisis. Y [...] la capacidad del Estado había llegado a su límite. Por tanto habría que partir del realismo de que el proyecto nacional y el modelo de desarrollo sustentado en la capacidad económica del Estado no podía existir más. (...) (había que) concluir la etapa del Estado-empresario y darle entrada a la del Estado-promotor del desarrollo sin intervenir directamente en él".²⁸

El ajuste fue drástico y abarcó dos niveles: el coyuntural con medidas, como el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que tuvo el objeto de retomar el control de la economía y de las principales cifras macroeconómicas, y el estructural que buscó cambiar las bases y concepciones mismas del desarrollo centradas en el viejo "*Welfare State*", esto debido a las limitaciones financieras y a una crisis fiscal enorme a la que había llegado el Estado nacional.

En este nuevo contexto económico mundial se trató de cumplir con los compromisos con el exterior²⁹ para poder impulsar un desarrollo económico nacional mediante un ajuste interno y una amplia promoción en la captación nacional de divisas, en una perspectiva de ahorro en el uso público de divisas, reducción de las importaciones y el impulso de las exportaciones no petroleras vía la reconversión industrial, la liberación comercial, el control de la inflación y el recorte al gasto público.

De la Madrid se dio a la tarea de "adelgazar el Estado". Realizó la privatización, cierre o agrupamiento de las empresas paraestatales, redujo el gasto público, los subsidios y las transferencias, puso en venta el 34% de las acciones de la banca nacionalizada y "cedió" parte del mercado financiero del país a las casas de bolsa.

²⁸ Ramírez, Carlos, et al., op.cit., p. 184.

Con todo, las tendencias de la época indicaban el fin de la expansión y el deterioro de la eficacia histórica del Estado. Esto último tanto en la vertiente redistributiva o social (la intervención estatal tendía a favorecer poco a los más pobres y mucho a los más ricos), como en la vertiente productora o paraestatal (el término de los subsidios, incremento del precio de los servicios públicos tales como: transporte, luz eléctrica y la mayoría de los productos alimenticios básicos, sin tener que elevar la calidad de los mismos).

El proyecto de reforma del Estado, en ese momento de cambio estructural, se denominó "proceso de modernización". Dicho proceso se vio como un cambio en el modelo de acumulación, generado primordialmente por la internacionalización de la economía, es decir por una demanda externa y específicamente por el lugar que ocupa México frente a la economía estadounidense. Las alternativas que se definieron a lo largo de la década son:

" a) la formación de un mercado común norteamericano con la participación de Canadá, Estados Unidos y México; b) la conformación de México como un "país maquilador" de transnacionales; c) la exasperación del "colonialismo tecnológico" impuesto por las transnacionales y los centros hegemónicos de ciencia y tecnología, y d) el conjunto de compromisos que el gobierno ha tenido que contraer, particularmente con Estados Unidos y más recientemente, con Japón por su abultada deuda externa y las condiciones hasta ahora acordadas con los acreedores para su pago".³⁰

Miguel de la Madrid anunciaba la decisión de reformar la constitución y de establecer "La rectoría del Estado". Su iniciativa constaba de adiciones y reformas a cuatro artículos: 25, 26, 27 y 28, en los cuales se establecían las áreas económicas reservadas al Estado, las bases para el desarrollo rural, las funciones de las empresas públicas y se jurisdiccaban las concesiones.

²⁹Tan sólo por servicio de la deuda, en este año se pagaban 10,000 millones de dólares anuales. Cfr. Basañes, op.cit., p. 79.

³⁰ Ibidem, p. 89.

Finalmente, otra reforma de gran importancia fue la del artículo 25, la cual tiene que ver con la rectoría del Estado. Con esta reforma se rompía constitucionalmente con el antiguo colaboracionismo de clases. Por medio de esta modificación se lee:

"...otorga al sector privado el mismo rango que al 'sector público' y al sector social. Esto significa que el sector privado contará con la protección, aliento y estímulo del Estado (proveyéndole) las condiciones para que '...contribuya al desarrollo económico nacional'".³¹

Ante el ajuste estructural implementado, las movilizaciones de diferentes sectores de la sociedad se hicieron presentes desde la misma puesta en marcha del PIRE. Las primeras y principales movilizaciones fueron por parte de los trabajadores ante la contención del salario y el incremento a los precios de algunos productos de consumo general. Estas movilizaciones se manifestaron en numerosos emplazamientos a huelga donde se cuestionaba el manejo económico del gobierno. Oficialmente se reconoció la crisis y el costo social que representó para los trabajadores, aunque en la práctica sirvió para implementar una política de austeridad. El sindicalismo independiente fue el que más buscó revertir las políticas de austeridad.

Las presiones por parte de la izquierda, tienen que ver también con la crítica a la política de ajuste contenida en el PIRE, ya que reconcentraba los ingresos en favor de oligopolios y monopolios, la demanda de tope a la inversión extranjera y el gravamen con mayor impuesto al gran capital.

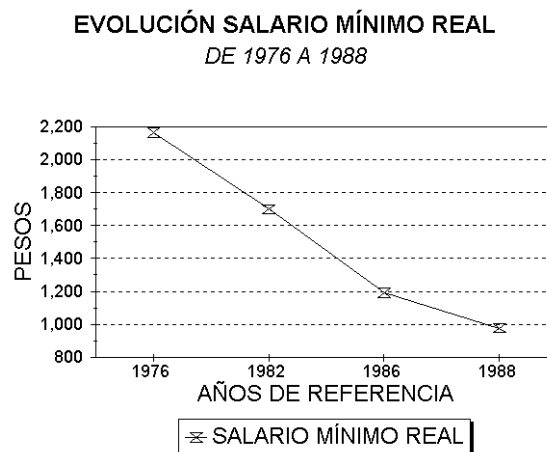
Se pedía también la moratoria, el rompimiento con el FMI, el incremento del gasto público destinado a servicios, la democratización del Distrito Federal a través de la elección de su gobierno, alto a la política de despidos y la desaparición del presidencialismo entre otros.

³¹ Ibidem, p. 98.

En torno a las organizaciones de derecha, el cuestionamiento se centraba en la falta de capacidad para afrontar la crisis, el ejercicio de las formas de la democracia en el sistema político mexicano, la seguridad y libertad que existen en México y la participación de la Iglesia en política.

Por último, habrá que mencionar que las políticas de ajuste tuvieron un costo social muy alto, particularmente entre las clases medias y las clases populares que fueron las que más resintieron el deterioro progresivo del ingreso real de la población. Este indicador del nivel de vida de la población se determina a partir del ingreso monetario directo percibido en forma de remuneración por concepto del trabajo prestado, agregándole el ingreso indirecto que el Estado redistribuye a través del "gasto social".

Gráfica 1. Fuente: Cuadro VIII.8 Salario mínimo general, nominal y real 1934-1988. Tomado de Garavito Rosa Albina y Augusto Bolívar, en México en la década de los ochenta. La modernización en cifras. UAM-A, México, 1990. p. 261.



La primera fuente del ingreso real de la población, el ingreso directo, se puede analizar a través de la evolución del salario mínimo real. Éste fue disminuyendo a través de los años, como se demuestra por medio de la gráfica 1: de los 2,163.32 pesos que se percibían en 1976, año en el que se situó el salario más

alto, en 1982 se contaba ya con un salario de 1,699.13, para 1986 descendió hasta 1,191.47 y en 1988 llegó a su punto más bajo, de 976.51. En este último año, el salario mínimo real había llegado al nivel de lo que se percibía en 1962, un retroceso en las percepciones salariales de 26 años.⁽³²⁾ Según Aguilar Camín, el salario mínimo entre 1982 y 1987 tuvo una caída superior al 40%. La participación de la masa salarial en el reparto global de la riqueza bajó del 42% a 30% según unos autores y del 37.4% al 28.9%, según otros.³³

En relación con el segundo aspecto del ingreso real de la población, el salario indirecto proporcionado por el Estado, se tiene que el gasto social *per cápita* ejercido entre 1982 y 1989, mostró una baja anual a razón de una tasa del - 6.6%, lo cual nos habla de una caída del 52.4% a lo largo del periodo. Traducido a satisfactores básicos, en los años 80, cada mexicano recibió una cuarta parte menos de inversión en salud y una tercera parte menos en inversión educativa.³⁴

Por otro lado, los precios de los productos alimenticios básicos aumentaron en el periodo comprendido entre enero de 1982 a 1983: "la carne subió 105.3%, la leche 104.5%, la tortilla 175%, el arroz 123%, el aceite 127%, y el azúcar 124%".³⁵

El análisis del ingreso real de la población demuestra que la década de los ochenta, particularmente el sexenio Delamadridista, representó para la mayoría de la población mexicana un proceso de polarización de los ingresos y un consiguiente aumento de la pobreza.

Lo que puso en evidencia esta crisis fue la necesidad de un procesamiento político diferente y de otras formas de financiamiento, para ampliar y prestar los

32 Datos obtenidos del Cuadro VIII.8 Salario mínimo general, nominal y real 1934-1988. Tomado de Garavito Rosa Albina y Augusto Bolívar, en México en la década de los ochenta. La modernización en cifras. UAM-A, México, 1990. p. 261.

33 Véase Aguilar Camín op.cit., p. 216.

34 Ibidem., p. 216.

35 Datos tomados de: Alonso, Jorge. "La crisis y las capas más decaídas de las ciudades" En González Casanova y Aguilar Camín, México ante la crisis, Siglo XXI, México, 1985, p. 314.

servicios sociales al cada vez mayor contingente de la población que los demandaba. Según Luis Aguilar Villanueva, lo que se ponía de manifiesto era la limitación de la forma establecida de "hacer política", es decir, de representar y conciliar intereses y fuerzas:

"Exhausto había quedado un estilo de gobierno que para mantener el control de los grupos de interés e inducir su apoyo, sin tener que someterse a la prueba de opiniones y elecciones políticas independientes, había debido formular políticas generosas y protectoras de regulación y asignación de recursos y, en consecuencia, expandir las empresas públicas y las agencias administrativas. El resultado final era un enorme aparato público sin la capacidad de realizar sus fines originales. Sin producir riqueza ni consenso".³⁶

Para Aguilar Camín, se había llegado a la necesidad de revisar las dos dimensiones de la relación sociedad-Estado: por un lado, la dimensión de lo público y lo privado, en la que se deslindan el campo de las libertades e intereses individuales exclusivos y el campo de los asuntos generales de competencia estatal; por otro lado, la dimensión de la independencia o dependencia con respecto a el Estado, en las que se definen las formas autónomas o estatalmente subordinadas de los individuos y las organizaciones sociales en la realización de sus intereses privados o de los intereses públicos.

Por el lado de la reforma político-administrativa, se buscó redefinir la zona de interés privado en la que el Estado no debía acceder sino regulativamente o de manera complementaria. "Es la demanda por la reducción de la cantidad/extensión del sector público y por el incremento de su calidad/intensidad".³⁷

Por su parte, Enrique González Tiburcio, piensa que las transformaciones en el sistema político mexicano se pueden sintetizar en la necesidad de reformular la asignación de la parte del "salario social", que el Estado brindaba a través de

³⁶ Aguilar, Luis F. "La Reforma del Estado", en Examen, año 1, núm. 7, 15 diciembre de 1989, p. 5.

³⁷ Idem, p. 5.

su política social. Para él se habían agotado los acuerdos y pactos que sustentaron el funcionamiento de la política social. En puntos.³⁸

1. Se modificó la capacidad estatal de financiamiento y asignación social de recursos.
2. Se hizo evidente un reclamo por una nueva relación entre sociedad y gobierno que buscaba redefinir atribuciones y responsabilidades en cuestión de seguridad social. Se pedía un acceso a los servicios básicos, menos gremial y más ciudadano.
3. Las condiciones económicas produjeron nuevas formas de empleo que se separaron de las condiciones tradicionales de trabajo subordinado sindicato-seguridad social y modificaron la asignación del "salario social" vinculado al empleo estable.
4. Hubo una recomposición de los interlocutores políticos del Estado, surgieron nuevos grupos sociales que no encontraron cabida en los canales de expresión política ni espacios adecuados de participación dentro de las instancias gubernamentales y políticas definidas, ejemplos de estos nuevos interlocutores son: sectores asalariados y sectores medios urbanos, vinculados a los servicios y al aparato estatal, profesionistas independientes y crecientes contingentes de habitantes marginales en las grandes áreas urbanas.

Desde otro punto de vista, Luis Rubio piensa que la crisis de 1982 surgió por el aplazamiento del fin de un "sistema de sobre-representación" que ya no era sostenible. "La contratación excesiva de la deuda, la inflación y la cerrazón a

³⁸ Para profundizar en este tema véase González Tiburcio, op. cit.

ultranza eran manifestaciones casi naturales de un *status quo* que a partir de los finales de los setenta, impedía la evolución natural de la sociedad y de la economía".⁽³⁹⁾ En este contexto de prebendas y clientelismo político, cualquier reforma que hubiese intentado el gobierno habría entrañado el desmantelamiento de toda esta estructura de "intereses autocomplacientes".

La política económica de Miguel de la Madrid Hurtado tuvo como prioridades el pago de la deuda y bajar la inflación. En cuanto a los instrumentos empleados en lo que fue el denominado cambio estructural, se observan las siguientes acciones: contención salarial; reducción del gasto gubernamental primordialmente en gasto social; freno del empleo público; incremento de los precios de productos y servicios proporcionados por el gobierno; grabación tributaria; apertura económica al ingresar al GATT; ligera diversificación de las exportaciones; apoyo a las maquiladoras y a la industria automotriz; algunos cambios tecnológicos en esferas de la producción a través de la reconversión industrial. Finalmente, un aspecto muy importante en este modelo económico fue la desincorporación de empresas; al respecto encontramos que de las 1,155 empresas que había en 1982, en 1988 existían aproximadamente 500.

El sector de la sociedad que tuvo mayor injerencia en estas reformas políticas fue el privado. Los empresarios fueron los beneficiados, a costa del deterioro de las condiciones de vida de los sectores de medios y bajos ingresos, ya que con la contención salarial y la baja en la inflación se produjo desempleo. Se promovió y se aumentó la inversión ante las facilidades que se les otorgaban, pero hubo restricción del mercado interno.

Sin embargo, aun con toda esta serie de reformas, la crisis económica persistía, por lo cual no es de extrañar que en los comicios presidenciales de 1988, esta crisis haya tenido su expresión política en los resultados de las elecciones federales de 1988, donde se dio una masiva votación en favor de

39 Rubio, Luis. op.cit., 198.

los candidatos de los partidos opositores y el partido oficial estuvo a punto de perder la silla presidencial.

En el México de 1988 continuaba el crecimiento de la población y, con éste, el aumento de nuevos sujetos sociales como los desempleados, los trabajadores por cuenta propia y los ambulantes. Emergieron trabajadores informales que no tenían representantes sindicales ni alguna otra forma de participación en las instancias oficiales de dominación.

Por otra parte, ante las transformaciones y necesidades mundiales de competencia y modernización en el ámbito comercial y productivo, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari dirigió su estrategia al aceleramiento de la reforma estatal, iniciada por su antecesor Miguel de la Madrid, mediante la continuación de políticas de corte neoliberales como la apertura económica al capital foráneo, la liberalización del mercado y el recorte del gasto público. Hay que decir que el recorte al gasto público fue mucho menor que el registrado de 1982 a 1988, es más, se destinaron cuantiosos recursos vía la venta y desmantelamiento de la economía estatal.

La base sobre la que Carlos Salinas pretendía llevar a cabo estas reformas fue la creación de una nueva coalición política fundada ya no, o por lo menos no principalmente, en los viejos intereses creados, sino en todos los sectores, comunidades o grupos que son los naturales beneficiarios de la reforma y en particular, del gasto social que lo ha acompañado a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Dentro de la reforma del Estado, Solidaridad fue el componente principal de la estrategia salinista de política social, que en el gobierno delamadridista no se había tocado. En ese sexenio prácticamente no hubo actividad de la política social ni un programa especial para atender el proceso de pauperización al que se asistía; para 1988 el gasto per cápita en desarrollo social había sido de 11.8

siendo que en 1981 era de 20.2 miles de millones de pesos constantes, siendo uno de los más bajos de toda la década pasada.⁴⁰

⁴⁰ Datos tomados del Instituto Nacional de Solidaridad, Gráficas de la política social, Serie: La reforma social, núm. 2, México, 1994, p. 41.

1.3 EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN, LA TRANSICIÓN POLÍTICA Y LA CRISIS ECONÓMICA DE 1994

La globalización

La globalización pareciera ser un neologismo de conveniencia, que para algunos es un fenómeno nuevo y otros lo conciben como un hecho histórico, o una etapa más del capitalismo. Antes de hablar de el proceso real, debemos decir que globalización es un término o palabra que se utiliza a menudo con un propósito ideologizante con el fin de cautivar el imaginario social con la idea de un mundo que pareciera moverse al solo impulso “políticamente neutral” de la tecnología.⁴¹

El uso del concepto de globalidad o global se dio en las comunicaciones a partir de la acuñación de Marshall McLuhan de la “Aldea global”.

En la economía empezó a utilizarse el concepto a partir de los ochenta para referirse a la gran transformación de la economía mundial. Con mayor precisión se utilizó para referirse a la “globalización financiera” (unificación de los mercados financieros nacionales y pérdida de capacidad de costo de los bancos centrales o la competencia “global” entre empresas transnacionales y países).

Sociólogos y antropólogos han utilizado el término para referirse a migraciones internacionales, a cambios en la cultura, a la conformación de la sociedad civil internacional y de organizaciones civiles o la síntesis entre lo global y lo local; en la ciencia política se habla de la transición a la democracia o de un orden o gobierno global para concluir con los derechos humanos y la ciudadanía mundial.

⁴¹ Guerra Borges, Alfredo, “Acerca de la dispersión conceptual sobre la globalización”, p. 16.

Giddens distingue dos discursos sobre la globalización, los escépticos que la ven como un discurso, al igual que la percepción de la economía y los radicales, quienes lo ven como algo nuevo, real y diferente. Para ellos, el mercado global es distinto en dimensiones hoy, que hace dos o tres décadas, por lo tanto, la soberanía nacional de cada país se ha disminuido y los líderes políticos tienen cada vez menos poder de influencia sobre los acontecimientos y sobre el destino de sus países.

La mayoría de los escépticos se ubican en la vieja izquierda. “Pues si todo esto es esencialmente un mito, los gobiernos pueden controlar todavía la vida económica” y el Estado del bienestar permanecer intacto. La idea de globalización según los escépticos es una ideología propagada por libre cambistas que quieren desmantelar los sistemas de bienestar y recortar los gastos estatales”.⁴²

Según el mismo autor, el circulante que se maneja en el mundo es de “más de mil millones de dólares cada día en los mercados mundiales de capitales”.⁴³

La globalización no sólo es económica, los sistemas de comunicación se modificaron a partir de los setenta con la puesta en órbita de satélites en el espacio, por lo que en treinta años, pasaron de uno a más de doscientos, la globalización también es política, tecnológica y cultural.

La comunicación electrónica está alterando la vida de cada uno; otro ejemplo es el uso de Internet que en cuatro años se hizo accesible para 30 millones de estadounidenses.

Uno de los poderes más importantes del proceso de globalización son los flujos económicos financieros, éstos han sido modelados tecnológicamente y culturalmente, así como por las políticas de los gobiernos de liberalizar y desregular sus economías nacionales.

⁴² Giddens, Anthony, Un mundo desbocado, p. 21.

“La globalización, por supuesto no está evolucionando equitativamente y de ninguna manera es totalmente benigna en sus consecuencias. Muchas personas que viven fuera de Europa y Norteamérica la consideran y les desagrada una occidentalización, o incluso americanización, ya que Estados Unidos es ahora la única superpotencia, con una posición económica, cultural y militar dominante en el orden mundial. Muchas de las expresiones culturales más visibles de la globalización, son estadounidenses: Coca Cola, Mc. Donald's, la CNN.”⁴⁴

Hay algunos elementos constitutivos de la globalización que resaltan a primera vista como son:

1. La comunicación inmediata, desde cualquier parte del mundo, gracias y por medio de satélites.
2. Una concientización de la opinión pública en torno a los problemas ambientales que se han generado por medio de la falta de norma de las fuerzas del mercado; esta concientización ha surgido también gracias a los medios de comunicación, televisión, radio, prensa e Internet.
3. La implementación de la computación en todas las ramas de la producción a veces sin tomar en cuenta que hay recursos humanos que no se pueden sustituir por sistemas de información o por robots. Es cierto que la productividad creció gracias al uso, en la temática, de las computadoras o la inteligencia artificial, pero no han representado una solución a innumerables problemas de la sociedad como la hambruna, la farmacodependencia o la pérdida del sentido de la vida. La formación de bloques económicos y la competencia desbocada en el mercado con el uso y el conocimiento de las computadoras, implicaron e influyeron en el derrumbe del muro de Berlín y del socialismo realmente existente, con la Perestroika de Gorbachov y con la crisis de la Unión Soviética, dejó al mundo con la unipolaridad militar de Estados Unidos y con una multipolaridad económica de Japón en Asia, Alemania en Europa y Estados Unidos en América.

43 Ibidem, p. 22.

44 Ibidem, p. 27.

4. La reunificación del mercado mundial surgió a partir de la firma del GATT y posteriormente con la conformación de bloques económicos en las diferentes latitudes del globo, esto empujó o aceleró la descomposición del socialismo existente en la ex -URRS y el bloque oriental de Europa. Lo anterior provocó un sinnúmero de cambios en las economías, no solamente fusiones de empresas, sino nuevos productos con exigencias de calidad que han obligado a grupos de personas a buscar una continua capacitación. Los efectos negativos conocidos son mayor desempleo, adelgazamiento o mejor dicho liberalización del mercado vía reforma del Estado, aumento de la pobreza, disminución o privatización de ciertos servicios sociales que brindaba el Estado, crecimiento del sector informal, entre otros.

5. La movilidad sin trámites de las finanzas comerciales en el mundo la velocidad con que se mueven las inversiones extranjeras de las empresas internacionales de un país a otro con tan solo oprimir algunas teclas de la computadora o del *mouse*.

En el ámbito financiero se modificaron

“los siguientes aspectos:

- a) Titularización (bonos, acciones) y bursatilización del crédito (comercialización de los instrumentos de deuda en bolsas de valores);
- b) Predominio de nuevos intermediarios (fondos mutuales y de protección, sociedades y banca de inversión, fondos de pensiones, compañías de seguros);
- c) La informalización de las operaciones;
- d) Instrumentos “derivados” de administración de riesgo (futuros, swaps, etcétera);
- e) Falta de regulación directa por organizaciones públicas nacionales y, Globalización financiera”.⁴⁵

Para otros como Oman ‘la globalización’ se caracteriza primordialmente por el crecimiento de la actividad económica a través de las fronteras. En este mismo sentido se refiere Low según el cual la globalización contiene un proceso virtual

⁴⁵ Dabat, Alejandro, “La globalización en perspectiva histórica”, p. 73.

que involucra la intensificación de los vínculos económicos entre países a través del comercio, los flujos financieros y la inversión.

Aumentó el intercambio mercantil y la interdependencia entre los países del globo, pero también existen y crecen las desigualdades. ¿Pero, quiénes se han beneficiado de estos aumentos de interdependencia en bloques económicos o en el mundo entero? Quizás la respuesta nos la dé “la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), para la cual la globalización está constituida por un sistema de producción en el que una parte creciente del valor es producido y distribuido por las empresas transnacionales; éste último rasgo no estuvo presente en periodos anteriores de la globalización”.⁴⁶

Sin embargo, no son muchas las empresas que tienen esta capacidad tanto de producción como de movilidad de recursos financieros a nivel global, de hecho no son más de 30 mil.

Pero en este proceso de la globalización, también los Estados-nación han impulsado esta nueva etapa del capital, mercados libres, la liberalización de la economía y, con ella, la privatización de aquellas empresas que operaban los gobiernos y por supuesto la desregulación. Lo anterior con el fin de eliminar trabas a la actividad productiva y comercial pues para eso son los bloques y las firmas de convenios de intercambio comerciales.

Toda la importancia de los flujos mercantiles radica en el comercio intraempresa (que constituye 40% del comercio Estados Unidos y Japón).

Se han realizado también algunos estudios sobre los aspectos o efectos negativos de la globalización como han sido la polarización social en todos los países del mundo, o los fenómenos erráticos o caóticos de la naturaleza, como son el calentamiento de la tierra, el efecto invernadero, los hoyos en la capa del

⁴⁶ Ibidem, p. 19.

ozono en la atmósfera o, actualmente, la nube marrón. Otros efectos fueron el desmantelamiento del Estado de bienestar, el aumento del desempleo y la precarización del trabajo, así como el aumento del riesgo y la incertidumbre en distintas esferas de la vida humana.

Mientras los ingleses hablan de globalización los franceses lo hacen en términos de mundialización.

Existen diferentes visiones de la globalización. Para algunos se trata de cambios en las relaciones internacionales del Estado-nación y el orden mundial, por lo tanto pérdida de soberanía; para otros significa un modelo económico social (el neoliberalismo) implantado por medios ideológicos y políticos, para otros como Wallerstein, Robertson y Oman se trata de un proceso histórico amplio que inició por el siglo XV y que actualmente pasa por una etapa de mayor complejidad o la visión de aquellos que ven a la mundialización como un proceso nuevo tanto en la economía como en la sociedad.

“La globalización ha sido el resultado de la conjunción de áreas grandes con procesos históricos (revolución informática y de las comunicaciones, reunificación del mercado mundial y reestructuración posfordista y de mercado del capitalismo)”.⁴⁷

La reestructuración posfordista es el resultado de la aplicación de las nuevas tecnologías en el trabajo, de una transformación en la organización laboral, así como de reformas mercantiles y de una adaptación a la competencia global.

La globalización plantea diferentes problemas en el presente y a futuro. Uno de ellos es la búsqueda de un equilibrio entre el desarrollo mundial de las fuerzas productivas y la falta de regulación de los Estados nacionales. Otros problemas

47 Dabat, Alejandro, op. cit. p. 65.

son el caos monetario, financiero, crisis ambiental, desequilibrios comerciales y migraciones de trabajadores por lo general de países pobres a ricos.

El otro gran problema es la pérdida de recursos naturales ante el crecimiento de ciudades industriales y, por lo tanto, un aumento de la contaminación ambiental. Hasta ahora, la globalización ha sido gobernada principalmente por la lógica del mercado global, las decisiones estratégicas, las empresas transnacionales, los gobiernos norteamericanos y del G-7 y los ideólogos y publicistas de la globalización del libre mercado.

Otro efecto, o parte constitutiva de la globalización, ha sido la desterritorialización de la producción capitalista debido a que los inversionistas pueden mover el capital de un país a otro. La riqueza es la que elige a las naciones:

“La transformación que tiene lugar tanto a nivel mundial, como en el interior mismo de cada entidad nacional, toca los fundamentos mismos de cada entidad nacional, toca los fundamentos mismos de lo que en el pasado inmediato constituyó el módulo del Estado típico del capitalismo en el momento de su mayor despliegue del Estado que hizo la política fiscal (de su capacidad extractiva y distributiva) el perno de su papel de “mediación social” y de su capacidad de “gobierno” sobre las clases (así como) del control del ciclo económico, los ejes maestros sobre los que se erigió el capitalismo colectivo y la permanencia de un sistema basado en el trabajo como mercancía.

Al trastocarse estos cimientos, se dio origen a un nuevo contexto en donde se ha perdido autonomía del fisco al transitar éste de una situación de poder legal (válido a la de poder contractual), es decir que está dejando de ser un poder “soberano” para conformarse como un poder involucrado con sujetos morales, cambiantes, errantes, volátiles, que en última instancia pueden hacer valer su condición de extra territorialidad”⁴⁸.

González Casanova señala que el discurso de la globalidad ha transformado los planteamientos de soberanía nacional, justicia social, derechos de los

48 Calderón Rodríguez, José, “Globalización y refundación del Estado”, en periódico El Municipal, 26 de octubre de 1998, p. 38

pueblos por y a favor de la globalidad, la justicia y los derechos de los individuos, así mismo, han opuesto a la liberación y a la lucha social, la integración y la solidaridad humanitaria o empresarial.

“El discurso de la globalidad a menudo obedece a hechos objetivos y universales; expresa una creciente interdependencia de las economías nacionales, y la emergencia de un sistema transnacional bancario-productivo-comunicativo, que es dominante y cuyo ascenso coincide con un debilitamiento real de la soberanía de los Estados nación y de las corrientes nacionalistas antiimperialistas, marxistas-tecnicistas, estas últimas en estado de confusión o de revisión en los pocos países u organizaciones que dicen seguirlas”⁴⁹

La pérdida de la soberanía también se muestra en la influencia que ejerce el Fondo Monetario Internacional sobre las políticas de bienestar social, en los recortes presupuestales y, porque no, en sus políticas en distintos ámbitos.

La globalización también se puede expresar como una renovada recolonización del mundo por parte del grupo de los G-7, de las transnacionales y de los organismos multinacionales.

Giddens no está de acuerdo en que la globalización ha acentuado las desigualdades y que sean sólo los países desarrollados los beneficiados; así mismo, no cree que la globalidad sea una nueva forma de colonialismo; por el contrario.

“Lo que podría llamarse colonización inversa es cada vez más común y significa que países no occidentales influyen en pautas de occidente. Los ejemplos abundan: la latinización de Los Ángeles, la emergencia de un sector globalmente orientado de alta tecnología en India o la venta de programas de televisión brasileños a Portugal”.⁵⁰

49 González Casanova, Pablo, Globalidad, neoliberalismo y democracia, p. 8-9.

50 Giddens Anthony, op cit., p. 29.

Los efectos o las consecuencias de la globalización son conocidos. Aumento de la pobreza, no sólo porque no están a la zaga de los cambios tecnológicos, ni porque sus productos valen cada día menos, sino también porque pagan más impuestos y porque les cuesta más sobrevivir.

Durante las dos décadas en las que se constituyó e instaló la globalización, América Latina tuvo la década de los ochenta perdida mientras que en el caso de México no bastó porque a mediados de los noventa se profundizó la crisis o se sumó otra más fuerte que la anterior. En específico, la política para afrontar estos años fueron:

“La liberalización de la economía, la desregulación del sector financiero, la privatización y desnacionalización de riquezas naturales, de empresas bancarias, industriales, agrícolas y ganaderas y de antiguos servicios públicos como ferrocarriles, electricidad, teléfonos, correos, agua potable, escuelas, hospitales; todas esas medidas de privatización, desnacionalización, integración y globalización, coincidieron con una nueva política de disminución del gasto público para equilibrar el presupuesto y para dedicar al pago del servicio de la deuda lo que antes se destinaba a salud, educación, y desarrollo con lo que se redujeron los ingresos indirectos de buena parte de la población, en especial de los asalariados. La reducción de salarios aumentó con una política de desindustrialización de los grandes sindicatos y uniones y de eliminación *de facto* de los derechos que habían alcanzado en luchas centenarias; la política de contención salarial fue combinada con la de una inflación e hiperinflación incontenibles, que se acentuaron con las devaluaciones y con un desempleo creciente debido a las quiebras y ceses masivos. Los ajustes estructurales afectaron de manera crecientemente inequitativa la carga fiscal, las tasas de interés en los créditos a pequeños propietarios, el costo de bienes y servicios en los barrios marginados y dieron pie a medidas legislativas que llevaron a la privatización de selvas, tierras y aguas comunales que antes eran de los campesinos pobres, los cuales se volvieron pobrísimos”.⁵¹

La familia se ha modificado más en los últimos años debido en parte a la búsqueda por la igualdad de los géneros hombre y mujer y principalmente, porque la mujer ha tenido un papel de mayor relevancia en diferentes ámbitos

de la vida, como no lo había tenido antes, con su incorporación al mercado de trabajo, lo que provocó fuertes transformaciones en las familias, especialmente cuando el hombre ganaba menos o no tenía empleo.

Es de gran importancia señalar algunos elementos positivos que ha generado la globalización en algunas familias. Giddens lo denomina comunicación emocional o intimidad, donde la confianza se construye y la relación de poder es de tipo democrático y no se admite arbitrariedad, coerción o violencia. Otro elemento es el diálogo abierto el cual también es un elemento fundamental de la democracia.

También en las relaciones padre-hijo se necesita un diálogo: Una democracia de las emociones no implica falta o ausencia de disciplina o de respeto”.

Por último, Giddens piensa que la globalización puede influir en la democratización de más países, aunque su concepto es el de la democracia formal.

“La democracia es un sistema que implica competencia efectiva entre partidos políticos que buscan puestos de poder. En una democracia hay elecciones regulares y limpias, en las que toman parte todos los miembros de la población. Estos derechos participan democráticamente y van acompañados de libertades civiles: libertad de expresión y discusión, junto con la libertad de formar y afiliarse a grupos o asociaciones políticas”.⁵²

La globalización como proceso de complejización del mundo imponía una competencia por mercados, por los capitales y por las tecnologías de punta. Dicha competencia generaría una polarización mayor ya que a aquellos países que no terminaron su proceso de industrialización y que también tenían un déficit en el campo les sobrevino la exigencia de competir, de implementar nuevas tecnologías para elevar su producción, la polarización se agudizó y se globalizó.

51 González Casanova Pablo, op.cit., p. 18.

52 Ibidem, p. 82.

“A este estado de anomia deben atribuirse como luego mostraremos, los conflictos que renacen sin cesar y los desordenes de todas clases cuyo triste espectáculo nos da el mundo económico. Pues como nada contiene a las fuerzas en presencia y no se les asignan límites que estén obligados a respetar, tienden a desenvolverse y reducirse mutuamente. Sin duda que las de mayor intensidad llegan a aplastar a las más débiles o a subordinarlas, pero, aún cuando el vencido pueda resignarse durante algún tiempo a una subordinación que está obligado a sufrir, no consiente en ella y, por tanto, no puede constituir un equilibrio estable. Las treguas impuestas por la violencia siempre son provisorias y no pacifican a los espíritus. Las pasiones humanas no se contienen sino ante un poder moral que respeten. Si falta toda autoridad de este género, la ley del más fuerte es la que reinará latente o aguda, el estado de guerra se hace necesariamente crónico”.⁵³

Frente al poder económico de las transnacionales, las políticas de los organismos internacionales y las especulaciones monetarias los estados nacionales tienen el reto de modificar sus funciones en la economía y la política. “Desde esta perspectiva la refundación del Estado requiere de un nuevo contrato social, la constitución de una autoridad legal y legítima, de un gobierno redimensionado en su tamaño y eficiente con gobiernos locales fuertes y dinámicos y un gobierno federal ni aplastante aunque con su propia y buena delimitada esfera de acción”.⁵⁴

Los procesos de la globalización han transformado drásticamente a la sociedad en general

“La economía-mundo capitalista había perseguido la lógica de la incesante acumulación de capital de manera tan continua que estaba acercándose a su ideal teórico, es decir, la mercantilización de todo. Esto pudo percibirse a través de las múltiples nuevas realidades sociológicas: la extensión de la mecanización del aparato productivo; la eliminación de barreras espaciales a cambio de mercancías e informaciones; la urbanización del mundo; el casi agotamiento del ecosistema; el alto grado de monetarización del proceso del trabajo, y el consumismo, es decir, la mercantilización enormemente expandida del consumo”.⁵⁵

53 Durkheim Emile, La división del trabajo social, Planeta Agostini, España, 1994, vol. 1, col. Obras maestras del pensamiento contemporáneo núm. 46, p. 35, pp. 285.

54 Calderón Rodríguez José, Globalización y refundación del Estado, 2ª y última parte, periódico El Municipal 9 de noviembre de 1998, p. 35.

55 Wallerstein, Immanuel. op cit., p. 119.

La mundialización se percibe como un fenómeno en el cual lo más importante ha sido la eficientización de la racionalidad formal o instrumental gracias a la disposición de medios como son una amplia mano de obra muy barata en los países especialmente denominados del tercer mundo, especialmente para trabajos de maquila; una tecnología de punta que ha llevado al desempleo a amplios grupos de trabajadores, junto con una práctica irracional del capitalismo “que Susan Strange ha llamado capitalismo de casino. En este marco se produjeron los espectaculares fenómenos de especulación y tiburoneo empresarial que han caracterizado a toda una década”.⁵⁶

Los capitales de los países altamente industrializados en momentos de crisis del mercado global suspendieron su inversión en la producción que llegó a ser una forma insegura y poco rentable de expandir el capital, el problema de la escasez de recursos no es porque no existan sino por que se especula, ante este hecho el capital en forma de dinero busca dónde obtener ganancias, y espera un momento de innovación, ofertas y facilidades en el sector productivo normal, algunos no esperan, ellos mismos innovan invirtiendo en las actividades de lo que se ha denominado el sector informal de la economía por ser más rentable o, por último, inversiones en la política, en los partidos o sus propias candidaturas también como un ejercicio de costo beneficio si triunfan en esta arena.

En tanto América Latina, región en condiciones socioeconómicas e históricas parecidas entre sí, comparte algunas de las características más importantes como son: una muy mala distribución del ingreso en la mayoría de los Estados latinoamericanos, sus poblaciones pobres han crecido bastante en los últimos 15 años y, sus sistemas políticos descansan sobre pies de palo.

“En las postrimerías del siglo XX estamos viviendo en América Latina una situación análoga a la del capitalismo temprano de Inglaterra y algunos países de Europa continental, bajo la promesa dorada (ya expresada por el porfiriato a

finales del siglo XIX) de un reparto a posteriori de la riqueza socialmente generada durante estas primeras fases de acumulación. Pero mientras esta promesa se cumple en un futuro impreciso, el presente nos ofrece en México y en otros países de América Latina un panorama de catástrofe social y cultural con pocos precedentes. Nada empeña tan abierta y efectivamente nuestra percepción social como las construcciones economicistas. En nombre de la estabilidad del peso, del control inflacionario y del equilibrio presupuestario, nuestras sociedades viven una situación permanente de desempleo y subempleo, de emigración, rupturas familiares, dislocación de referencias culturales e inseguridad”.⁵⁷

La transición política

El problema de la transición política ha tenido ocupados a políticos, académicos, politólogos, economistas, sociólogos y ciudadanos. Una primera acepción se refiere a un lapso indeterminado que señala el cambio en la forma de gobierno, de autoritario y/o dictatorial, a un gobierno democrático y civil, donde el proceso de elección de quien gobierna se da mediante elecciones con apego a las reglas y leyes imparciales. En este proceso se cuentan bien los votos, en pocas palabras, elecciones transparentes, creíbles y legítimas.

“Entendemos por “transición” el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. Si bien nosotros y nuestros colaboradores dedicamos alguna atención al periodo posterior (o sea, el de consolidación), generalmente nos detuvimos en el momento en que ya se había instalado un nuevo régimen sea cual fuere su naturaleza o tipo”.⁵⁸

Para Leonardo Curzio es fundamental que durante la transición o al final de la misma exista un cambio en la impartición de justicia, donde desaparezca la corrupción y se realice una modernización de la administración del Estado:

56 Paramio, Ludolfo, “Malestar político y avance de la derecha” en *Leviatán*, Madrid, Época II, núm. 60, verano 1995, p. 17.

57 Calderón R., José Ma. “Tantas lecciones... cuántos olvidos”, en *La sociología contemporánea en México*. México, FCPyS-UNAM, 1994. P. 103.

58 O Donnel, Guillermo y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4, p. 19.

“Es fácil convenir que sin estos elementos todo pacto o régimen resultante de la transición política estaría conducido sino al fracaso por lo menos el entorpecimiento sistemático de los objetivos de todo sistema democrático moderno. Esto nos lleva a sugerir como dictan todas las experiencias de transición, que a todo pacto de transición política que se pueda establecer debe, en acuerdo con la responsabilidad política de los actores, seguir un segundo pacto que garantice la gobernabilidad y por consiguiente la consolidación y viabilidad del Estado democrático. La transición también requiere forzosamente un real Estado de derecho, una independencia del poder judicial y se ha limitado al ejecutivo para gobernar con el congreso, en resumidas cuentas “Nueva legalidad es lo que falta”⁵⁹.

Otro elemento importante de la transición en relación con la legalidad —mejor dicho la imparcialidad—, es que el partido en el poder no sea el mismo que haga las leyes de la competencia electoral al mismo tiempo que controla el proceso. Por lo anterior, un primer rasgo de la transición mexicana fue la creación del Instituto Federal Electoral (CFE); sin embargo, no sólo se trata de ganar las elecciones con reglas claras y procesos electorales transparentes, sino también gobernar eficazmente.

Para algunos, la transición puede ser lenta o suave y puede tener impases, la crisis que se ha marcado por algunos en los años noventa es la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y los homicidios políticos de 1994. Pero a partir de 1995 se ha inaugurado un incipiente equilibrio de poderes donde el poder no lo concentra el presidente sino que lo comparte con el Congreso, sin embargo, a éste le hace falta la profesionalización parlamentaria.

Otros dos procesos de cambio son el “autogobierno de las regiones, descentralizar como parte de la democratización, federalismo a través del fortalecimiento de las instituciones políticas regionales; federalismo es autonomía y más democracia, el otro elemento es la autonomía de las

59 Curzio Gutiérrez, Leonardo, “La reforma del Estado en México, Balance y perspectivas”, en Azucena Triana, Democracia en América Latina seis contribuciones al debate, p. 36.

organizaciones sociales. La vitalidad de la democracia es la vida de sus asociaciones”.⁶⁰

Faltan algunos acuerdos más para consolidar la transición, por ejemplo un gobierno eficaz y la inclusión e incorporación completa del PRD al sistema político.

Sin embargo, para algunos estos cambios son “acuerdos entre las élites políticas para redefinir las reglas del juego, la democracia es un producto de negociaciones y pactos”.⁶¹

La transición también ha sido vista como reducción de la política, al centrarse en la cuestión de las elecciones y los partidos políticos, donde el Estado es quien define la política formal, quien participa con dichos criterios. Otra forma de ver la transición es como un proceso de homologación a través de cambios y reformas para consolidar la democracia en similitud a las democracias de los países desarrollados y para ser exactos se trata de una democracia liberal con un desarrollo del mercado.

La transición resuelve el problema de las formas para llegar a gobernar pero no el aspecto de cómo gobernar democráticamente con justicia social que no es lo mismo que la llamada gobernabilidad entendiéndola “como la autoinclusión de la política, es decir su separación de lo económico y su preocupación por el orden y la continuidad institucional, son los indicadores de un cambio de signo conservador en el concepto de lo político en su reducción de la forma liberal”.⁶²

Si se parte de un concepto de democracia con justicia social, es decir donde está implicada la igualdad social, el capitalismo aparece como antagónico o enemigo, el capitalismo sólo puede buscar la forma de democracia liberal donde su igualdad social se traduce en desigualdad y pobreza. Son pocos los

60 Camov, Antonio. “Gobernabilidad y democracia en una transición Bifrante”, Nexos, abril, 1998, p. 47.

61 Silva Herzog Márquez, Jesús “La Transición es la transición”, Nexos, abril, 1995, p. 52.

62 Farfán, Rafael, “Del paradigma político de la transición. Estudio crítico de un modelo del análisis político”, en Sociológico, año II, núm. 30, p. 29.

análisis sobre la transición política y democrática que sugieren que la transición está incompleta, sin una reducción de las desigualdades socioeconómicas, entre ellos, los trabajos de Jorge Cadena Roa, “Pactos estatales, élites y movilizaciones sociales en el México de la transición a la democracia”, y Rafael Farfán, “Del paradigma político de la transición. Estudio crítico de un modelo de análisis político”.

La transición a la democracia, al ocuparse de la gobernabilidad y restringir lo político, denota que es un proceso neoconservador y como tal “propone regresar lo político a su forma liberal es decir, hasta un concepto excluyente y restringido a la noción de sistema político, mientras que en el plano económico pretende realizar el proyecto de una sociedad de mercado. Dicho de otro modo, capitalismo y democracia intentan coexistir una vez más a través de la aparente coexistencia pacífica de la libertad y la desigualdad o como lo dice Mac Pherson, “el sistema de partidos ha sido el medio de conciliar el sufragio universal para todos, con el mantenimiento de una sociedad de desiguales”.⁶³

Otras incógnitas que aparecen en la literatura sobre la transición son: ¿Quiénes son los actores que participan y promueven dicho proceso? ¿A partir de cuándo o de qué suceso inicia la transición? La respuesta más rápida puede ser que hay una variedad de actores y de fechas. Una respuesta acertada y documentada la ofrece Jorge Cadena Roa al situar la transición como un proceso largo a partir de la inclusión de organizaciones y movimientos sociales, con una identidad fundada en la no cooptación ideológica, donde se conceptualizan estas expresiones como movimiento social por la democracia. Quizás el inicio incipiente de la transición podría situarse en 1943 con la formación de una guerrilla en el Estado de Morelos y en 1945 al formar un partido político independiente; el proceso tendría nuevas fuerzas con los movimientos sindicales de los años 50 y 60 y cobraría un mayor empuje con el movimiento estudiantil de 1968.

63 Ibidem, p. 36.

La liberalización política como tal se plantea con la Ley Federal de Organizaciones y Procesos Políticos Electorales (LFOPPE) en 1977.

“Esta ley hacía más fácil el registro de los partidos y estimulaba la participación en elecciones. La LFOPPE incrementó el número de diputados al doble (de 200 a 400) e introdujo un sistema electoral mixto (300 curules para diputados de mayoría absoluta y 100 de representación proporcional). En la práctica, esta reforma le quitaba el 25% de los asientos al PRI en la Cámara de Diputados y hacía más independiente (aunque más fragmentada también) a la oposición, la reforma tuvo el efecto de redefinir las relaciones entre partidos y movimientos. En cuanto los partidos fueron reconocidos por la ley, éstos comenzaron a forjar alianzas con movimientos locales”.⁶⁴

Por supuesto que no hay que olvidar el sismo de septiembre 1985 ocurrido en el Distrito Federal, y más que el hecho sus consecuencias, la gestación y desarrollo de varias organizaciones sociales especialmente de demanda de viviendas, tanto de reconstrucción como de edificación de nuevas. Uno de las organizaciones más grande y más importante fue la Asamblea de Barrios, la cual ha incidido en la creación de la asamblea de representantes, en la creación del Frente Democrático Nacional en 1988, tanto con el retiro de la candidatura de Super Barrio, como con el apoyo de sus militantes y por último formando parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD), no solo como miembros, sino también como diputados, senadores y funcionarios del gobierno del Distrito Federal a partir de 1997.

Otros autores sitúan la transición en el año de 1988, desde la ruptura de la corriente crítica del PRI encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo y el posterior fraude electoral. Estos sucesos fueron “la clave para completar la transición política que está viviendo el país desde 1988 estará así en la conciliación entre los intereses dispersos y los procedimientos que propone la democracia”.⁶⁵

64 Cadena Roa, Jorge, “Pactos estatales, élites y movimientos sociales en el México de la transición a la democracia”, mimeo, p. 14.

65 Merino, Mauricio. Tres hipótesis sobre la transición política mexicana, Nexos, abril 1995, p. 49.

Podemos hablar de transición política a una democracia formal, la cual no ha concluido, ya que falta una mayor autonomía del legislativo y del poder judicial, así como el desarrollo de un federalismo equitativo y aún falta mucho para hablar de una democracia social o con justicia social. En este sentido, “hasta que no se cumpla cabalmente con la reducción significativa de la inequidad, nadie puede asegurar que la democracia mexicana esté consolidada”.⁶⁶

La crisis económica de 1994

La entrada de Carlos Salinas de Gortari al gobierno constituyó, en lo económico, la continuidad en la aplicación del modelo de orientación neoliberal impulsado por su antecesor. Es importante destacar que bajo esta administración, el proceso de privatización o venta de las empresas paraestatales, iniciado en el sexenio de Miguel de la Madrid, alcanzó a empresas cualitativamente más grandes, fue el caso de Aeroméxico y Telmex que antaño eran consideradas estratégicas. Los principales beneficiarios de la política privatizadora fueron los grandes empresarios, quienes al final del sexenio quedaron incluidos, según la revista *Forbes*, dentro de la lista de los 20 hombres más ricos del mundo.

Como se dijo, en este proceso modernizador, la política social jugó un papel primordial a la hora de proveer al gobierno salinista de la legitimidad política necesaria para la aplicación de su política económica. El PRONASOL fue la punta de lanza de la política social salinista y la respuesta a la necesidad de cambiar la tradicional relación corporativa en la dotación de los beneficios sociales, debido, entre otras razones, al surgimiento de nuevas formas de empleo alejadas de las tradicionales condiciones de trabajo subordinado sindicato-seguridad social y a la aparición de nuevos interlocutores políticos.

Este programa prometía una nueva racionalidad en el diseño e implementación de las políticas sociales, las cuales se basarían en criterios de "focalización" de los beneficiarios, "sugeridos" por los organismos financieros internacionales.

⁶⁶ Cadena Roa, Jorge, op. cit., p 26.

Dicha focalización consistía oficialmente, en la búsqueda, por un lado, de la eficientización en el uso del reducido gasto social y, por otro, llegar a los grupos sociales más pobres del país.

Se ha mostrado que el discurso oficial que presentaba al programa de Solidaridad como el instrumento idóneo para el combate a la pobreza, no pasó de ser eso, un discurso.

La ilusión de la mejoría económica se estrellaba ante la agudización de las condiciones de vida de la mayoría de la población. Un indicador lo constituyó la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores; para 1992 se requería ganar tres salarios mínimos para poder tener un poder de compra igual al de 1976; además, según el Censo de Población de 1990, en el Distrito Federal cerca del 60% de la población ocupada tenía ingresos menores a dos salarios mínimos mensuales.⁽⁶⁷⁾

En 1991 existían dos condiciones diferentes: una supuesta recuperación económica y un proceso de modernización. A la primera la podemos calificar más bien como una desaceleración de la crisis y al segundo como una liberalización y reprivatización de la economía, que había iniciado desde 1985 con el nombre de cambio estructural y que en 1990 el presidente Salinas conceptualizó oficialmente como: La Reforma del Estado.

En 1991 había un ambiente y percepción de que el gobierno estaba haciendo cosas positivas, los *slogans* para que la gente votara por el PRI eran: "Para seguir progresando vota por el PRI este 18 de agosto", "Nos estamos modernizando", "Ya no hay corporativismo, hay una nueva relación de la sociedad con el Estado". Estos *slogans* los han utilizado los Estados gestores que promueven el progreso, el bienestar y la democracia solamente en el ámbito del discurso pues, en la realidad, se asistía a un proceso de institucionalización de las organizaciones sociales y de control de las demandas y de la oposición.

67. Enriquez Alvarez, "Distrito Federal", en Marginación y pobreza en México, p. 119, México, Planeta, 1995, 386 p.

Pienso que lo que se estaba dando era un sofisticamiento de la forma de dominación y de manipulación de la mayoría de la población para que votara en favor del PRI y del presidente Salinas. En estos años, lo que se dio fue un tipo de modernización económica parcial, pero en ningún sentido se generó algún tipo de modernización política de índole democrática, ni se avanzó en la disminución de la desigualdad social.

Con mayorías priistas en el Congreso, el jefe del ejecutivo pudo aprobar el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, no obstante que las condiciones económicas y políticas se agravaban y para el día que entraba en funcionamiento el TLC, el 1º de enero de 1994, hizo su aparición el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), dirigido por el subcomandante Marcos. En sus consignas expresaban el YA BASTA, de un modelo de desarrollo que empobrece a las mayorías y beneficia a una minoría. A este respecto las cifras son contundentes: el 10% de los más ricos concentra el 70% de la riqueza y al 80% más pobre sólo le toca el 20% de los recursos. El movimiento zapatista chiapaneco supo expresar las demandas de los indígenas de todo el país y de la mayoría de la población empobrecida. En este año de elecciones presidenciales, se sumaron eventos de violencia como el homicidio del candidato del PRI, Luis Donald Colosio, exsecretario de Desarrollo Social (SEDESOL), y al que supliera el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, triunfador, especialmente, por el voto del miedo.

Veinte días después de haber asumido su cargo de Presidente Constitucional, el sueño del bienestar y superación de la crisis se desvanecía.

“Las autoridades reconocen hoy que el enorme déficit de cuenta corriente produjo la devaluación del peso y las medidas económicas de emergencia. Apartir de 1988 ese déficit ha aumentado sin interrupciones: entre ese año y 1994, creció 1.4 por ciento hasta alcanzar 7.6 por ciento del PIB.”⁶⁸ Este deficit exterior representaba la suma del déficit del sector público y privado interno. El primero había permanecido equilibrado y el segundo representaba un exceso de inversión frente al poco o nulo ahorro. Por

68 López G. Julio, “El derrumbe de una ficción. Evolución reciente, crisis y perspectivas de la economía mexicana”, Investigación económica, 212,

último, los capitales externos que financiaban el déficit eran de corto plazo y beneficiaban a las empresas nacionales y al gobierno. Estos argumentos eran por parte de los defensores del déficit externo, aunque otra visión señala que se pudieron haber destinado recursos adicionales a la inversión con un impuesto del 10% a la población más rica del país, quienes captaban el 38.1% de los ingresos de los hogares. Otro dato importante es que el ahorro interno había disminuido de 1980 a 1991, 4.5%, al pasar de 15.1%, que representaba del PIB a 10.6%.

Lo que se observa a primera vista es un aumento en las importaciones, lo que generó una disminución de exportaciones y de producción nacional, al deprimir al mercado interno. Un dato de suma importancia es la fragilidad financiera externa que tiene la economía mexicana y la sobrevaluación del peso. Lo importante es que esta estrategia no contaba con instrumentos para enfrentar un déficit en cuenta corriente pues “el costo de ello fue que en el último bimestre de 1994 se fugaran más de once mil millones de dólares: es como si durante dos años México hubiera arrojado al mar los ingresos provenientes de sus exportaciones de petróleo”⁶⁹.

Frente a la crisis, la respuesta del gobierno fue convencional, se creó el Programa de Emergencia Económica (PEE) con las siguientes medidas:

“1.- La libre flotación del peso. Originalmente, se esperaba una devaluación de aproximadamente 40 por ciento, con respecto de su valor de antes de la crisis. A la luz de la especulación cada vez más fuerte en contra del peso, las autoridades parecen haber decidido no formular predicciones al respecto.

2.- La reducción del gasto público. Éste caerá en 1995 alrededor de 10% con respecto de su nivel de 1994. Considerando que la devaluación elevará el servicio de la deuda pública externa de manera considerable, se puede plantear [que] el gasto público interno (que es el que influye sobre la demanda doméstica) tendrá una reducción mucho mayor.

3.- Aumentos de los impuestos (IVA) y de los precios del petróleo.

4.- Un crecimiento de los salarios nominales muy limitado. Ello significa que no se recuperaría el salario real que se obtuvo en promedio en 1994 sino además que se espera una ulterior caída del mismo en 1995. El salario neto de impuestos caerá aún más si se aprueba el alza del IVA.”⁷⁰

abril-junio, 1995, p. 10.

69 Ibidem, p. 13.

70 Ibidem, p. 15-16

Las estimaciones oficiales de una inflación promedio del 40 % para 1995 son bajas. Otros organismos lo calculan en por lo menos 50% y, en conjunto, el plan de ajuste a través de la propuesta del PEE más una restricción del crédito provocaría una recesión más profunda.

Es necesario señalar que durante el sexenio de Salinas la disminución de la inflación y el superávit fiscal se realizó gracias a la libre flotación del peso, lo cual produjo una sobrevaluación del mismo, con capital financiero especulativo y con altos niveles de endeudamiento.

“La política del gobierno de Salinas priorizó la estabilidad monetaria cambiaria y el ajuste fiscal, pero no encaró el ajuste externo. En vez de proceder a la revisión del tipo de cambio, o el contexto de la economía abierta o superar los rezagos productivos de la economía para enfrentar las presiones sobre el déficit externo, prefirió estimular la entrada de capitales para su financiamiento. Tal decisión obligó a aumentar el proceso de privatización de empresas públicas, así como otorgar mayor espacio a la inversión extranjera, además de aumentar la tasa de interés”.⁷¹

Por la fuga de capitales y por la mínima entrada de los mismos, no se puede responder a varios imperativos como las deudas a corto plazo, mantener un mínimo de actividad económica y en el nivel microeconómico, las restricciones del crédito y las altas tasas de interés y la devaluación; por otra parte, los tenedores de deuda estadounidenses presionaron a su gobierno para rescatar la economía mexicana y los efectos sobre el Tratado de Libre Comercio para Estados Unidos principalmente.

El rescate tiene ciertas condiciones:

“Los garantes de última instancia no entran gratis, sino a cambio de que les otorguen condiciones de pago y que se instrumenten políticas a su favor, para ampliar su área de influencia y acumulación en el país. Las condiciones impuestas por los acreedores son cada vez más severas. La línea crediticia viene condicionada a que continúe y se acentúe la misma política económica que ha actuado a favor de ellos y en detrimento

71 Huerta G. Arturo, “La crisis y la inviabilidad de la política actual para superarla”, en Investigación económica, 212, abril-junio 1995, p. 23.

de la economía mexicana. Para asegurar el reembolso de tales créditos, imponen políticas contraccionistas (fiscales y crediticias), de estabilidad monetaria, alza de la tasa de interés, mayor proceso de privatización de empresas públicas y mayor liberalización de la economía, así como la apropiación de los excedentes petroleros en caso de incumplimiento de pago.”⁷²

A pesar de que los gobernantes y sus asesores saben cuales fueron los factores determinantes que desataron la nueva crisis económica en 1994, las políticas económicas no sean modificado. Se trata de un círculo vicioso en el cual no se superan las crisis anteriores a 1982, no se activa tampoco el crecimiento económico con un mercado interno fuerte, con ahorro y sin independencia de los flujos de capital externo pero, en cambio, sí se vislumbran nuevas crisis.

“Sostener el modelo neoliberal es cada vez más difícil, tanto por los requerimientos crecientes de capital para financiar los desequilibrios macroeconómicos que acentúa, como porque no genera recursos financieros para sostenerlos, ni para satisfacer las demandas de los diversos sectores de la población.”⁷³

Los efectos sociales del mal llamado “error de diciembre” son de mayor alcance; el principal de ellos es el empobrecimiento de la mayoría de la población y, derivado de este proceso de pauperización, efectos como: desintegración familiar, violencia intrafamiliar, aumento en el número de personas con problemas de drogadicción y alcoholismo, aumento de la delincuencia y la prostitución, incremento de niños de la calle, suicidios de microempresarios o de personas con hipotecas y créditos considerables quienes, después de la devaluación y con la inflación, vieron por lo menos duplicadas o triplicadas sus deudas, aumento de la informalidad económica, cambio de la dieta alimentaria, deserción escolar, aumento de enfermedades y debilitamiento o ausencia de prácticas culturales y religiosas, así como una disminución o anulación del esparcimiento y la diversión.

⁷² Ibidem, p. 27.

⁷³ Ibidem, p. 44.

En resumen, en el ámbito de la economía los hechos fueron los siguientes:

“Restricción externa del crecimiento económico representada por un déficit de la cuenta corriente equivalente a 7.8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB); evaporación de las reservas internacionales del banco de México más cuantiosas de su historia (casi 30 mil millones de dólares en febrero de 1994 monto que respalda el total de la base monetaria), pérdidas cambiarias equivalentes a 4.6 mil millones de dólares sufridas por parte de las 78 empresas bursátiles más importantes; desplome de 33 por ciento en el índice de precios y cotizaciones (IPYC) de la BMV; reducción superior al 70 por ciento en el valor de la capitalización de mercado de la BMV; incremento (de 26.27 a 109.71 por ciento) mayor a 300 por ciento en la tasa líder, la Tasa Interbancaria Promedio (TIIP); aumento de inflación a una tasa anualizada para este año mayor a 50 por ciento; ostensible reducción de los flujos de capital (por ejemplo, en el primer bimestre de 1995 ingresaron menos de mil millones de dólares); incremento de la cartera vencida de los bancos (11 por ciento de la cartera total), y consecuentemente, virtuales quiebras bancarias; paros masivos en la industria, el comercio y los servicios y aumento del desempleo en el mercado formal de trabajo.”⁷⁴

74 Perrotini, Ignacio, "Macroeconomía y moneda" en Investigación económica, 212, abril-junio 1995, p. 88-89.

CAPÍTULO 2
POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL

CAPÍTULO 2

POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL

2.1 LA POBREZA EN MÉXICO. VISIÓN DE DOS DÉCADAS: 1980 Y 1990.

La década de los ochenta dejó, para los países en general, la agudización de uno de los problemas de mayor relevancia en nuestros días: la pobreza. Este fenómeno es un obstáculo para el desarrollo social de las naciones, y superarlo implica una utopía a realizar que tiene como único vehículo la democracia participativa. Más adelante nos abocaremos a desarrollar esta idea que parte de la constitución de una verdadera ciudadanía.

Es cierto que la pobreza no caracteriza sólo a los países del tercer mundo, ya que la privación económica y la exclusión social han continuado en Estados Unidos y en los países más ricos de la Comunidad Económica Europea, aun durante fases de coyuntura económica favorable.⁷⁵

El problema de la pobreza está estrechamente ligado a la desigualdad en todos sus órdenes, aspectos y niveles. Para esto exponemos algunos datos que presentan dos investigadores para ilustrar dicho fenómeno a nivel mundial:

"Los países industrializados disponen de un 18% de la población en 1988, cuentan con una producción del 78%, generan un gasto en energéticos de 81%, en fertilizantes consumen el 70%, cuentan con el 84% de los tractores y el 84% de los gastos en armamentos."⁽⁷⁶⁾

Los porcentajes antes señalados se refieren al consumo o a datos mundiales, los países industrializados, según el banco mundial son 19 e integran el grupo de la Organización de Cooperación de Desarrollo Económico (OCDE), y el subgrupo de países con ingresos más altos son Australia, Austria, Bélgica,

75 VI. Sawhill, "Poverty in U.S. Why is it so Persistent?", Journal of economic literatura, septiembre, 1988, en Nicola, Negri (ed.). Povertá in Europa e trasformazione dello stato social, Franco Angeli/Dipartimento di Scienze Sociali, Universita di Torino, Milán, 1990, p. 11.

Dinamarca, Canadá, E.U., España, Francia, Irlanda, Finlandia, Italia, Noruega, Japón, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suecia, Suiza y la ex -República Federal de Alemania.

Otro de los datos que pueden recalcar la enorme desigualdad económica es el Producto Nacional Bruto (PNB), el cual durante 1970 a 1987 se redujo en promedio en los países en desarrollo más pobres en nueve dólares por persona, en los países en desarrollo exportadores de petróleo en 360 dólares y en los países industrializados occidentales, aumentó en 2,711 dólares. Durante la década de los ochenta sólo los países industriales pudieron mejorar su situación, mientras que los países en desarrollo están peor que en 1970.⁽⁷⁷⁾

No obstante, la pobreza mundial tuvo en los hechos un fenómeno de adición, es decir, a la vieja pobreza ya existente, la que no tuvo cabida ni fue incluida en el desarrollo en el Estado de Bienestar, se le sumaron nuevos pobres que en los ochenta se generaron a partir de los ajustes que se dieron como necesarios a nivel mundial en las economías a partir de la globalización y la conformación de bloques económicos, que a su vez surgieron por la tercera revolución industrial. Todo esto provocó cambios en la productividad, generando así desempleo, caída de los salarios y peores niveles de vida.

2.1.1 Concepto de pobreza y métodos de medición

Uno de los principales efectos de la crisis económica iniciada en 1982 y de la consecuente política de ajuste implementada por el gobierno de Miguel de la Madrid, fue el crecimiento de la población en condiciones de pobreza. Además, en los años que duró este sexenio el gasto en la política social disminuyó notablemente con respecto a los sexenios pasados.

La pobreza en México es un lastre del pasado. Sin embargo, hoy está presente en todos los espacios geográficos de nuestro país. Una pregunta que surge es:

76 Strahm, Rudolf y Ursula Oswald. Por ésto somos tan pobres. CRIM-UNAM, México, 1990, p. 20.

¿cómo estudiar la pobreza?, es decir, ¿a partir de qué concepción se debe analizar este fenómeno?

La pobreza, como tal, es definida como la ausencia o carencia que tiene un individuo o un grupo, en sentido estricto, de bienes materiales. No obstante, esta definición es aún muy vaga, ya que un individuo puede carecer de un automóvil o un barco y no por eso se encuentra en la pobreza.

Ante la ambigüedad del concepto anterior, nos remitimos a uno de los estudiosos más serios sobre el problema: Julio Boltvinik. La pobreza para él es ante todo la ausencia o carencia de los bienes o necesidades básicas para el desarrollo de las actividades de cada hombre, así como para su subsistencia en su entorno societal.⁽⁷⁸⁾

Si bien el problema radicaría en la heterogeneidad de las necesidades, es decir en la falta de un parámetro universal que a pesar de cualquier cultura, credo y tradiciones exista una medida de necesidades humanas para todos y para cualquiera, la respuesta no la dan Doyal Len e Ian Gough las necesidades básicas, son dos la primera es la **Autonomía** la cual es definida como "la capacidad de elegir opciones informadas sobre lo que hay que hacer y como llevarlo a cabo. Ello entraña formular objetivos y también creencias sobre la forma de alcanzarlos, junto con la capacidad de valorar lo acertado de estas

77 Ibidem, p. 29.

78Esta concepción dice lo siguiente: "La II conferencia regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), considera como necesidades y satisfactores básicos que dependen de condiciones económicas a las siguientes: a) una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales de cada persona y con las pautas culturales, lo que supone como satisfactores no sólo el agua, los alimentos y otras bebidas, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos; b) mantenimiento de la salud y reproducción biológica, lo que supone servicios de salud personales (incluyendo los productos y servicios terapéuticos) y no personales (salud pública) y los satisfactores que permitan la higiene del hogar y la personal; c) una vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia, construida con los materiales idóneos y en buen estado de conservación (que aseguren su protección y primacía); que cuente en su interior con los servicios de agua potable, drenaje (o similar) y electricidad, y esté dotada de mobiliario y equipo básicos para la vida familiar; d) socialización y educación básicas que incluye no sólo la educación y la socialización primaria que suelen darse en el hogar, y la instrucción pública básica, sino también educación para la salud, la orientación sexual y la capacitación para el trabajo; e) información, recreación y cultura, lo que supone no sólo los recursos familiares y el acceso a las instalaciones, sino también disponibilidad de tiempo libre; f) vestido, calzado y cuidado personal; g) transporte público; h) comunicaciones básicas como correo telégrafo y teléfono; i) seguridad de tener acceso a los satisfactores básicos durante toda su vida, independientemente de la situación en que se encuentre, lo cual requiere de mecanismos a escala familiar o social para enfrentar los riesgos de enfermedad, incapacidad, desempleo, vejez, orfandad, viudez, abandono y similares. Véase Desarrollo Sin Pobreza. Segunda conferencia regional "La II conferencia regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe, Quito 20-23 de Noviembre de 1990. PNUD, Proyecto Regional para la superación de la pobreza, RLA/86/004."

ideas a la luz de la evidencia empírica... con arreglo a estos términos elementales, la autonomía equivale a la agencia”⁷⁹ y la segunda es la Salud Física, sobre esta es necesario señalar que no se tiene salud física cuando la persona se siente y esta enferma, hay que señalar que las diversas enfermedades son distintas en intensidad y duración, de acuerdo también a la edad y alimentación de las personas, “las definiciones de salud física, que se basan en el deterioro fisiológico se denominan a menudo con definiciones negativas porque la vinculan conceptualmente con la enfermedad biológica o más exactamente, con su ausencia. Con este criterio las necesidades de salud física del individuo quedan cubiertas sino padece de manera aguda y prolongada una o más dolencias específicas”⁸⁰

Para tener la cobertura de la autonomía y la salud física es necesario satisfacer las necesidades intermedias las cuales son: Alimentos y agua potable, vivienda, entorno laboral libre de riesgos, entorno físico libre de riesgos, Atención sanitaria, seguridad en la infancia, relaciones primarias significativas, seguridad económica, seguridad física y educación⁸¹.

La conceptualización de la pobreza es difícil, en la medida en que el problema es tratado en primera instancia a partir de lo que la sociedad valora como pobreza considerando un determinado número de necesidades básicas y en un tiempo determinado, hace 30 años quien no tenía medios de comunicación como el teléfono, no era considerado como pobre, hoy quien no lo tiene si. Otro problema es el de la cuantificación en el cual se encuentra varias propuestas “Cuantificar la pobreza exigiría, entonces, una conjunción de consideraciones de privación absoluta y relativa, incluso después de haber definido un conjunto de necesidades mínimas y de haber fijado una línea de pobreza.”⁸²

79 Doyal Len y Gough Ian, Teoría de las necesidades humanas, Economía crítica, Madrid, 1994, p 81.

80 Ibidem, p 86.

81 Para profundizar en el tema ver Doyal Len y Gough Ian, Teoría de las necesidades humanas, Economía crítica, Madrid, 1994, Capítulo 10 p 243-276.

82 Sen Amartya K. “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, en Comercio exterior, México, abril, 1992, p 320.

Métodos de medición

Respecto a la distinción entre los conceptos de "pobreza extrema" (absoluta) y la "pobreza" (relativa): la primera se refiere a todas las familias o personas que no logran cubrir la Canasta Básica Alimentaria (CBA), es decir, que no contienen dentro de la alimentación los nutrientes básicos que requiere un ser humano para su subsistencia; la segunda se refiere a aquellas familias que no tienen acceso a la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), ésta va más allá que la primera canasta, ya que en ella se incluyen artículos para la limpieza y la salud, educación, recreación, transporte y una vivienda con los requerimientos necesarios tanto de espacio como de servicios.⁽⁸³⁾

“Los Métodos que se utilizan con mayor frecuencia en América Latina para medir la pobreza son el de la línea de pobreza (LP) y el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). El enfoque dominante para la identificación de la pobreza en México basa su análisis en el método de la LP [...] Este enfoque se conoce generalmente como método indirecto, y compara el ingreso de los hogares contra una línea de pobreza.

Se considera que la población pobre es la que constituye aquellos hogares donde el ingreso per capita esta por debajo de la línea de pobreza.”⁸⁴

El otro método de NBI establece un grupo de necesidades concretas y clasifica como hogares pobres a aquellos donde existe una o más necesidades básicas insatisfechas. Otra forma de medición es el método de medición integrada de la pobreza (MMIP), el cual consiste en combinar la medición de línea de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas evaluando cada hogar de manera simultánea, este método es utilizado y mejorado por el Dr. Julio Boltvinik, experto en el tema de la pobreza⁸⁵.

83 Para profundizar en el tema de la distinción entre las canastas, veanse los siguientes estudios de Julio Boltvinik: Necesidades y satisfactores básicos y Hacia una estrategia de superación de la pobreza.

84 Damián Araceli, "La evolución de la pobreza en épocas de estabilización y ajuste estructural México y ciudad de México" en Estudios demográficos y urbanos, vol 16, núm 1, enero-abril, 2001, 20-21 pp.

85 Para profundizar en el Método de Medición Integrada de la pobreza, consultar Boltvinik Julio y Enrique Hernández Laos, Pobreza y distribución del Ingreso en México, SXXI, México, 2ª edición, 2000, p 51-60.

Para una mejor comprensión de los métodos de medición es necesario, expresarlo en formulas no matemáticas, sino en función de las necesidades no satisfechas ⁸⁶

Otros indicadores para demostrar que el índice de pobreza aumentó tienen que ver con datos económicos, a continuación enumeramos algunos: el primero es el producto y consumo per cápita que aumentaron de 1970 a 1981; el PIB aumentó en el periodo un 46.9% y el consumo per cápita creció un 49.5%. No ocurrió lo mismo en el periodo de 1982-1991, en éste: "El PIB per cápita y el consumo privado per cápita del 91 son 9.2% y 4.9% más bajos que los de 1981". ⁸⁷

Sólo haremos mención a dos variables más: una es el empleo que creció en el primer periodo de 13 millones a 21.5, se crearon 8.7 millones de empleos en once años; mientras que de 1982 a 1991 se crearon sólo 1.5 millones, es decir, 7 veces menos cuando los empleos que se necesitaban anualmente eran cerca de un millón.

La última variable es el poder adquisitivo de los salarios mínimos y medios, los cuales descendieron en los años ochenta a causa de la inflación. Julio Boltvinik

86 Formulas

Método Línea de Pobreza = (LP)

Pobres = Ingresos menores a la Línea de pobreza

Pero la línea de pobreza no toma en cuenta la vivienda, ni los servicios públicos.

Método: Canasta Normativa de Alimentos = (CNA)

Esta es una variante de LP, ya que esta determinado por el Costo de la Canasta Normativa de Alimentos (CCNA).

Pobres = Los que no cubren los requerimientos mínimos nutricionales, es decir una cantidad de calorías y proteínas.

Pero este método deja fuera vitaminas y minerales y no toma en cuenta el gasto en insumos para la preparación de alimentos

Método: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Pobres = Las personas que no satisfacen necesidades específicas como vivienda y que no tienen acceso a servicios públicos como agua, drenaje, luz etc.

El problema es que no toma en cuenta otras fuentes de bienestar: Ingreso corriente, ahorros del hogar, niveles educativos, capacidad para obtener créditos y tiempo libre.

Método: Medición Integrada de la pobreza (MMIP)

Pobres = La población que no cubre las seis fuentes de bienestar que son: Ingreso corriente, Activos no básicos, Activos básicos, Acceso a bienes y servicios gratuitos (consumo público) y Tiempo libre.

87Boltvinik, Julio. "La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los setenta y los ochenta" en Pascual Moncayo y José Woldenberg

utiliza un método integrado a partir de la adquisición de una "Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales" y mide el aumento tanto del costo de la canasta como del número de ingresos que necesitan las familias para acceder a ella. Llega a la conclusión de que: La mejor medida de la falta de desarrollo humano es el nivel de pobreza en el cual se perciben las condiciones de vida real de las personas y no con abstracciones llamadas indicadores económicos. La evolución de la pobreza de 1968 a 1998 señala momentos de estabilidad y de crisis; más que señalar comprueba las tendencias pero, conocemos la intensidad de la pobreza que de 1968 a 1981 desciende y después crece con la crisis de julio de 1982 y con el cambio de gobierno. Boltvinik lo demuestra mediante 3 mediciones: El Banco Mundial (BM), la Cepal y el estudio realizado junto con Enrique Hernández Laos. Los tres estudios coinciden que entre 1968 y 1981, la parte final del desarrollo hacia adentro, la pobreza disminuyó rápidamente en el país. Además, los estudios coinciden en que en el periodo neoliberal (1981-1998) hay un aumento brutal de la pobreza (entre 10.5 y 24.5 puntos porcentuales lo cual significa incrementos relativos entre 28.8% y 80% en la serie del Banco Mundial que termina en 1996). Los tres estudios concluyen que el retroceso del periodo neoliberal cancela e incluso sobrecancela los logros del periodo de sustitución de importaciones.

Así, según la Cepal, la pobreza en 1998 es mayor que en 1968 (casi treinta años antes) en 5.5 puntos porcentuales. Para el BM y para Hernández Laos y Boltvinik (HLB) los niveles más recientes son similares a los de 1968 con diferencias de 4 puntos porcentuales.

En síntesis, el periodo 1981-1996 se puede caracterizar por un proceso casi continuo de pauperización y, por tanto, de retroceso social. Sin embargo, si ponemos nuestra atención en el periodo 1996-1998 los dos estudios muestran un descenso. Mientras el de la Cepal marca un fuerte descenso de 5 puntos porcentuales de un punto de partida de 52% (es decir una baja de casi el 10%),

(Coords) Desarrollo, desigualdad y medio ambiente. México, Cal y arena, 1994, p. 100-101.

el estudio de HLB registra una pequeña baja (dos puntos porcentuales sobre un punto de partida de 73%).⁸⁸

En términos generales, la pobreza disminuye en los 3 estudios, la Cepal contaba 42.3% de pobres en 1968 y para 1981 disminuyó a 36.5; el Banco Mundial reportaba 49% de pobres y decrece para 1981 a 25% y HLB informaba que en 1968 existían 72.6% de pobres mientras que para 1981 disminuyó a 48.5, aunque después de la crisis el porcentaje de pobres aumentó a 42.5%; la Cepal 28%; el Banco Mundial y HLB 58.5. Después del error de diciembre de 1994, las cifras aumentan excepto en el estudio del Banco Mundial quien dicta políticas y presta recursos para el combate a la pobreza, el Banco reporta 45% de pobres, pero Cepal rebasa el porcentaje reportado en 1968, ubica a 52% de la población como pobres y Hernández Laos y Julio Boltvinik miden y encuentran a 75% de la población en condiciones de pobreza.

(Ver anexo estadístico cuadros: 2.1, 2.2 y 2.3)

⁸⁸ Boltvinik Julio, La pobreza en México cómo enfrentarla. En Bien común y buen gobierno, Publicación mensual de la fundación Rafael Preciado Hernández, año 6, No 71, octubre 2000, pp 5-22.

2.2 POLÍTICA SOCIAL. CONCEPTOS Y DEBATE ENTRE UNIVERSAL Y FOCALIZADA

2.2.1 Conceptos de Política Social

En realidad, el término y concepto de política social no se ha desarrollado lo suficiente debido a que es relativamente nuevo, sin embargo, puede entenderse "Como todos aquellos programas de política pública que se colocan por fuera del mercado para procurar la atención de necesidades básicas de poblaciones y grupos pobres o depauperados o en riesgo de serlo".⁸⁹

A esta definición habría que agregarle que anteriormente el Estado no se colocaba por fuera del mercado, es decir, producía y distribuía bienes y servicios, y la política social se dirigía a distintos sectores muchos de ellos organizados a través de sindicatos y organizaciones sociales en un esquema corporativo. Actualmente, se procura que los subsidios y la cobertura de servicios no altere ni inhiba la iniciativa privada, ni afecte al mercado y que la política social se enfoque estrictamente a los sectores más empobrecidos.

Diversas conceptualizaciones se han dado, un ejemplo claro de esto se encuentra en Richard Titmuss en su texto *Política Social*, especialmente en el capítulo II, donde observa que hay cuestiones morales en varias definiciones.

Titmuss está de acuerdo con el concepto elaborado por T. H. Marshal. "El profesor Marshal es más práctico y realista. El término 'política social' no es una expresión técnica con significado exacto [...] se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está

89 Torres Salcido, Gerardo y Rosalía López Paniagua. "Programas de bienestar social y legitimidad en México" en Estudios políticos, cuarta época, no 5, oct-dic 1994, p. 113.

formada por la seguridad social, la asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda”.⁹⁰

Todos los conceptos que se constituyen en la ciencia, suelen ser redefinidos o reestructurados de acuerdo con los diferentes resultados de las investigaciones es decir, que varía la definición de acuerdo con el tiempo. Otra definición más contemporánea es

“El término <política social> evoca como idea central un espacio de intervención estatal, que se coloca por fuera de la lógica de la dinámica económica, esto es, se trata de una intervención extraeconómica orientada a la asignación legítima de recursos entre clases, grupos e individuos, cuyo resultado es su preparación o exclusión y tiene como referencia específica las posibilidades que presenta la interacción entre la esfera de la política como espacio de las decisiones del poder y sus relaciones con el vasto campo individual y grupos interrelacionales por medio del intercambio de valores, de objetivos, de intereses, etcétera, denominado sociedad”.⁹¹

Otra forma de conceptualizar la política social es a través de su división en palabras, es decir la política, “la cual se emplea para hacer referencia a cualquier estrategia que gobierna una determinada actuación dirigida hacia unos fines dados. Política, en general, significa originariamente la habilidad y el conocimiento de los hechos precisos para la conducción y administración de la política”.⁹² Lo social lo podemos enmarcar como el aspecto intrínseco del hombre que es un ser social que interactúa con otros.

Para lo anterior, podemos referirnos a Max Weber, para quien la acción social, es la acción de un individuo en relación con otro dotada de sentido y cotizar medios y fines, textualmente,

90 Titmuss Richard, Política social, Ariel, España, 1981, p. 37.

91 López, Paniagua Rosalía, “Economía y política social”, en Economía y sociedad, núm. 10, Universidad Michoacana de San Nicolas Hidalgo, octubre, 2001.

92 Montagut Teresa, Política social una introducción, Ariel, España 2000, 119.

“(Incluyendo tolerancia u omisión) se orienta por las acciones de otras, las cuales pueden ser como pasadas, presentes o esperadas como futuras (venganza por previos ataques, réplica a ataques presentes o esperadas como futuras (venganza por previos ataques, réplica a ataques presentes, medidas de defensa frente a ataques futuros.

Los otros pueden ser individualizados y conocidos o una pluralidad de individuos indeterminados y completamente desconocidos (el “dinero, por ejemplo, significa un bien —de cambio— que la gente admite en el tráfico porque su acción está orientada por la expectativa de otros muchos ahora indeterminados y desconocidos, estarán dispuestos a aceptarlo también por su parte en un cambio futuro”).⁹³

Por tanto la política social, en términos de acción social, se refiere a: Acciones estratégicas en relación con individuos, con habilidad de conducción y administración del Estado. Se trata de “aquella política relativa a la administración de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales o de una forma más modesta, perseguir objetivos que generalmente son percibidos como respuesta a tales problemas”.⁹⁴

2.2.2. Debate entre la política social universal y la focalizada

Las políticas universales se implementaron durante el periodo de industrialización y urbanización de 1940 a 1970, bajo el modelo económico sustitutivo de importaciones. Estas políticas cuasi universales beneficiaban primordialmente a los trabajadores sindicalizados, es decir, vía el trabajo formal asalariado. Posteriormente los beneficios se alcanzaban por medio de organizaciones populares principalmente ligadas al Partido Revolucionario Institucional (PRI) (y el mismo PRI), a lo que hemos llamado corporativismo, tema tratado con anterioridad en el capítulo 1.

⁹³ Weber Max, *Economía y sociedad*, FCE, México, 1984.

“El otro conjunto de referentes metodológicos estaba relacionado al tipo de universo social sobre el cual se aplicarían las acciones públicas. En relación al medio en el que intervendrían las agencias del Estado se entendía que:

-Podía prescindirse, aunque esto no se manifestara de manera explícita, del entramado de relaciones sociales y culturales que vinculan a los diversos actores donde se presenta el problema, sin que esto afectara el desarrollo puntual de las acciones del programa.

-La identificación de un problema o una carencia (concepto vinculado siempre a un estándar o parámetro definido previamente) permitía conocer la naturaleza exacta del problema que se quiere resolver”.⁹⁵

Con la crisis de 1982 las políticas “universales” llegaron a su fin, especialmente por problemas presupuestales y posteriormente por los ajustes y sus efectos sociales entre los que se destacan el aumento de la pobreza. Las políticas de focalización inician en México partir de 1989 con el PRONASOL y, de forma más acabada, con el PROGRESA.

La focalización se convierte en una herramienta para racionalizar el gasto; se aplican acciones de política social seleccionando a los beneficiarios quienes se constituyen como la población objetivo. El problema es que no está bien definida la focalización, ya que las instituciones no explicitan que se trata de políticas para los extremos pobres, por eso una de las críticas era que el foco no alumbraba a toda la población pobre, más aún si no consideramos la medida del ingreso de menos de dos salarios mínimos. En otras palabras se tiene que definir claramente si la política social es para los 14 millones de extremos pobres o para los 42 millones de pobres.

La focalización da prioridad a la erradicación de la pobreza extrema y la idea difundida por los organismos internacionales como el Banco Mundial, la ONU y el Banco Interamericano de Desarrollo, es la de la selectividad del gasto social; tan es así que piensan que si no se gasta en este tipo de políticas para los más pobres, es mejor no gastar.

94 Montagut. op cit. p. 20.

95 Candía José Miguel, “Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales”, en Nueva sociedad, No. 156, p 118.

Algunos aciertos de las políticas de focalización son que contribuyen a aumentar el impacto de los programas en la población objetivo y facilita la ecuación costo-beneficio con eficiencia. La focalización, al seleccionar al grupo objetivo, hace más fácil su evaluación y su aplicación.

Las políticas asistenciales focalizadas pueden cubrir carencias, pero muy pocas veces generan la capacidad de autonomía; así mismo, no se toma en cuenta la importancia de la participación de otros actores locales en las políticas, por lo regular sólo se valora a los que aplican las políticas y no a los beneficiarios.

Una debilidad adicional es que “la orientación de la inversión pública puede sesgar el impacto esperado cuando se utilizan criterios demasiado permeables para diferenciar bienes públicos de intereses privados. La subcontratación de numerosos servicios y obras con empresas privadas y el abandono por parte del Estado de importantes espacios de la vida social puede crear las condiciones no deseadas a través de las cuales se posibilite el usufructo de los programas por actores o intereses que no eran sujetos de la intervención pública”.⁹⁶

Con esto no queremos decir que solo el PRONASOL tiene errores, también la política social anterior a Solidaridad tenía demasiados defectos, según Enrique González Tiburcio señala en su libro Reforma del Estado y política social, que el corporativismo o la suplantación de las organizaciones; la burocratización de los programas; la desviación de los recursos a sectores de la población que no necesitaban de los subsidios; el paternalismo en el cual la población, es decir, la sociedad civil, esperaba y demandaba del Estado los mínimos satisfactores básicos sin la participación de ésta, pese a esto la política social de Salinas no supera muchas críticas.

96 Ibidem.

En la campaña electoral del expresidente Carlos Salinas, en 1988, se llevó a cabo una serie de estudios, demandas y diálogos en torno a la carencia de bienes y servicios básicos de la población en condiciones de pobreza. Elementos que fueron la materia prima de la plataforma política salinista y posteriormente del citado trabajo, *El combate a la pobreza*, que incluyó una agenda y un mapa de la pobreza así como la fundamentación intelectual de lo que constituyeron las principales acciones del PRONASOL. En dicho trabajo se reconoce que en 1988 había 41 millones de pobres y, de esos, 14.9 se encontraban en condiciones de extrema pobreza.

2.3. EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL).

Este programa jugó un papel importante en el proceso de modernización que promovía la administración salinista y en la reforma del Estado, el cual abarcaba el ámbito económico, político y desde la política social, cuyo argumento económico fue que:

"... ni el crecimiento, ni la modernización pueden hacerse al margen y a costa de los grupos más empobrecidos, pues inevitablemente, el crecimiento se detendrá al depender exclusivamente del exterior ante un paupérrimo mercado interno, y la modernidad se convertiría en un fracaso social si no incorpora a todos los grupos".⁹⁷

Solidaridad fue un programa gubernamental administrado centralizadamente por el poder ejecutivo, cuyo objetivo era subsanar efectos de la reducción del gasto público en el sector social ocurrido durante la década pasada y que, a la vez, pretendía establecer una nueva relación Estado-sociedad. Este programa trabajó básicamente con tres sectores de la población en extrema pobreza: los campesinos, los indígenas y los habitantes de las colonias populares en las ciudades. En palabras de Carlos Salinas de Gortari, pronunciadas en su discurso de toma de posesión, afirmaba:

"El Estado moderno es aquel que no ignora su responsabilidad con los grupos que requieren su apoyo: mujeres trabajadoras, infancia desprotegida, adultos pensionados y grupos indígenas, y que amplía oportunidades encabezando su defensa. El bienestar social en el Estado moderno no se identifica con el paternalismo, que suplanta esfuerzos e inhibe el carácter. Hoy la elevación del nivel de vida sólo podrá ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado con la sociedad".⁽⁹⁸⁾

⁹⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación, 1989. Mimeo. p. 2.

⁹⁸ Salinas de Gortari, Carlos. Discurso de toma de posesión, 1o. de diciembre de 1988.

En este esquema de reforma, se reconocía que la "mano del mercado" promovía la eficiencia económica pero no garantizaba la equidad social, de ahí que se necesitara la respuesta de la "mano solidaria" para garantizar la equidad social. El objetivo a alcanzar era sentar las bases de una nueva economía mixta, con la creación de un Estado promotor del desarrollo en lo económico y un Estado solidario en lo social:

"...se replantea su función [el Estado] en tres aspectos: 1) Reconoce la capacidad de los grupos sociales y comunidades para organizarse y para generar alternativas productivas, si cuenta con las condiciones básicas para ello; 2) Reconoce que es contraproducente incrementar burocracias para resolver problemas específicos; y 3) Desarrolla nuevas formas de financiamiento no inflacionarias".⁽⁹⁹⁾

El PRONASOL está inscrito en dos de los cuatro acuerdos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994:

- a) El Acuerdo para la soberanía, la seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior.
- b) El Acuerdo de recuperación económica con estabilidad de precios.
- c) El Acuerdo para la ampliación de nuestra vida democrática.
- d) El Acuerdo para el mejoramiento productivo del nivel de vida.

En los dos últimos acuerdos se apoyo el PRONASOL. Los objetivos del último acuerdo, fueron:

- 1.- La creación de empleos productivos y bien remunerados.
- 2.- Atención de las demandas sociales prioritarias.
- 3.- Protección del medio ambiente.
- 4.- Erradicación de la pobreza extrema.

99 Villareal, René . "Del Estado de bienestar al Estado solidario", en Exámen, año 2, núm.13, 16 de junio de 1990, p. 10.

Los objetivos concretos que se perseguía con el PRONASOL eran:

- Mejorar el nivel de vida de los grupos de la población en condiciones de pobreza extrema.
- Promover el desarrollo regional equilibrado y crear condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida.
- Promover y fortalecer la participación y la gestión tanto de las organizaciones sociales como de las autoridades locales.

De acuerdo con el discurso oficial, Solidaridad fue un instrumento para la erradicación de la pobreza y de la pobreza extrema que no partía de dádivas, sino de un trabajo basado en la tradicional organización de la población. Su tarea era entregar presupuesto a las localidades, la coordinación la componían los tres niveles de gobierno: la Federación, las entidades federativas y los municipios. El objetivo planteado en este programa era que los municipios dispusieran de los recursos recibidos y que ellos los administraran, de forma tal que se descentralizaran las funciones, sin embargo hay evidencias que no se cumplió.

En Chiapas, Juan Vásquez López uno de los representantes de los Fondos Regionales de Solidaridad de Ocosingo afirmó que los recursos eran insuficientes debido al crecimiento de las demandas por parte de localidades indígenas, además, "dijo que a ese municipio el gobierno le ha dado mucho dinero, pero lo manejan la CNC y el alcalde, y la gente lo que quiere es manejar los fondos con autonomía, no condicionados a ningún tipo de compromisos políticos".⁽¹⁰⁰⁾

Esta política social fue diseñada, de forma contraria al intervencionismo económico, ya que no hay una competencia económica con la iniciativa privada, por lo cual "es vista a través del gasto social y del otorgamiento de subsidios directos a los más pobres, pero bajo la premisa fundamental de que ninguno de ellos se estableciera como criterio básico de reparto del producto,

100 La Jornada, 6 de septiembre de 1993.

por los efectos directos que pudieran tener en la inhibición de la iniciativa privada y en la utilización de una parte excesiva de las ganancias en el financiamiento de los subsidios".⁽¹⁰¹⁾

Sin embargo el objetivo central referente a la disminución de la pobreza extrema no se alcanzó.

A pesar de que el 25 de noviembre de 1993 el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) publicó datos en los cuales afirmaba que la pobreza absoluta o pobreza extrema había disminuido en un millón 100 mil, en el lapso de 1988 a 1993, es decir, pasó de 14.1 millones a 13 millones, sobre esta reducción existen ciertas dudas, al punto tal de afirmar que "El INEGI bajó el precio de la canasta básica a la mitad y sólo así pudo demostrar la disminución de la pobreza extrema".⁽¹⁰²⁾

La solución al problema no radica en que la política social otorgue a la población en condiciones de indigencia acceso a 5 servicios, como podrían ser leche, tortilla, drenaje, banquetas y cualquier otro bien. La solución está, primero, en que tengan empleo uno o varios de los integrantes de las familias pobres y, segundo, en que el ingreso alcance a cubrir todas las necesidades básicas. Para esto es necesario que por lo menos se mantengan los ingresos al nivel de los precios de la canasta, sin reducir el tamaño de la misma.

Existen datos suficientes para demostrar que la pobreza sigue en aumento, no sólo en México sino en todos los países latinoamericanos, en los cuales el 90% de la población ha disminuido su participación en la riqueza y sólo un 10% la ha aumentado, en los años de 1987 a 1990.⁽¹⁰³⁾

101 Calderón, José María. El Programa Nacional de Solidaridad. Los límites del programa neoliberal para la erradicación de la pobreza., Ponencia presentada el 26 de octubre de 1993, en el Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana.

102 Laurell, Cristina "PRONASOL la pobreza de los programas contra la pobreza" en Nueva sociedad, Pobreza y políticas sociales, No. 131, mayo-junio, p. 160.

103 Para profundizar en distintos datos Ver. Calderón, José María. "El sistema político mexicano entre inercia e innovación" en Ixtapalapa 34, julio-diciembre, 1994, p. 36.

Las tareas encomendadas al PRONASOL en el ámbito de ampliación de la vida democrática fueron las siguientes:

- El impulso a la concertación y a la participación social en la conducción del desarrollo
- Fortalecimiento de los canales de concertación con las organizaciones de la sociedad civil
- Democratización de las organizaciones representativas de la sociedad
- Participación de la mujer y la juventud⁽¹⁰⁴⁾

En esta etapa se hablaba de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, en la cual el Estado actuaba como promotor y gestor de la democracia y del desarrollo de la sociedad y pasando de la lógica sectorial a la territorial.

Esta nueva relación ha sido ya un punto nodal de diversas investigaciones que señalan que el proceso de democratización dirigido por el PRONASOL tendió a dar legitimidad al gobierno y al PRI en general, es decir, el Programa Solidaridad, tuvo la función de recuperar la confianza que en 1988 faltó y revertir el diagnóstico que el propio gobierno realizó.

"Existe un alto grado de consenso entre las organizaciones sociales y los organismos no gubernamentales del sur y sureste del país, en que la política de desarrollo social del gobierno mexicano es antidemocrática, con recursos muy limitados y en que su normatividad es vertical y no toma en cuenta la experiencia de estos grupos".⁽¹⁰⁵⁾

2.3.1 Metodología.

La forma de operar de Solidaridad comenzaba en un primer momento con un diálogo que fluía de la población pobre y de las organizaciones sociales, dando a conocer sus demandas al presidente.

104 Documentos básicos del Pronasol. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. 75.

La segunda parte del diálogo tenía como finalidad concertar las acciones a realizar. En esta etapa era imprescindible la organización de los futuros beneficiarios. Otras metas eran: en qué forma se realizarán las obras, en qué tiempo se realiza, cómo puede participar la organización en el trabajo. Después se emprendían las acciones a realizar y se exigía corresponsabilidad con la población objetivo, la cual tenía que participar ampliamente.

Uno elemento fundamental fue la focalización, proceso en el cual se trató de dirigir los esfuerzos de la política social estrictamente a los grupos necesitados, a los de extrema pobreza que en el lenguaje técnico constituyen la población objetivo, a la que hay que salvar de la pobreza por su extrema vulnerabilidad.

Algunas de las evaluaciones realizadas por académicos demuestran que la focalización es parcial, que los márgenes de desviación pueden llegar hasta un 50%; por ejemplo, en una evaluación realizada por investigadores del Colegio de México se llegó a la conclusión de que en Durango se benefició más a la gente que vive en la ciudad y no a los habitantes de las zonas rurales que son quienes tienen menos recursos y carecen de servicios. Otro ejemplo se refiere específicamente al programa de leche y tortilla en las colonias de los pedregales en la delegación de Coyoacán del DF, lugar en donde coexisten hogares de diferentes estratos. "Sin embargo, de 666 hogares beneficiarios de los subsidios, más de 29% excede el ingreso de dos salarios mínimos, que se ha considerado como el criterio normativo de acceso".⁽¹⁰⁶⁾

Es necesario afirmar que aquí también jugaba un papel primordial la coordinación de los tres niveles de gobierno: el municipio dando a conocer las demandas, las acciones y los resultados a la entidad federal y ésta a la Federación, concretamente al expresidente Salinas.

105 La Jornada, 4 de septiembre de 1993, p. 24.

106 Del Valle Rivera, Carmen y Gerardo Torres. "El acceso a programas sociales de abasto (Leche y tortilla) en colonias populares del sur del D.F., en Economía. Teoría y práctica, Ixtapalapa, p. 237.

Las acciones que se emprendían en particular y el programa en su conjunto tenían como objetivo fundamental crear un piso social básico, el cual:

"está constituido por el conjunto de bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población [...] Este piso básico para todos se determinará y asumirá como resultado de un proceso de discusión colectiva y buscará ser la expresión material de los derechos sociales consagrados en la constitución...".⁽¹⁰⁷⁾

Un elemento central en la operacionalización del programa, por lo menos oficialmente, era la concertación, concebida como la relación entre Estado y sociedad en acciones de interés común. En concreto se trataba del respeto a la pluralidad de los grupos, tanto a su cultura como a su ideología.

"Concertar, no ha significado para esos grupos claudicar o negociar sus posiciones políticas e ideológicas, que son respetadas y garantizadas por el Estado cuando convergen en el ejercicio de la Nación".⁽¹⁰⁸⁾

Oficialmente no se dejaba de beneficiar a un grupo social por sus preferencias políticas, se apoyaba a todas las organizaciones siempre y cuando la población pobre fuera la que recibiera las obras, no obstante, como ya vimos, había gente que no era pobre y recibió las obras. Con respecto a la selectividad política, no fue suficiente el argumento manejado por el subsecretario de Desarrollo Social, Ing. Carlos Rojas, al decir que el programa de Solidaridad no partía de criterios políticos, ya que en Michoacán se otorgaron recursos a todos los ayuntamientos incluidos los 52 que en 1992 gobernaba el PRD; no obstante, este razonamiento no significa que el elemento político no intervenía en la selección de la población beneficiada, ya que si bien de lo que se trataba era de ampliar la votación donde el PRI había ganado, también lo era recuperar espacios perdidos en las pasadas elecciones.

107 Cf. Consejo Consultivo del PRONASOL. El combate a la pobreza, El Nacional, México, 1990, p. 71.

El programa recogía la solidaridad social a partir de las formas de trabajo de los grupos indígenas como son el tequio o las faenas y la mayordomía, también retomó las experiencias espontáneas de solidaridad expresadas en los sismos de 1985.

Se impulsó la organización donde no la había para que las comunidades participaran activamente en su desarrollo económico y social:

"El Programa Nacional de Solidaridad no sólo por cobertura, sino fundamentalmente por su naturaleza es un Programa que demanda la movilización del sector público en su conjunto y de todos los mexicanos a través de sus organizaciones. Se trata en síntesis de un ejercicio democrático, de participación y corresponsabilidad social. Ésa es su verdadera esencia."⁽¹⁰⁹⁾

A pesar de que existen sólo algunas investigaciones empíricas sobre el uso político del PRONASOL. Uno de los trabajos en los que se comprueba de forma econométrica es un trabajo de Molinar Horcasitas¹¹⁰ en el cual afirmó: "Inequivocadamente, podemos demostrar que los recursos del PRONASOL se manejan con criterios políticos y los que dicen que no, no lo van a poder demostrar nunca".¹¹¹

2.3.2 Líneas de política

a) Asignar proporciones presupuestales crecientes en atención de los grupos de menores recursos en el campo y las ciudades, en especial en los rubros estrechamente relacionados con el gasto social, para ser ejercidos en el marco del Programa Nacional de Solidaridad.

108 Programa Nacional de Solidaridad. Primer informe de ejecución, p. 8.

109 Palabras pronunciadas por Carlos Rojas, Subsecretario de Desarrollo Social, en la instalación de la Comisión Nacional del PRONASOL. 2 de diciembre de 1989. (Versión estenográfica)

110 Molinar Juan y Weldon J "Programa Nacional de Solidaridad: Determinantes partidistas y consecuencias electorales" en Estudios Sociológicos. Vol 12, No. 34, 1994, pp 155-184.

111 El Financiero, 2 de abril de 1993, p.43.

b) Extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral. (No obstante lo anterior, estas zonas persistieron en la pobreza, además de que para que éstas se desarrollaran se necesitaban mejores condiciones estructurales tanto en la economía, como en otros ámbitos.)

c) Elevar el rendimiento social de los recursos por medio de las aportaciones y participaciones de los grupos beneficiarios, así como el aprovechamiento de los recursos materiales propios de la localidad. (Por lo que respecta a este punto, en muchos casos se dio la participación de los grupos ya que al hacerlo el Programa gastaba menos recursos.)

d) En el diseño y la ejecución de las obras, se respetará su singularidad y valores de los involucrados, especialmente en el caso de los indígenas.

e) Los tres niveles de gobierno participarán en el diseño y ejecución de las obras, no sólo con su trabajo sino también con contrapartidas presupuestales estatales y municipales.

f) Impulsar la participación tanto de las mujeres como de los jóvenes en las acciones que se emprende en el combate a la pobreza extrema con su trabajo y conciencia solidaria favoreciendo la participación en pro de la transformación social del país. (Nunca se definió el tipo de transformación social, aunque podemos decir que se trató de una mayor polarización ya que mientras algunos pobres recibían servicios, un reducido número de empresarios adquirían empresas del estado a bajos costos.)

g) Promover la participación social de las asociaciones profesionales, organizaciones sociales, agrupaciones sindicales y patronales, instituciones académicas, en la medida de sus posibilidades y campos de acción, sumando esfuerzos, experiencias y aprovechando información, opiniones y trabajo directo.

2.3.3 Acciones específicas

Los rubros que se consagran como derechos sociales en la Constitución fueron retomados en la agenda del PRONASOL, estos son: alimentación, salud, vivienda y educación. No obstante, en el primer año de operación 1989, la

agenda contempló los rubros de: electrificación, agua potable, infraestructura agropecuaria, impartición de justicia, reforestación y programas recuperables.

Para 1990, el número de rubros ascendió a 18 por lo menos, las acciones que se consideraron: desarrollo comunitario, preservación de los recursos naturales, infraestructura urbana, reorganización administrativa, fortalecimiento municipal, apoyo a organizaciones sociales, emergencias sociales, servicio social juvenil y la mujer en el desarrollo comunitario.

Los objetivos y acciones concretas en las que trabajó el PRONASOL, en particular por cada rubro son:

1.- Alimentación. El propósito central en materia alimentaria es proporcionar a todos los mexicanos una dieta adecuada diversificada y a bajo costo.

2.- Salud A partir de una concepción amplia de salud, que va más allá de la curación de enfermedades y la atención médica. La estrategia tendrá que partir de un criterio de bienestar general para lo cual se requiere: a) Terminar con la desigualdad en el acceso a los servicios de salud; b) aplicar la cobertura de atención primaria de salud a todas las zonas marginadas c) realizar programas para la población de mayor riesgo.

3.- Educación. Para llevar a cabo los objetivos que se plantearon en este rubro, era necesario elevar el nivel de vida de la población. El énfasis en materia educativa debía dirigirse al nivel de enseñanza primaria. Se consideraba que si se cumplía con este objetivo era posible que los educandos continuaran sus estudios. La focalización de la política social encuentra al grupo al cual se dirige, que en este caso son los que menos posibilidades tienen de iniciar, permanecer y concluir ese nivel educativo, tanto niños como adultos en extrema pobreza.

4. Vivienda. Con respecto a este rubro se creía que el acento debía ponerse en zonas urbanas marginadas, pero con mayor énfasis en las regiones rurales, dadas las desigualdades históricas de estos ámbitos.

No sólo se requería construir nuevas viviendas, sino también dar mantenimiento a las deterioradas, así como avanzar en la reducción del hacinamiento.

5. Regularización de la tenencia de la tierra. Este rubro tenía como objetivo integrarse a la reserva territorial y orientar el desarrollo urbano.

6. Electrificación en comunidades. Aquí el objetivo era elevar la calidad de vida e impulsar los proyectos productivos.

7. Agua potable. Para este servicio, los trabajos planteados eran: perforación y equipamiento de pozos, cisternas de almacenamiento y redes de distribución a las comunidades con más de 500 habitantes.

8. Proyectos productivos. También mediante proyectos de inversión recuperable, se buscaba aprovechar habilidades y recursos para el establecimiento de pequeñas industrias tanto en el medio rural como urbano. Paralelamente se establecen programas de capacitación.⁽¹¹²⁾No obstante, no se llegaron a generar más de un millón de nuevos empleos a lo largo de los seis años.

9. Desarrollo comunitario. Este rubro contemplaba programas integrales donde participaban las dependencias públicas, el sector social y los tres niveles del gobierno para apoyar el desarrollo de la comunidad.

10. Preservación de los recursos naturales. En este programa se trataban de aprovechar racionalmente los recursos, preservar la flora y la fauna, el establecimiento y operación de viveros, estaciones de vida y zoológicos. También participaban los tres niveles de gobierno.

11. Infraestructura agropecuaria. El objetivo de éste era el rescate de obras deterioradas o que no habían sido concluidas, así como la construcción de pequeñas obras de irrigación, comunicaciones y reforestación. En este caso se atienden principalmente zonas desérticas.

¹¹²Ver Sedesol, Manual del Programa Nacional de Solidaridad. Mimeo. 1993.

12. Infraestructura urbana. Aquí se promovían acciones solidarias para drenaje, alcantarillado, pavimentación, alumbrado público y otros servicios básicos en las colonias y localidades carentes de ellas.⁽¹¹³⁾

13. Procuración de justicia. En este punto se apoya en especial a los indígenas, a las comunidades para preservar el derecho tradicional, propio y de sus prácticas, así como el fortalecimiento de los medios de justicia, apoyo jurídico, laboral y social para jornaleros.

14. Fortalecimiento municipal. Acciones para el bienestar y desarrollo de los ayuntamientos.

15. Reorganización administrativa. Se trataba de que mediante acciones administrativas, se agilizará el funcionamiento de las instituciones públicas, aumentando su eficiencia y eficacia.

16. Apoyo a organizaciones sociales. En este ítem se dio apoyo a las organizaciones de productores, ejidatarios y pobladores.

17. Emergencias sociales. Aquí se tenían contemplados programas para casos de catástrofes o desastres.

18. Servicio social juvenil. Se buscaba dar apoyo a los jóvenes estudiantes a cambio de acciones de beneficio a su comunidad, así como la preparación académica del estudiante y su contribución a la solución de la problemática social.

19. La mujer en el desarrollo comunitario. Este programa buscaba consolidar e impulsar la organización social autogestionaria de mujeres en proyectos productivos, de acción social y servicios a la comunidad. Se trabajó con mujeres indígenas, campesinas y de zonas urbanas para mejorar sus condiciones de vida. Los proyectos que se desarrollaron fueron entre otros: mejoramiento de la vivienda, introducción de servicios públicos tales como agua potable y electrificación, guarderías, etc.

La agenda del PRONASOL es la más amplia que se haya tenido en la historia del país como programa de política social, y demuestra que hay un sinnúmero de necesidades, lo cual nos lleva a pensar en dos cosas, la primera que tiene

¹¹³ Ibidem, p. 10.

que ver con la pobreza y el rezago social y la segunda con la ausencia de una ciudadanía que tenga acceso a los satisfactores básicos.

Pese a la larga lista de necesidades y a que la mitad de la población del país se encuentra en la pobreza, el monto de los recursos para el programa nunca fue mayor al registrado en 1981; sin embargo, según cifras de la SEDESOL fue más productivo, a pesar de estola pobreza antes de la crisis de 1982 era menor, por lo cual no sólo se requería que la política social fuera productiva sino también que fueran mayores los recursos.

Si a esto le sumamos la malversación de fondos públicos por parte de algunos funcionarios ya que "La PGR consignó penalmente a ocho exalcaldes poblanos por malversar dinero del Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL",⁽¹¹⁴⁾ la política social no es tan eficiente como lo postulan algunos funcionarios.

Para la óptima ejecución de este programa participaron: la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, la Coordinación General del Programa y el Consejo Consultivo.

La primera instancia estuvo integrada por el propio presidente de la República, quien personalmente dirigía el programa, también participaban en esta comisión, el Departamento del Distrito Federal; el Instituto Mexicano del Seguro Social; el Instituto Nacional Indigenista; la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; el Fondo Nacional para el Fomento de las artesanías; el Fideicomiso de la Palma; la Comisión Nacional de Zonas Áridas; la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra; la Forestal y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y Pesca.

114 La Jornada , 10 de septiembre de 1993.

El Consejo Consultivo del Programa estaba integrado por entidades y representantes de los grupos indígenas, campesinos, de los sectores sociales popular y privado, así como por estudiosos de los problemas sociales objeto de la comisión.

2.3.4 Recursos.

Para el eficaz cumplimiento de los propósitos establecidos, el Gobierno de la República reorienta el gasto destinado al desarrollo de las diversas regiones con un fuerte sentido social. Con estos recursos, más los que otros sectores y los gobiernos estatales y municipales destinan para los mismos fines, se pueden dar pasos firmes contra la pobreza. A ellos se suman las aportaciones de los propios beneficiarios.⁽¹¹⁵⁾

Los recursos del PRONASOL, por pertenecer a la nación y ser de carácter público, debían usarse con honestidad y transparencia, por lo cual, las comunidades eran quienes intervenían directamente en su uso, vigilancia y evaluación de los resultados, manejándolos de manera ágil, sencilla y oportuna, sin burocratismo ni centralismo.

Los recursos destinados al PRONASOL tendieron a crecer año con año: en 1989 se asignó un presupuesto de 1,640 billones de viejos pesos; para diciembre de 1990 se aprobó que el gasto para 1991 fuera de 5,117 billones de viejos pesos.⁽¹¹⁶⁾

Los recursos presupuestales de la administración anterior, en el ramo XXVI, se destinaban al desarrollo regional, a partir del año de 1989 dichos recursos se utilizarían para el conjunto de entidades federativas con el fin de construir obras

115 Cfr Documentos básicos del Pronasol. Op. cit., p. 13.

116 Datos tomados de Barajas, Gabriela. "Crónica. El Pronasol y sus programas", en El Cotidiano. México, UAM-Azcapotzalco, julio-agosto de 1992. núm. 49.

públicas; ello a través de la firma de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD).

Las entidades con mayor presupuesto o recursos de solidaridad en 1989 fueron Nuevo León con 7.3% y Oaxaca con el 6.8%. Para el año de 1990, Oaxaca ocupó el primer lugar con un 8.9%; Chiapas el segundo, con 8.3% y el Estado de México con 6.9%. Ya en 1991, a Oaxaca se destinaría el 8.4%, el 7.1% para Chiapas y para Guerrero el 6.4%.

Las entidades con menores recursos en 1989 fueron Aguascalientes con 1.5%, Baja California Sur con 1.3% y Tabasco con 1.0%. En 1990, Colima contó con 1.5%, Baja California Sur con 1.1% y Tabasco con 0.8%. Ya en 1991 a la entidad de Querétaro se destinó 1.3%, 1.2% a Tabasco y a Baja California Sur sólo 1%.

Si se dividiera el 100% de los recursos entre las treinta y dos entidades federativas, resultaría un promedio nacional de 3.2%.⁽¹¹⁷⁾

Los recursos del PRONASOL fueron creciendo año con año, en 1994 fueron del orden de los 11 millones 451 mil viejos pesos sin embargo, "si esos recursos del 94 se dividieran entre los 44 millones de pobres que hay en el país, tocaría a cada uno 260 pesos y menos de un peso diario".⁽¹¹⁸⁾

2.3.5 Los comités de solidaridad

Los Comités de Solidaridad son aquellos órganos o grupos organizados democráticamente por parte de los pobladores en condiciones de pobreza. Con estos Comités se operó el Programa Nacional de Solidaridad. En el discurso oficial, los Comités son "La organización social solidaria".

117 Elaboración de Antonio Peniche, con base en información de la cuenta de la Hacienda Pública Federal, el artículo es: "El Pronasol. Algunas notas y reflexiones", en El Cotidiano. México; UAM-Azcapotzalco, julio-agosto de 1992, núm. 49.

118 La Jornada, 2 de agosto de 1994.

La Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, en su documento sobre los Comités, distinguió tres formas de su organización en México:

1. La primer forma de organización de Comités es la referente a los grupos representativos con diversos grados de participación, vida asamblearia y procesos democráticos.
2. La segunda forma gira en torno a aquellos procesos organizativos embrionarios poco definidos, surgidos por el ambiente de participación creado por el proceso de modernización del Estado y la necesidad de éste de contar con interlocutores válidos.
3. Y la tercer forma es la que tiene relación con las organizaciones con estructuras ligadas al viejo proyecto del Estado Benefactor y que padecen crisis de representatividad, de capacidad de gestión, de credibilidad y de financiamiento.

La SEDESOL y el PRONASOL, dada esta crisis en sus organizaciones, se propusieron crear formas democráticas representativas que:

- a). Recuperen los procesos propios y autónomos que los grupos generan o asumen en la solución de sus problemas.
- b). Que cuenten con instrumentos y métodos de trabajo que permitan un flujo constante de información así como posibilidades de definición y discusión de tareas y acciones por parte de todos sus miembros.⁽¹¹⁹⁾

El objetivo de estos Comités era que las comunidades, o la población beneficiaria, fueran protagonistas de su propio desarrollo, con sus características propias, experiencias, tradiciones, autonomía y capacidad de gestión, eliminando así las viejas formas de imposición de organización, que motivaban la apatía de los pobladores en la participación comunitaria.

Muchos de los comités se enfrentaron a viejos líderes en colonias y municipios casi siempre miembros y promotores del PRI, por ejemplo en la colonia

119 Cf. SEDESOL. Manual de Funcionamiento de los Comités de Solidaridad, p. 9.

Liberales de 1857: "Dentro del partido se pelean tanto los viejos líderes y el nuevo comité de Solidaridad, desde que está solidaridad ha cambiado la colonia".⁽¹²⁰⁾

Para que el funcionamiento de los comités al interior fuera óptimo, era necesario que los participantes tuvieran libertad de opinión, de reunión y que contaran con la capacidad de elegir y renovar a sus representantes, de actualizar sus objetivos y de ejercer la gestión democrática que permita la cohesión del grupo y el fortalecimiento de su solidaridad.

Según el Estado, se trataba de recuperar la capacidad de la comunidad para plantear y resolver problemas.

"Los Comités de Solidaridad forman parte de un sinnúmero de experiencias y formas de acción, sin embargo en muchos casos, los Comités han carecido de programas de trabajo que dieran respuestas progresivas e integrales a las necesidades comunitarias; en otros la participación de los beneficiarios directos del Programa o vecinos estuvo ausente en todo el proceso".⁽¹²¹⁾

Los Comités de Solidaridad se diluyeron con facilidad al ser conseguidas y realizadas las obras y desaparecen desaprovechando el potencial organizativo de estas células.

La organización no se desarrolla ni se fortalece ante la ausencia del conocimiento de procesos autogestivos y democráticos, tanto por organizaciones como por servidores públicos.

La organización social solidaria requería de cuatro elementos para su funcionamiento:

120 Hernández, Rosa y Manuel Ribera. "La lucha contra los Gánsters" en La voz común, Ariel Contreras, (Coord), El nacional, México, 1991, p. 82.

1. Asamblea General. Ésta es el medio por la cual participa la comunidad, en ella se deciden las actividades, los recursos y las obras a realizar. La asamblea general es el motor de la organización social.

2. Reglamento Interno. Son las normas por las cuales se rige la organización así como el establecimiento de facultades y obligaciones de los órganos de representación de la organización.

3. Programa de Trabajo. Es la guía de acciones y metas de las organizaciones, este programa de trabajo permite la optimización de los recursos y debe ser el resultado del análisis colectivo.

4. Contraloría Social. Es la instancia por medio de la cual la población organizada supervisa sus propias actividades desempeñadas así como las realizadas por las instancias gubernamentales, a fin de lograr un mejor uso de los recursos y propiciar el desarrollo transparente y eficaz de las obras.

Los comités contaban con actividades y talleres de planeación participativa, las organizaciones acudían al Comité de Planeación Democrática (COPLADE), o al Consejo de Planeación Democrática Municipal (COPLADEMUN) para participar en el proyecto de planeación democrática del desarrollo.

Hasta el 5 de julio de 1991 y a menos de un año de haberse iniciado la operación de la contraloría social, órgano dependiente de la Secretaría de la Contraloría Social de la Federación, se habían instalado veintiocho mil Comités de Control y Vigilancia del PRONASOL.⁽¹²²⁾

121 Ibidem, p. 11.

122 Cfr Calderón Rodríguez, José María. El Programa Nacional de Solidaridad. Los límites del programa neoliberal para la erradicación de la pobreza. Ponencia presentada en el Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana, efectuado el 26 de octubre de 1993, p. 16.

2.4 LA ALIANZA NACIONAL PARA EL BIENESTAR

La política social en el periodo de Ernesto Zedillo se encuentra esbozada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y concretamente se centró en lo que fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

En el Plan Nacional de Desarrollo, la política social es vista a través del 4º capítulo denominado Desarrollo Social, en el que se admite la responsabilidad de “procurar igualdad de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población”.¹²³

En la constitución se encuentran postulados, los derechos sociales, los cuales son los siguientes El derecho a una educación básica gratuita, a la salud, al trabajo, a la vivienda digna, a la igualdad entre el hombre y la mujer y a la protección de la infancia.

Se señala que el principal reto de México es la disminución de la pobreza y la moderación de la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población, en los siguientes términos.

“El desarrollo social guarda una relación de fortalecimiento. La exclusión de diversos grupos de mexicanos de los beneficios del desarrollo, no es compatible con el afianzamiento de un sistema político plural, abierto y estable, para lograr consolidación democrática en el marco del Estado de Derecho, es indispensable crear las condiciones que amplíen la satisfacción de necesidades sociales y el disfrute de los derechos individuales y sociales. A su vez, el bienestar social general y perdurable sólo será posible a través de la generación de empleos permanentes bien remunerados que garanticen el acceso a la seguridad social, así como por el incremento de la productividad en los ingresos de la población. Sin estabilidad ni crecimiento económico no hay progreso social. Por ello las políticas fiscal, monetaria y financiera deben articularse para fortalecer el ahorro y la inversión.”¹²⁴

¹²³ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1995, p. 73-2000.

El gobierno debe dar atención a las regiones más agudamente marginadas y en especial atender a las familias en condiciones de pobreza extrema así como a grupos en desventaja y a las comunidades indígenas para integrarse al desarrollo, lo que también significa una mayor cohesión social.

La dimensión de los rezagos estructurales, agravados por la crisis económica implica el imperativo de convocar a una cruzada nacional por el bienestar, capaz de hacer converger la fuerza y el talento de todos los mexicanos y de las diversas instituciones en un nuevo acuerdo social.¹²⁵

Para la política social de Zedillo es importante la participación corresponsable de organizaciones tanto sociales como ciudadanas, su carácter nacional, integral, incluyente, participativa y federalista, para ello, se apoyará en una alianza nacional para el bienestar: que movilice a las fuerzas sociales y políticas, a las organizaciones ciudadanas y a los tres niveles de gobierno.¹²⁶

El nuevo federalismo será el eje de la ejecución de las políticas sociales para aprovechar la capacidad participativa local en la promoción del bienestar.

2.4.1 Diagnóstico

Del plan se desprende que para el año de 1994 se tenía solo un 10% de analfabetismo, la disponibilidad de agua potable era de 84%, de energía eléctrica luz de 91% y 77% de drenaje del total de las viviendas, pero faltó señalar cuántas familias no tienen vivienda y cuántas de estas no disponen de estos servicios.

Respecto a educación, 2 millones de niños de seis a catorce años no asisten a la escuela, 10 millones de mexicanos no tienen servicios básicos de salud e higiene, otros problemas de enorme importancia son los trastornos asociados

124 Ibidem, p. 74.

125 Cfr Ibidem p. 25.

126 Ibidem, p. 75.

de la pobreza como son: desnutrición, infecciones gastrointestinales y muertes maternas y perinatales.

Estos déficits socioeconómicos son generados, o son el resultado de una muy mala distribución del ingreso ya que para 1992 sólo el 20% de la población con más altos ingresos concentraba el 54% del ingreso nacional, mientras el otro 20% más pobre recibía apenas el 4% del ingreso.¹²⁷

Por ello el problema específico y urgente de resolver es el de la pobreza extrema, el cual según cifras oficiales se ubican en catorce millones de personas y total 10.5 millones se encuentran en el área rural.

“La pobreza y marginación afectan de modo particularmente grave a la población indígena: en 1990, 41% de la población indígena de más de catorce años era analfabeta y 37% no tenía ninguna instrucción escolar, de los que trabajan, 83% recibía menos de dos salarios mínimos en su gran mayoría, los indígenas residen en comunidades apartadas de los beneficios sociales y los servicios públicos básicos”.¹²⁸

Otros grupos vulnerables son: jóvenes, niños, ancianos, mujeres y discapacitados.

2.4.2 Objetivo de la política de desarrollo social

Una de las principales metas que se propone la política social Zedillista es la solución es la pobreza extrema ya que anula la libertad e igualdad de oportunidades por lo cual la política de desarrollo social asumirá un carácter integral.

El objetivo en el periodo de 1995-2000 en desarrollo social es “propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguran a la población el

¹²⁷ Ibidem, p. 77.

disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la constitución elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos y de manera prioritaria disminuir la pobreza y la exclusión social”.¹²⁹

Asimismo, plantea extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural.

La multiplicación de oportunidades debe trascender el origen étnico y social, la ubicación geográfica y la condición económica de cada mexicano.

2.4.3 Estrategias y líneas de acción

En este aspecto busca fortalecer la capacidad de respuesta de las instituciones a partir de la experiencia de años recientes y promover el potencial de organizaciones sociales y ciudadanas, así como el fortalecimiento de todos los esfuerzos gubernamentales privados y sociales en la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida a través de 5 estrategias:

- 1.- Ampliación de cobertura y calidad de los servicios básicos.
- 2.- Armonizar el crecimiento y la distribución de la población en el territorio.
- 3.- Promoción del desarrollo equilibrado de las regiones.
- 4.- Priorizar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social y,
- 5.- Mediante los principios de federalismo, construir una política integral de desarrollo social.

Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.

Mejorar la calidad de los servicios de salud, educación y vivienda para alcanzar un desarrollo social integral, el reto es mejorar estos ámbitos y la productividad y los ingresos reales de las personas y las familias.

¹²⁸ Ibidem, p. 78.

Educación

Cruzada por la educación a partir de una Alianza nacional en que converjan iniciativas gubernamentales y de grupos sociales.

La primera meta es mejorar la calidad de la educación y ampliar su cobertura.

Educación básica

La calidad de la educación en este nivel preescolar, primaria y secundaria se basan en una sólida formación de valores, hábitos, conocimientos y destrezas. Otras metas son elevar la eficiencia terminal en toda la educación, reduciendo disparidades.

Se propone fortalecer programas para eliminar rezagos en localidades donde las condiciones sociales y geográficas dificultan el acceso a la educación, así como la mejora sustancial de la educación indígena respetando lengua y cultura de los pueblos y reforzamiento de la educación especial.

Ampliación y remodelación de la infraestructura

La evaluación será objetiva y oportuna para facilitar respuestas ágiles del sistema educativo.

Otros programas de política social integrados a las actividades educativas son por ejemplo desayunos escolares y becas.

Educación media superior y superior

El sistema nacional de educación superior necesita ser dinamizado, diversificado y distribuido territorialmente y de excelente calidad.

129 Ibidem, p. 83.

La calidad del bachillerato es decisiva para alcanzar la excelencia en la formación profesional superior.

Asimismo se propuso fortalecer el sistema de educación tecnológica vinculando los contenidos con los requerimientos del sector productivo.

En materia de ciencia y tecnología se buscó consolidar la planta de científicos altamente calificados en todas las disciplinas tanto de la investigación básica como la aplicada.

En materia de Cultura se señaló. “Corresponderá a la política cultural un importante papel en el desarrollo del país, su función será preservar y subrayar el carácter de la cultura como elemento sustancial en la defensa de la soberanía en la promoción de auténtico federalismo, en el desarrollo de la vida democrática, en el fortalecimiento de la identidad y la unidad del pueblo mexicano, en el respeto a la diversidad de sus comunidades y en el logro de niveles más altos de vida y bienestar”.¹³⁰

Educación física y deporte

Según el programa la educación física y la práctica del deporte contribuyen a la formación individual y el bienestar de la población y los propósitos que se proponen son ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la práctica y la enseñanza, asimismo se fortalecer la práctica del deporte en las escuelas, tanto en el horario escolar como extra escolar para canalizar el uso del tiempo libre de niños y jóvenes de todo el país.

¹³⁰ Ibidem, p. 90.

Salud

El desarrollo pleno de las capacidades para el trabajo la educación y la cultura solo es posible cuando existen condiciones de salud adecuadas; las metas son mejorar la calidad de los servicios y ampliar la cobertura e impulsando su federalización.

-Alrededor de 10 millones de mexicanos carecen de servicios de salud.

Para contribuir a la equidad es necesario incorporar a más población que no cuenta con los servicios de salud.

“Se reforzarán los recursos destinados al fomento de una vida saludable, a los programas de medicina preventiva y a garantizar el acceso a medicamentos e insumos esenciales, así como de los recursos humanos necesarios para la adecuada prestación de los servicios. Los programas de vacunación nutrición y salud reproductiva constituirá a el eje de servicios básicos, al cual se agregarán acciones específicas según sean las necesidades sanitarias regionales y locales”¹³¹.

Seguridad social

Para hacer frente a las necesidades especialmente en materia de pensiones es fundamental fortalecer sus finanzas.

Vivienda

La política de desarrollo social que impulsará el gobierno de la República en materia de vivienda tendrá como objetivos:

1. Orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de esfuerzos de los sectores público, social y privado para las actividades de

¹³¹ Ibidem, p. 94.

financiamiento, producción, comercialización y titulación de la vivienda; y promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias tanto en las zonas rurales como en las urbanas disfruten de una vivienda digna.

Se necesita fortalecer financieramente a las instituciones promotoras de vivienda.

“Con los sectores privado y social se concertarán acciones y mecanismos eficientes de comercialización de materiales para la construcción y de vivienda de interés social”.¹³²

Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población

El Plan propone cinco estrategias de acción en materia de población. Incidir en la circularidad entre pobreza y rezago demográfico.

En condiciones de pobreza los niños reciben escasa educación para su superación y los adultos si tienen empleo éste es de baja productividad y rendimiento y, por lo tanto mal remunerado.

En el caso de los grupos indígenas las condiciones se ven agravadas por su dispersión y aislamiento y por sus altas tasas de fecundidad, desnutrición y morbilidad y mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias.

Es necesario que confluyan los esfuerzos de combate a la pobreza y la reducción del crecimiento demográfico.

“Asegurar nutrición adecuada y servicios de salud a madres y niños, fomentar la asistencia escolar y las aspiraciones de logro educativo, propiciar oportunidades de empleo productivo e impulsar la condición de la mujer son acciones estratégicas para combatir la pobreza y a la vez para favorecer el cambio

¹³² Ibid, p. 97.

demográfico. Para romper el círculo vicioso entre rezago demográfico y pobreza se considera impulsar programas que complementen directamente el ingreso de las familias más pobres, sobre todo bajo la forma de becas, preferiblemente destinadas a mujeres para que participen en programas estratégicos de educación y capacitación que propicie el cambio demográfico. Asimismo, se requiere extender la cobertura y el acceso efectivo de la población rural e indígena a los servicios de planificación familiar”.¹³³

La participación de las comunidades indígenas en el diseño, operación y evaluación en programas sobre población.

Las prioridades, la integración social y productiva de los grupos más desprotegidos.

Otra actividad importante del federalismo es la justa distribución de recursos, entre regiones con la participación de la sociedad en los programas de desarrollo.

“La política de desarrollo social buscará cerrar las brechas entre las distintas regiones y micro regiones del país a través de la canalización de más recursos y la creación de condiciones adecuadas para la inversión productiva en las zonas que presentan desventajas más acentuadas un factor clave en este sentido con las inversiones en infraestructura que paralelamente a las capacidades, logren vincular a las regiones atrasadas con las más desarrolladas”.¹³⁴

Desarrollo urbano

En 1994 el 73% de la población vive en las ciudades, la primer prioridad de éstas es su misma expansión y por falta de capacidad financiera de los gobiernos locales han impedido atender las carencias acumuladas y las nuevas demandas.

¹³³ Ibid, p. 99.

¹³⁴ Ibid, p. 107.

Otra meta del desarrollo urbano es el programa de 100 ciudades medias y que constituyen alternativas de inversión y de residencia para la población.

Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social

La erradicación de la pobreza de la marginación social se efectuara solo con una estrategia integral que permita proporcionar servicios básicos a la población; con participación de los beneficios en las actividades que incrementen su propiedad y sus ingresos.

“Como parte central de la política social para el periodo 1995-2000 se transformara el Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de que la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados, los municipios, gobierno y sociedad.”¹³⁵

Esta nueva política de combate a la pobreza y a la marginación social y productiva. La primera alude a crear condiciones para la participación de todos los grupos sociales en los beneficios del desarrollo lo cual se duda en el fortalecimiento de la identidad y la unidad nacional y acredita una relación estrecha con la democracia participativa y en torno a la segunda se trata de socializar el esfuerzo para superar los rezagos y promover el crecimiento económico, condición para romper el círculo vicioso de la pobreza y la marginalidad.

La integración productiva constituye también un elemento de articulación del desarrollo regional como estrategia para la aplicación de políticas integrales de bienestar.

¹³⁵ Ibidem, p. 112.

Superación de la pobreza extrema

El círculo vicioso de la pobreza extrema tiene una transmisión general ya que los hijos de estas familias no pueden mejorar su situación económica debido a las definiciones nutricionales, educativas y de salud.

“La política de superación de la pobreza consistirá en la aplicación de acciones fundamentalmente de educación, salud, alimentación y vivienda, dirigidas a grupos de alta vulnerabilidad para mejorar sus condiciones de vida, aprovechando la organización social y ciudadana. La reducción de los niveles de pobreza requiere acciones sustanciales en los campos de la vivienda y los servicios urbanos, la infraestructura básica, la conservación del medio ambiente y el acceso a la impartición de justicia. La concentración de recursos presupuestales en la atención a la pobreza extrema abre posibilidades para canalizar apoyos hacia estas áreas”.¹³⁶

El objetivo de la nueva política de superación de la pobreza es incorporar a los grupos menos favorecidos al desarrollo a partir de condiciones materiales necesarias y elevar el nivel de bienestar y de desarrollo social del país, la estrategia general es actuar en la contención de los efectos sociales de la crisis que afecta el bienestar de la población e intensificar el esfuerzo para superar la pobreza.

Las líneas de acción para el combate a la pobreza será la provisión de servicios básicos y el apoyo al empleo y la producción.

Provisión de servicios básicos

Para el mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres es necesario elevar su capacidad productiva y cultural y su ingreso personal y familiar.

Para abatir la deserción y el analfabetismo se introducirán métodos educativos que estimulen las capacidades de aprendizaje en diversos entornos sociales,

apoyo a los maestros rurales e indígenas y se incrementará la inversión en infraestructura y se elevará cada año el número de becas.

La pobreza más aguda se encuentra en zonas rurales alejadas y dispersas lo que dificulta los servicios de educación y salud por tal motivo se proporcionará un paquete básico de nutrición y salud, el cual incluirá alimentos, servicios de salud comunitaria y atención médica básica y reproductiva.

“El eje será el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar, bajo la coordinación del DIF, que incluye los desayunos escolares. El propósito será garantizar el mejoramiento del nivel nutricional de los grupos más vulnerables de la población. Otro aspecto será la modificación del esquema de los subsidios al consumo en maíz, harina, masa y tortilla, para que éste se canalice efectivamente a la población de menores ingresos mediante un sistema laico. En especial, el subsidio se dirigirá a las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos”.¹³⁷

El programa de desayunos escolares se ampliará y así se podrán cubrir los requisitos nutricionales de los niños.

El abasto social que cubre a 28 millones incrementará su número de beneficiarios, se distribuirán maíz, frijol, arroz, azúcar, harina de maíz, abarrotes y mercancías generales.

A través de comités rurales se garantizará la participación comunitaria se recapitalizarán en 4 años las tiendas de consumo popular y se continuará con la apertura de nuevas.

La cobertura de leche se incrementará a más de lo que atiende en 1995, que son 5.5 millones de beneficiarios.

¹³⁶ Ibidem, p. 113.

¹³⁷ Ibidem, p. 114.

En lo que corresponde a vivienda se mejorarán las viviendas ya construidas y se promoverá la autoconstrucción, promoviendo el uso de materiales tradicionales.

Se promoverá el mejoramiento de la vivienda y la autoconstrucción a partir del crédito a la palabra.

Se promoverá también la infraestructura urbana y en caminos y telecomunicaciones, así como de dotación de agua y alcantarillado de comunidades de menos de 80 mil habitantes.

Apoyos para aumentar la producción, la productividad y el ingreso

“Los apoyos directos al consumo y a la inversión en recursos humanos se complementarán con programas de empleo, los cuales permitirán que la población tenga un ingreso en tanto transforma sus condiciones de vida y de trabajo. Además estos programas generan beneficios a la colectividad al crear infraestructura en caminos y obras de diversa índole que aumentan el potencial productivo de las regiones y atacan no sólo los problemas actuales de pobreza, sino que coadyuvan a evitar que estos aparezcan o se perpetúen”.¹³⁸ Se impulsarán acciones productivas para generar empleo.

Desarrollo de los pueblos indígenas

México se reconoce como un país pluriétnico y multicultural.

Más de seis millones de indígenas son pobres y casi todos viven en municipios con altos grados de marginalidad. El Estado mexicano ha procurado una política de incorporación de los pueblos indios a la cultura mestiza y al desarrollo político y económico nacionales. Sin embargo, esta política ha tenido obstáculos para la consecución de los objetivos de largo plazo.

¹³⁸ Ibidem, p. 116.

La pronta respuesta a los reclamos históricos de los pueblos indígenas en materia de impartición de la justicia, tenencia de la tierra, derechos políticos y sociales.

Se trata de incorporar a los pueblos indígenas al desarrollo nacional sin que renuncien a sus lenguas tradicionales y riqueza cultural.

La educación; el empleo y el aumento en la productividad de las regiones indígenas son piezas esenciales para lograr esta meta.

El plan considera que es necesaria la participación de los pueblos indígenas en la planeación y ejecución de los programas y proyectos de sus regiones como son de salud, educación y bienestar.

Atención a los grupos vulnerables

La prioridad de la política social de 1995 al 2000 son los jóvenes con desventajas económicas y sociales, que requieren apoyos especiales, otro grupos que merece atención son los trabajadores migratorios, las personas con discapacidad; los adultos de la tercera edad son los sectores menos favorecidos.

Los jóvenes en 1995 representan el 30% de la población total, es decir 27 millones de personas. No obstante existen un millón de jóvenes; que no saben escribir ni leer y de cada 100 jóvenes 18 estudian, 54 trabajan y 25 se dedican a los quehaceres del hogar y 3 están en inactividad. Entre mayor es la edad de los jóvenes es mayor el número de ellos que trabajan aunque estas cifras no coinciden con la PEA desempleada.

Las mujeres jóvenes se encuentran en otra situación, las señoritas de 15 a 19 años, 35 de cada 100 estudian, treinta trabajan y 35 se dedica a los

quehaceres del hogar. “Esto está relacionado con el hecho de que 15.5% de estas mujeres están unidas o casadas y 12 tiene al menos un hijo.

Los objetivos y estrategias en la política social para los jóvenes son los siguientes:

- ◆ Coordinar las acciones de atención de los jóvenes.
- ◆ Elevar la tasa de alfabetización juvenil para todo el país.
- ◆ Avanzar en la educación técnica.
- ◆ Buscar la calidad de la educación y la disponibilidad de becas que permita a los jóvenes de familias con menores recursos para estudiar.
- ◆ Desarrollar empresas juveniles productivas a partir de la capacitación y generando empleos.
- ◆ Impulsar el deporte en los jóvenes.
- ◆ Promover la salud a través de medicina preventiva y establecer programas de orientación en materia de salud mental de combate a las adicciones y de control natal.
- ◆ Atender problemas de la juventud de forma integral enfocándose a relaciones familiares, aspectos afectivo y reconocimiento.

Para mejorar las condiciones de los trabajadores migrantes es necesario impulsar proyectos de desarrollo integral con programas de educación y capacitación.

Incorporación de la población discapacitada al desarrollo. Hasta un 10% de la población se encuentra en condiciones de discapacidad, las políticas a desarrollar son:

- a) Fomento a una cultura de consideración y respeto a las personas con discapacidades y que proporcionen operaciones productivas, de promotores culturales.
- b) Diseño e implantación de programas de atención médica, educación y rehabilitación.

- c) Programas en pro de modificar el entorno físico, rampas, señalamiento, etcétera y cambio de actitud de la población general para con las personas con discapacidad.
- d) Incorporar a las personas con discapacidad al mercado laboral, a través de programas especiales de capacitación.
- e) “El plan deberá ocuparse de asignar, a través del sector salud, los recursos necesarios para prevención de defectos al nacer y la atención de las enfermedades crónico degenerativas. Además, el sector educativo garantizará el acceso de las personas discapacitadas a los servicios de educación cultura y recreación y a la práctica del deporte organizado; se concederá particular atención a los niños y a la población indígena” .¹³⁹

Para las personas de la tercera edad el gobierno se trazó como objetivos, una vida digna y tranquila con servicios de salud, vivienda, sustento y recreación, así como el aprovechamiento de sus conocimientos y experiencias.

Tendrán acceso preferencial y a bajo costo, a bienes básicos de consumo y a los servicios urbanos y brindarle apoyo decidido a las instituciones públicas y privadas que les proporcione ayuda asistencial, particularmente cuando las personas se encuentran en condiciones de soledad e indigencia.

2.4.4 Una política integral de desarrollo social

La política social del Plan Nacional de Desarrollo 1993-2000 reconoce el trabajo de los mexicanos en la construcción de instituciones de bienestar, considera lo que falta por hacer y asume que la inequidad en la distribución de los beneficios del desarrollo es consecuencia de problemas estructurales del mismo, que han terminado por representar un obstáculo para avanzar en justicia social, democracia y libertad.

¹³⁹ Ibid, p. 122.

El carácter integral de la política de desarrollo social estriba en establecer las condiciones para que la población pueda tener acceso al empleo y mejorar sus ingresos.

“Se persigue que todas las acciones públicas se orienten en un solo sentido y de este modo, contribuyan a atenuar los efectos de la crisis a comba las causas estructurales de la pobreza y a promover el desarrollo equitativo. Las políticas sectoriales concentrarán sus programas en atender prioritariamente las carencias de los grupos sociales y regiones del país que padecen la pobreza más aguda”.¹⁴⁰ Otro elemento importante de la política de desarrollo social es la descentralización tanto de recursos y responsabilidades y en los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

El primer paso es una revisión jurídica de las responsabilidades de cada nivel de gobierno en el ámbito del combate a la pobreza, para posteriormente presentar una iniciativa de ley de desarrollo social.

El último elemento de la política social es la corresponsabilidad de la sociedad, a través de su participación para el bienestar colectivo. La participación ciudadana parte de la cultura cívica en donde todos los actores antepongan a cualquier interés el propósito común de contribuir a la integración.

Honestidad y transparencia en el gasto social son fundamentales para alcanzar las metas para el desarrollo social.

“La profundidad y la complejidad de los retos actuales de manda una nueva alianza del gobierno con los grupos sociales y todos los ciudadanos con la voluntad de participar. Será una alianza nacional, para el bienestar en la que se buscará encauzar el esfuerzo colectivo hacia metas de naturaleza social. La importancia de la nueva alianza radica en su capacidad para robustecer el

¹⁴⁰ Ibid, p. 124.

carácter integral de la política social, así como para dotarla de una auténtica dimensión como política de Estado”.¹⁴¹

La política social del gobierno encabezado por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León tenía como meta propiciar la igualdad de oportunidades. Para poder alcanzar este fin, se instrumentaron políticas sociales en dos vertientes: a) las de acciones amplias, de cobertura general en los rubros de educación, salud, seguridad social, capacitación laboral y vivienda y, b) las de acciones para superar la pobreza, como son desarrollo de infraestructura social básica, oportunidades de ingreso y empleo, desarrollo de capacidades individuales (PROGRESA: salud, nutrición y educación).

Para romper el círculo vicioso de la pobreza, desde diciembre de 1994, se ha ampliado la estructura de servicios (agua potable, drenaje, electrificación, etc.), a través del fortalecimiento de los municipios. Así mismo, se han generado opciones de ingreso para las familias de escasos recursos mediante los programas de empleo temporal y el fomento a empresas sociales productivas.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), tiene el objetivo de fortalecer los programas alimentarios, para vincularlos con las acciones de salud y educación dirigidos a los estratos más pobres. La focalización sería mayor al tratar de implementar el programa en las familias y regiones que por su condición de extrema pobreza lo requieran, además de privilegiar a niños y jóvenes en la etapa de la fase de gestación hasta terminada la secundaria. No sólo se beneficiaría a la población objetivo, sino a toda la del lugar donde se desarrolle el PROGRESA con cobertura en materia de salud y educación.

“Al enfrentar a la pobreza mediante la ampliación de la infraestructura social; la creación de oportunidades de ingreso y la atención de manera integral y sostenida de estas tres dimensiones básicas, educación, salud, y alimentación, se fortalecerá la capacidad de las familias más pobres del país para que sus

¹⁴¹ Ibid, p. 125.

miembros puedan desarrollar su potencial humano y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y culturales, que devienen del desarrollo”.¹⁴²

Los sectores de población de aguda pobreza se encuentran con mayor frecuencia en áreas rurales, y se acentúa aún más en comunidades indígenas y en las familias de los jornaleros agrícolas.

A continuación se señala un diagnóstico sobre la deficiencia de los servicios esenciales como son: alimentación, salud y educación.

a) *Alimentación*.- Es fundamental tanto para la madre que está embarazada como para los niños en sus primeros años de vida pues influirá en las futuras capacidades básicas. La desnutrición está más ligada a condiciones de marginación, no es casual que los estados con desnutrición alta sean los que tiene un mayor índice de pobreza.

b) *Salud*.- La mortalidad infantil es 100% mayor en sectores de población pobre por la deficiencia higiénica y nutricional y son los mismos pobres los que menos utilizan los servicios de salud por razones de costo y accesibilidad.

c) *Educación*.- Un 50% de hombres y mujeres pobres de 15 años y más no terminaron el ciclo de primaria, por otra parte, la mujer por sus roles sociales asignados asiste menos a la escuela.

“El programa parte de un enfoque integral, continuo y de largo alcance que busca erradicar las condiciones estructurales que están en la raíz de la pobreza: para ello se plantea como objetivos centrales:

- Mejorar sustancialmente las condiciones de alimentación, salud y educación de las familias pobres, particularmente de los niños y sus madres. Se busca la complementariedad de estas acciones para que se traduzcan en un mejor aprovechamiento escolar y en el abatimiento de la deserción entre niños y jóvenes .

142 SEDESOL, SEP y SS. PROGRESA: Documento de trabajo p. 3

- Brindar apoyo a la economía familiar con el fin de procurar que el hogar disponga de recursos suficientes para que los hijos completen su educación básica.
- Inducir la corresponsabilidad y la participación activa de todos los miembros de la familia, especialmente de los padres, en la realización de acciones de bienestar social.
- Promover la participación y el respaldo comunitario a las acciones que se emprendan para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de familias al sumar los esfuerzos y las iniciativas de la población en acciones complementarias que refuercen la eficacia y cobertura del Programa.¹⁴³

Para elevar el bienestar de la población en condiciones de extrema pobreza es necesario la corresponsabilidad Estado-sociedad, mantener la integralidad y la continuidad de las acciones y garantizar la transparencia y el uso de criterios objetivos en la selección de la población beneficiada.

¡Error! Marcador no definido.

¹⁴³ Ibidem p 8.

CAPÍTULO 3

LA POBREZA EN EL DISTRITO FEDERAL. POBLACIÓN, DEMANDAS Y GOBIERNO LOCAL

CAPÍTULO 3

LA POBREZA EN EL DISTRITO FEDERAL. POBLACIÓN, DEMANDAS Y GOBIERNO LOCAL.

3.1 LA COMPOSICIÓN TERRITORIAL Y POBLACIONAL DEL DISTRITO FEDERAL

Actualmente el Distrito Federal capital del país, esta compuesto por 16 delegaciones: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlalpan, Tláhuac, Venustiano Carranza y Xochimilco y constituye el 50% del territorio de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ZMCM. El D.F. tiene "1 489.86 Kilómetros cuadrados de territorio (los cuales representan sólo 0.1 de la extensión del país), 50.4% es urbano y 49.6% es de orden rural o designado como reserva ecológica. Es decir la mitad del territorio de la entidad está fuera de los contornos de la ciudad. Políticamente el territorio no urbano corresponde a siete delegaciones ubicadas al sur y occidente del D.F.: Tlalpan, Tláhuac, Xochimilco, Milpa Alta, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras y Cuajimalpa".¹⁴⁴

De estas siete delegaciones antes mencionadas, tres de ellas son las que cuenta con mayor extensión territorial y son Tlalpan, Milpa Alta y Xochimilco y las tres más pequeñas territorialmente son: Benito Juárez, Cuauhtémoc y Ixtacalco.

Antes de pasar a ver los cambios demográficos en el Distrito Federal es necesario señalar los grandes procesos por los que la ciudad ha pasado, en primer lugar el mayor crecimiento de la población en la localidad se originó en 1950 y a continuado hasta la fecha pero su crecimiento ha disminuido en esta última década. De 1950 a 1990 el DF asistió ha un crecimiento desmesurado y

¹⁴⁴ Álvarez Lucía, Distrito Federal, sociedad, economía, política y cultura. CEIICH-UNAM, México, 1997, p 28.

descontrolado, algunas de las características que han influido en este proceso son: La importancia del D.F. en el proceso de industrialización, y posteriormente de urbanización, que ha atraído a migrantes de todos los estados pero primordialmente de los más cercanos como son: El Estado de México, Puebla, Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala, Hidalgo y Morelos. A parte de los migrantes nacionales, el Distrito Federal cuenta con la presencia de minorías de distintos países como son: Judíos, Chinos y Españoles, y últimamente Centroamericanos y Sudamericanos, hasta hace poco sumaban " 55412 personas nacidas fuera del País"¹⁴⁵

La población del D.F. pasó de 6 millones 874 mil 165 en 1970 a 8 millones 235 mil 744 en 1990 y en 1995 llegó a 8 millones 489 mil 007 habitantes.

Las delegaciones con mayor población son Iztapalapa con un millón 490 mil 499 personas, Gustavo A Madero con un millón 268 mil 068 habitantes y Alvaro Obregón con 642 mil 753 habitantes y las delegaciones con menor densidad demográfica son Magdalena Contreras con 195 mil 041 habitantes, Cuajimalpa con 119 mil 669 habitantes y Milpa Alta con 63 654 habitantes.

Sin embargo las "mayores tasas de crecimiento corresponden a Milpa Alta (4.4%), Tláhuac (3.8%), Xochimilco (3.7%), Cuajimalpa (2.4%) e Iztapalapa y Tlalpan con (2.3%). En contraparte las delegaciones en las que su delegación decrece y, en consecuencia presentan tasas de crecimiento negativas son: Gustavo A Madero (-0.2%), Azcapotzalco (-0.7%), Iztacalco y Venustiano Carranza(-1.2%), Benito Juárez y Cuauhtémoc (-1.7%) y Miguel Hidalgo (-1.9%)"¹⁴⁶

Algunos datos que presenta el INEGI tendrían que presentarse de forma absoluta, ya que los porcentajes ocultan la cantidad real. Por ejemplo en torno a las personas ocupadas se registró una disminución sólo de 2.6 de 1990 a 1995 al pasar de 97.4 a 94.5 respectivamente. Por otra parte la población

¹⁴⁵ Ibidem p 36.

ocupada por sector se concentra en el sector terciario con un 68.35%, le sigue el secundario con un 26.98%, luego el no especificado, y por último el terciario con un 0.66%.

Algunos de los datos más importantes para este estudio son los referentes al ingreso total por hogar. En el Distrito Federal existe un 3.97% de hogares sin ingresos, 4.09% con menos de un salario mínimo, 16.51% de 1 hasta 2 salarios mínimos, el 34.25% de más de 2 hasta 5 salarios mínimos y 37.65% de hogares con más de 5 salarios mínimos¹⁴⁷.

Es de vital importancia saber el déficit en torno a necesidades de bienes y servicios básicos, para poder implementar políticas sociales, algunos de los datos son la disponibilidad de Agua entubada, Drenaje, Energía eléctrica en porcentaje, 97.88% de los hogares en 1995 contaban con agua entubada, 97.85% con drenaje y 99.83% con energía eléctrica¹⁴⁸.

Hace algunos años el D.F. dependía financiera o económicamente de la federación pero a partir de 1997 esto a cambiado debido a un saneamiento de las finanzas locales, podemos decir que comienza a disminuir el centralismo.

"De cada 100 pesos que se recaudaron en el D.F. para la federación , esta entidad recibió únicamente 27, por concepto de participaciones, transferencias y endeudamiento e inversión publica federal... Lo que en el ámbito de las finanzas, sin embargo, no es extensivo a todos los renglones del desarrollo social, ya que en otras áreas la Ciudad de México, dada la extensión y la densidad de población, sigue requiriendo de fuertes subsidios para cubrir la demanda de servicios básicos: este es el caso del abasto de agua y de energía eléctrica, de la infraestructura de transporte y de la vivienda, por mencionar sólo algunos de los más importantes"¹⁴⁹

146 INEGI, Censo de población y vivienda 1995 Distrito Federal, INEGI, p 4.

147 Datos tomados de INEGI, Censo de población y vivienda 1995 Distrito Federal, INEGI.

148 Ibidem, p 63.

149 Álvarez, Lucía Op cit, p 46.

El Distrito Federal, según el Censo de Población de 1990, el 17.69% de la población del D.F. recibía menos de un salario mínimo; 39.74%, percibía entre uno y dos salarios; 15.38% hasta tres salarios; 10.68% superaba esta percepción y sólo un 10.13% de la población ganaba entre 5 y 10 veces la cantidad mínima. De estas cifras se desprende la idea de que cerca del 60% de la población ocupada tenían ingresos menores a dos salarios mínimos mensuales.¹⁵⁰

En la transformación del Distrito Federal destacamos tres procesos: el primero tiene que ver con el crecimiento demográfico, en 1960 se pasó de 5.4 millones de habitantes, a 14.5 millones en 1990; el segundo proceso dado en los últimos años, fue que la capital asistió a un proceso de desindustrialización, crecimiento del sector terciario y dentro de éste, un crecimiento también de los trabajadores por cuenta propia: "en 1990 68.3% de la PEA (Población Económica Activa) del Distrito Federal se ubica en el sector terciario; 27% en el industrial; y solo 0.7% en las actividades primarias. En el comercio se ocupan 135 mil personas en 1980 y cerca de 500 mil personas en 1990, lo que significa un crecimiento aproximado de 266%".¹⁵¹ El tercer proceso es: El empobrecimiento y la crisis económica de 1982, que desde nuestra perspectiva no ha concluido.

En el D.F. a pesar de que las viviendas y la población cuentan con más y mejores servicios que en otros estados de la República; el porcentaje de hacinamiento es sumamente alto ya que implica casi la mitad de los inmuebles de la entidad (45.58% del total).¹⁵²

150 Enriquez Alvarez, "Distrito Federal", en *Marginación y pobreza en México*, p. 119, México, Planeta, 1995, 386 p.

151 *Ibidem*, p. 118.

152 *Ibidem*, p. 128.

3.2 La pobreza en el Distrito Federal

En las mediciones del CONAPO (Consejo Nacional de Población), como en la de INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática), se señala que el Distrito Federal tiene un grado de marginación: muy bajo.

El CONAPO afirma que hay sólo dos delegaciones con grado bajo, las cuales son: Tlahuac y Milpa Alta. En tanto que el INEGI en su escala de valores que va del 1 al 7; en donde el primer valor equivale a muy alta marginación, y el séptimo a muy baja marginación, sólo destaca a Milpa Alta con nivel 4 de marginación.

Tlahuac tiene un índice de marginación de 1.9, Milpa Alta 1.2, Iztapalapa 1.7 y Coyoacán 2.3, señalamos a las primeras tres delegaciones ya que es ahí donde formalmente el PRONASOL debió de haber invertido más.

La pobreza se mide a través de incidencia 1) La incidencia (H) , que indica que proporción de la población es pobre; 2) la intensidad (I) que muestra que tan pobres son los pobres 3) el producto de los dos anteriores (HI) que indica la magnitud de la pobreza social o de la pobreza equivalente per capita y 4) el producto de (q), el número de personas e (I), que indica en cada área geográfica el número absoluto de pobres equivalentes .

En 1989 el 70.6 % de la población nacional se encontraba en situación de pobreza que es igual a la suma de 29.4 % de indigentes, 15.3% de muy pobres- entre ambos conforman los pobres extremos equivalente al 44.7% - y 25.9% de pobres moderados.

La pirámide es: Indigentes, muy pobres, pobres y no pobres 29-15-26-29 respectivamente . La intensidad media de la pobreza en el plano nacional es de 0.44 , lo que significa que esta población solo tiene acceso al 56 % de los satisfactores básicos.

La intensidad es mayor en los indigentes (0.66) es decir que solo cubren la tercera parte de las normas mínimas.

- Los indigentes fueron definidos como hogares que cumplen menos de la mitad de las normas que conforman el umbral de la pobreza, los muy pobres, los que cumplen entre la mitad y las dos terceras partes, y los pobres moderados, los que cumplen entre dos terceras partes y menos del 95% de dichas normas, punto a partir del que fueron considerados como no pobres.

Contra lo esperado, la ZMCM está peor que las otras metrópolis (ciudades de más de 500 000 hab.) en las tres dimensiones analizadas, en H, en la conformación de los estratos, y en la intensidad de promedio de la pobreza. Por su parte, la población urbana no metropolitana está en peores condiciones que los otros dos grupos urbanos también en las tres dimensiones. Además de sus peores índices de pobreza, este es el grupo urbano que tiene más población, lo que explica que represente el 23.2% de la pobreza equivalente nacional (casi la mitad de la urbana), contra 14.7% de la ZMCM y solo el 9.6 de las otras metrópolis

En estas proporciones debería asignarse el gasto público en estas ciudades.

Estos datos se encuentran en el cuadro siguiente

**Incidencia (H), Intensidad (II) y Magnitud HI de la Pobreza México, 1989 Nacional
y por tamaño de localidad Método de Medición Integrada de la pobreza. (MMIP)**

Area y estrato	H % q/n	% de q	I
NACIONAL			
1. Indigentes	29.4	41.6	0.66
2. Muy pobre	15.3	21.6	0.42
1+2. Pobres Extremos	44.7	63.3	0.58
3 Pobres moderados	25.9	36.6	0.19
1+2+3 total de pobres	70.6	100	0.44
RURAL			
1. Indigentes	45.7	53.7	0.67
2. Muy pobre	16.1	18.9	0.42
1+2. Pobres Extremos	61.8	72.7	0.60
3 Pobres moderados	23.2	27.2	0.20
1+2+3 total de pobres	85.0	100	0.49
URBANOS			
1. Indigentes	19.3	31.2	0.63
2. Muy pobre	14.8	23.9	0.42
1+2. Pobres Extremos	34.1	55.2	0.54
3 Pobres moderados	27.6	44.7	0.18
1+2+3 total de pobres	61.	100	0.38

ZMCM			
1. Indigentes	17.0	27.6	0.62
2. Muy pobre	16.1	26.2	0.42
1+2. Pobres Extremos	33.1	53.9	0.52
3 Pobres moderados	28.3	46.0	0.19
1+2+3 total de pobres	61.4	100	0.37
URBANO METROPOLITANO			
1. Indigentes	14.9	25.4	0.62
2. Muy pobre	14.6	24.9	0.42
1+2. Pobres Extremos	29.5	50.3	0.52
3 Pobres moderados	29.1	49.6	0.18
1+2+3 total de pobres	58.6	100	0.35
URBANO NO METROPOLITANO			
1. Indigentes	23.4	36.7	0.65
2. Muy pobre	13.9	21.8	0.42
1+2. Pobres Extremos	37.2	58.4	0.57
3 Pobres moderados	26.3	41.3	0.19
1+2+3 total de pobres	63.6	100	0.41

H% = Incidencia %de q = No. De Personas pobres I = Intensidad de la
pobreza

Fuente: Tomado de Julio Boltvinik "Prioridades de asignación del gasto público social " en
Demos Carta demográfica sobre México ,1994, p30.

A partir de las investigaciones y los cálculos del doctor Julio Boltvinik, el Distrito Federal tenía para el año de 1990, 44.5% de personas en condiciones de pobreza extrema y 23.5% eran pobres esto daba un total de 68% de pobres en el Distrito Federal. Para el año 2000 38.3 millones son pobres extremos y 26.6 son pobres, en total 64.9% de los pobres es decir 3.1% menos que en 1990, esto se debe a que disminuyó el número de pobres extremos en 6.2%, pero aumentó el número de pobres moderados en un 3.1%. Con base en la encuesta de la ENIGH encontramos que 50.4% de la población del Distrito Federal es pobre en el año 2000 y de estos 25.2% son pobres extremos y la misma cantidad son pobres moderados.¹⁵³

Días después Boltvinik encontró que de las 44 ciudades más importantes del país, la situación de indigencia en el Distrito Federal ocupa el 3er lugar con menor indigencia con 14.7% le anteceden las dos Baja Californias, todos los datos son contruidos a partir de su método de medición integrada de la pobreza MMZP.

“A pesar de que las ciudades grandes no tienen las más altas incidencias de indigencia ni de pobreza, dado su tamaño acumulan la mayor parte de los indigentes y pobres de las 44 ciudades. En las ciudades que ocupan los cuatro primeros lugares en números absolutos (ZMCM, Guadalajara, Puebla y Monterrey viven más de la mitad de los indigentes 57% y de pobres 59%.

En el 2000 el D.F tiene 8.55 millones de habitantes y de esos 5.54 millones son pobres.¹⁵⁴

Los no pobres en el Distrito Federal son 29.9 millones en el D.F. y representan 35.1% Julio Boltvinik elabora una medida para la asignación de recursos de gasto social y encuentra que el 56.6% del gasto debía destinarse a los indigentes, el 27.2 por ciento a los muy pobres y 16.1 por ciento a los pobres moderados. Las cuatro delegaciones más pobres son Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa y las menos pobres son Cuauhtémoc, Coyoacán, Miguel Hidalgo y Benito Juárez.

¹⁵³ Datos tomados de La Jornada de enero de 2002.

Incidencia, Intensidad, Incidencia Equivalente y Pobres Equivalentes. Ciudad de México, 2000

Por estratos. Total de la ZMCM, DF y ACEM (Área conurbada del Estado de México)

Área	Estratos	q= pobres r= no pobres n: población	I: Intensidad o brecha	H: Incidencia H= q/n	HI: Incidencia Equivalente	ql: pobres equivalentes	% de ql Área	% de ql ZMC M
D.F.	1. Indigentes	1,789,829	0.6323	0.210	0.1326	1,131,725	52.28	22.12
	2. Muy pobres	1,477,454	0.4254	0.173	0.0736	628,539	29.04	12.29
	3. Pobres extremos (=1+2)	3,267,283	0.5388	0.383	0.2062	1,760,265	18.58	7.90
	4. Pobres moderados	2,274,006	0.1778	0.266	0.0474	404,375	100.0	42.32
	5. Pobres (=3+5)	5,541,289	0.3906	0.649	0.2536	2,164,639	0	
	6. Con SANBRIT	902,372	-0.0444	0.106	-0.0047	-40,057		
	7. Clase media	1,466,848	-0.2476	0.172	-0.0426	-363,241		
	8. Clase alta							
	9. No pobres (=6+7+8)	625,556	-0.7259	0.073	-0.0532	-454,114		
	10. Población	2,994,776	-0.2863	0.351	-0.1004	-857,413		
		8,536,065	0.1531	1.000	0.1531	1,307,227		

Fuente: Cálculos de Boltvinik y Estévez con la base de datos del cuestionario ampliado del Censo de población y Vivienda, 2000. Proyecto Mapa de Estratificación Social e Inadecuación Ambiental del DF y Zona Conurbada. Secretaría del Medio Ambiente del D.F. Nota: SANBRIT: Satisfacción de necesidades básicas y requerimientos de ingresos y tiempo.

Pobreza en las Delegaciones y Municipios. ZMCM

Delegaciones y municipios ordenados según HI. Año 2000

Municipios y Delegaciones	Orden local	Orden ZMCM	Incidencia equivalente HI	Incidencia H	Intensidad I
DF Milpa Alta	1	11	0.429	0.878	0.488
DF Xochimilco	2	30	0.336	0.758	0.445
DF Tlahuac	3	31	0.335	0.802	0.417
DF Iztapalapa	4	35	0.313	0.760	0.412
DF Gustavo A. Madero	5	41	0.258	0.672	0.384
DF Magdalena Contreras La	6	42	0.254	0.662	0.384
DF Tlalpan	7	43	0.250	0.619	0.403
DF Álvaro Obregón	8	44	0.247	0.637	0.388
DF Venustiano Carranza	9	45	0.245	0.665	0.369
DF Iztacalco	10	46	0.230	0.634	0.363
DF Cuajimalpa de Morelos	11	48	0.226	0.563	0.401
DF Azcapotzalco	12	49	0.218	0.624	0.349
DF Cuauhtémoc	13	51	0.218	0.597	0.365
DF Coyoacán	14	52	0.188	0.510	0.368
DF Miguel Hidalgo	15	53	0.182	0.510	0.357
DF Benito Juárez	16	54	0.037	0.119	0.313
Total D.F.			0.254	0.649	0.391

Fuente: Cálculos propios con la base de datos del Censo de Población y Vivienda de 2000.

Proyecto Mapa de Estratificación Social e Inadecuación Ambiental del DF y la Zona Conurbada

Realizado por J. Boltvinik y J. Estévez para la Secretaría del Medio Ambiente, Gobierno del

D.F.

ZMCM: Ordenación de áreas según pobres equivalentes (ql)

Criterio para la asignación de recursos por áreas

Municipios y Delegaciones	Orden local	Orden ZMCM	ql	% de local	QI ZMCM
DF Iztapalapa	1	2	550,935	25.45	10.77
DF Gustavo A. Madero	2	4	315,312	14.57	6.16
DF Álvaro Obregón	3	8	168,357	7.78	3.29
DF Tlalpan	4	9	143,246	6.62	2.80
DF Xochimilco	5	12	122,436	5.66	2.39
DF Coyoacán	6	13	119,458	5.52	2.34
DF Venustiano Carranza	7	15	113,165	5.23	2.21
DF Cuauhtémoc	8	16	111,545	5.15	2.18
DF Tlahuac	9	18	101,021	4.67	1.97
DF Azcapotzalco	10	20	95,860	4.43	1.87
DF Iztacalco	11	21	93,886	4.34	1.84
DF Miguel Hidalgo	12	25	63,485	2.93	1.24
DF Magdalena Contreras La	13	27	56,066	2.59	1.10
DF Milpa Alta	14	29	41,123	1.90	0.80
DF Benito Juárez	15	32	34,811	1.61	0.68
DF Cuajimalpa de Morelos	16	33	33,933	1.57	0.66
Total Distrito Federal			2,164,639	100.00	

Fuente: Véase cuadro 1.

En 1996 de la población con ingresos en total hombres y mujeres un 46% vivía hasta con dos salarios mínimos y el otro 54% ganaba más de 2 salarios mínimos, en las mujeres el 50% ganaba hasta 2 salarios mínimos y el otro 50 ganaba más de dos salarios mínimos, por lo que respecta a los hombres el 44% ganaba hasta 2 salarios y el otro 56 más de 2 salarios mínimos.

Por último según el Programa Nacional de Solidaridad en el Distrito Federal, “En términos de ingresos, la ciudad registró el promedio por habitantes más alto del país, 60% de su población ocupada recibió más de dos salarios mínimos”¹⁵⁵ esto significa que el otro 40% de la población ocupada recibió menos de dos salarios, pero también significa que la población no ocupada, no recibe ingresos.

155 DDF. Solidaridad en el Distrito Federal 1989-1994, p. 6. Memorial y Evaluación.

3.3 Necesidades básicas insatisfechas en el Distrito Federal

En 1989 el gobierno del Distrito Federal de Camacho Solís enfrentó la demanda de las necesidades de los grupos marginados, éstas fueron 118,288 viviendas no contaban con drenaje y 77,226 viviendas no contaban con agua potable esto significaba el (3.1% del total) y 806 mil personas no contaban con agua en el interior de sus hogares; 150 mil familias (8.7% del total), no tenían pavimento, guarniciones y banquetas y más de 13 mil familias no contaban con energía eléctrica.

“Al inicio de esta administración existía una demanda de 500 mil lotes por regularizar en el Distrito Federal (320 mil de propiedad particular y 180 mil de propiedad social); Iztapalapa ocupaba el primer lugar con cerca del 60% de dicha demanda”¹⁵⁶

Para poder referir con mayor precisión a las necesidades básicas insatisfechas en el Distrito Federal importaba tomar en cuenta el total de la población en este apartado sólo tomaré de referencia a las 3 delegaciones con mayor y menor población y en el anexo estadístico aparecerá las 14 delegaciones con sus estadísticas, también hablaré del total del Distrito Federal.

La población del Distrito Federal en 1990 era de 8,235,744 habitantes de los cuales 2,508,999 eran infantes de 0 a 14 años, adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años eran 2,652,838, adultos de 30 a 60 años sumaban 2,458,010, en torno a las personas de la tercera edad de 60 años y más se encontraban que había un total de 586,983 y 28,914 personas no especificaron edad.

Para 1995 las cifras sobre población en el Distrito Federal se habían modificado, el total de la población era de 8,489.000 personas, de las cuales 2,348 mil eran (infantes) niños y niñas, 2,639,500 eran jóvenes, 2,831,800 adultos, 651,100 eran adultos mayores y 18,600 no especificaron su edad.

¹⁵⁶ Ibidem, p. 9.

Según el censo de 1990, en el Distrito Federal no asistían a la escuela el 4.9% y las delegaciones que tenían un mayor déficit de niños y niñas que no asisten a la escuela eran Milpa Alta con 7.0%, Iztapalapa con 6.0% de inasistencia y la Magdalena Contreras con un 5.6% de inasistencia, los que menos déficit tienen son la delegación Azcapotzalco y Coyoacán con sólo 3.7% de inasistencia y Benito Juárez con 3.9%.

La población joven en el Distrito Federal era en 1995 de 2,639,451 y representaba el 31.1% del total que era de 8,489,007, las delegaciones con más jóvenes eran Iztapalapa de una población de 1,696,609, el 32.1%, 544,371 eran jóvenes, la otra delegación es Gustavo A. Madero tenía 393,801 jóvenes que representaban 31.3% de 1,256,913 y Coyoacán 206,186 jóvenes de 653,489 representando un 31.6%. la delegación que menos jóvenes tiene es Milpa Alta con 24,682 que representaba 30.4% de 81,102 habitantes, otra delegación con pocos jóvenes era Cuajimalpa de Morelos con 43,903 jóvenes que representaba 32.1% de 136,873 personas y la Magdalena Contreras con sólo 68,766 jóvenes que representaba el 32.5% del total que es de 211,898.

No obstante hay dos delegaciones que tienen un porcentaje más bajo, la delegación Benito Juárez y Cuauhtémoc, con 27.1 y 28.5% 100,422 jóvenes en Benito Juárez y 103,865 en Cuauhtémoc.

En torno a la población de adultos mayores por delegación; las demarcaciones que concentran más población en números absolutos son Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Cuauhtémoc con 101,987, 87,619 y 59,420 de adultos mayores correspondientemente y las delegaciones con menos adultos mayores son Milpa Alta con 4,853, Magdalena Contreras con 13,409 y Cuajimalpa con 6,757. En total en el Distrito Federal hay en 1995, 631,126 adultos mayores representando un 7.7% del total de la población.

En 1995 los menores de 17 años con discapacidad registradas eran 237,867 de los cuales sólo estaban inscritos en educación básica 189,080 y no inscritos 48,787.

Del total 163,231 tiene sólo una discapacidad y 25,849 tiene más de una discapacidad.

Las discapacidades son ceguera, debilidad visual, sordera, debilidad auditiva, mudez, dificultades de lenguaje; amputación, malformaciones, parálisis cerebral, otra discapacidad matriz, deficiencia mental, epilepsia, síndrome de Down, autismo.

Las discapacidades más frecuentes son debilidad visual y dificultades del lenguaje 101,953 y 21 659 personas y las de menor frecuencia son mudez con 252 casos y amputación con 314.

Por otra parte el problema de niños de la calle en 1995 en términos cuantitativos era de 13,373 niños y niñas en la calle en el Distrito Federal, las dos delegaciones con más infantes en situación de calle son Cuauhtémoc con 2,923 e Iztapalapa con 1,742 y las que menos niños tiene en esta condición son Tláhuac con 56 y la Magdalena Contreras con 78.

Son más niños que niñas en situación de calle, los primeros suman más de 2 terceras partes es decir 9,165, mientras que las segundas son 4,208. Por edad son más los preadolescentes de 6 a 10 años con 6,492, le siguen los adolescentes entre 11 y 15 años 4,501 y con menor frecuencia los bebés de 0 a 5 años con 2,385.

De 1986 en que se incrementan los casos de SIDA, el problema se convierte por lo menos para el primer gobierno electo de la Ciudad de México en 1997 un problema de salud de suma importancia ya que en 1994 había en el D.F. 1,103 casos notificados para 1997 la cifra disminuyó a 669 y en 1998 a 343.

Una población que carece de las necesidades múltiples son los llamados indigentes en 1996 había en el D.F. 12,941 indigentes y las delegaciones en donde se concentran son Cuauhtémoc con 1,458 e Iztapalapa con 742 y las delegaciones que menos indigentes tienen son Iztacalco con 6 y Milpa Alta sin ningún indigente.

Hay tres servicios indispensables o por lo menos necesarios para el buen funcionamiento de una vivienda y para la salud y el bienestar de sus habitantes se trata de el agua entubada, el drenaje y la energía eléctrica en el D.F. hay hasta el 14 de febrero de 2000, 2,103,752 viviendas habitadas, de éstas 2,093,805 con energía eléctrica la delegación con más viviendas habitadas en Iztapalapa 403,922 de las cuales 396,171 tiene agua, 397,710 cuentan con drenaje y 401,908 con luz, la delegación con menos viviendas es Milpa Alta con 21,350 de las cuales 19,860 cuentan con agua, 18,293 con drenaje y 21,134 con luz.

Un indicador de salud como necesidad y capacidad tiene que ver con el acceso a servicios de salud en el D.F. en el año 2000 de los 8,605,239 habitantes hay 3,953,017 no son derechohabientes hay 238,250 no especificados y 4,413,972 son derechohabientes del IMSS, ISSSTE, Pemex, Defensa, Marina y otra institución.

Otra necesidad básica es la educación algunos de los indicadores son los siguientes: población de 6 a 14 años por delegación y el total del Distrito Federal de 1,352 670 niños y adolescentes que habitan en el D.F., 90,646 no saben leer ni escribir y 1,257,294 sí leen y escriben y 4,730 no especifican.

La delegación con más población de esta edad es Iztapalapa cuenta con 312,309 niños y adolescentes de los cuales 24,203 no saben leer ni escribir, mientras que sí lo realizan 286,972 y 1,134 no especifican.

La delegación con menor número de niños y adolescentes es Milpa Alta con 19,172 de los cuales 17,162 sí saben leer y escribir y 1970 no lo hacen, además que 40 personas no especificaron si sabían o no leer y escribir.

Otra variable de educación es la del alfabetismo en población mayor de 15 años en el Distrito Federal, de 6,231,227 personas; 6,042,370 sí saben leer y escribir, no lo hacen 180,901 y 7,956 no lo especificaron.

La delegación con menor población Milpa Alta con 63,909 personas, 60,325 sí saben leer y 3,562 no saben y 22 no especificaron, la delegación con mayor población es Iztapalapa 1,230,387 de los cuales 1,185,075 son alfabetos y 44,340 son analfabetos y 972 no especificaron.

Algunos cambios demográficos importantes en el D.F. son que pasó de ser una entidad receptora de migrantes a una entidad emisora de emigrantes de 1985 a 1990 el Distrito Federal “recibió a 300 mil migrantes y apunto más de un millón de emigrantes”¹⁵⁷

Cabe destacar que mientras las delegaciones del centro y del primer contorno disminuyó su población de 1980 a 1995, en 32% y en un 20.6% respectivamente, las delegaciones del 2º y 3er contorno aumentaron su población y mejor dicho su número de residentes en 21.1% y en 49.4%.

Otro proceso demográfico importante que se registró de 1990 a 1995 es el aumento de la población adulta (30 a 59 años) de la tercera edad de 60 y más 2.9 y 2.1 anual respectivamente y disminuyó el crecimiento demográfico de niños (0 a 14 años) y jóvenes (15 a 29 años) a tasas de 1.3% y 0.1% anual.

Por lo que se observa asistimos a un proceso de envejecimiento de la población que impacta en la demanda de servicios sociales y de empleo para adultos y para jóvenes a pesar de su disminución en el crecimiento de esa población.

157 DDF. Educación, salud y desarrollo social de la Ciudad de México 1994-1997, p 13

El Distrito Federal en 1993 tuvo una producción del 24% del PIB del país, si bien entre 1990 y 1995 se emplearon un 8.2% más personas de la PEA de 12 y más años, también creció el número de población desocupada que pasó de 2.6% a 5.1.

“En 1995 la distribución porcentual de los hogares por grupos de ingresos totales mostraba una situación favorable para el Distrito Federal en relación con los datos a nivel nacional, ya que del total de hogares en el país, el 38.5 recibió hasta 2 salarios mínimos, mientras en el Distrito Federal fue sólo el 24.5%, en contraste a nivel nacional el 58.8% de los hogares recibieron más de 2 salarios mínimos, mientras en el Distrito Federal la cifra ascendió al 71.9% de los hogares”¹⁵⁸

Agua potable y drenaje aumentaron de 1990 a 1995 en el primer caso pasó de 96.3% a 97.9% y el segundo pasó de 93.8% a 97.8% en 1995.

En el terreno educativo el analfabetismo de mayores de 14 años y más disminuyó de 4.0% a 2.9 de 1990 a 1995 y el promedio de escolaridad pasó de 8.8 a 9.4 en el mismo lapso de tiempo.

Con respecto a la nutrición “en 1993 de acuerdo con el Censo Nacional detalla, de un total de 180 mil niños de 6 a 9 años que cursaban el primer grado de primaria en el Distrito Federal, el 5.9% manifestaron retardos en el crecimiento”¹⁵⁹ Entre 1990 y 1995 el número de habitantes promedio creció en el Distrito Federal, pasó de 347 a 307.

158 Ibidem p 16.

159 Ibidem p 22.

Diagnóstico a diciembre de 1997

La globalización y la política económica neoliberal aplicada desde 1982 son factores que desencadenaron y/o profundizaron las crisis económicas trajeron como consecuencia el deterioro del nivel y la calidad de vida de la mayoría de los mexicanos, teniendo como expresiones la disminución en el ingreso individual y familiar, pérdida de empleo, la intensificación del trabajo familiar, incorporándose mujeres y niños al mercado laboral, la necesidad de migrar y la disminución de opciones para los jóvenes en el empleo y para continuar estudiando.

El deterioro del ingreso y el desempleo llevo a algunos grupos sociales a desempeñar actividades inseguras e inclusive ilegales y a otros al ocio improductivo generador de indigencia, inseguridad adicciones y violencia social e intrafamiliar.

El desempleo afecto más al D.F. que ha otras entidades, provocando un aumento de personas con falta de seguridad social.

La demanda de servicios creció y la escasez de recursos agravaron el deterioro social.

El aumento de la desigualdad social propiciada por las políticas económicas acentúo el proceso de descomposición social , entendido este como el deterioro colectivo de la calidad de vida de los individuos y que en las grandes urbes como el D.F. la atomización y fragmentación de sus habitantes los oriento en la búsqueda de cohesión social y de pertenencia para darle sentido a la vida.

Al inicio de la gestión del ingeniero Cuahutémoc Cárdenas las nuevas autoridades se encontraron

“Que el gobierno anterior se había retraído de las responsabilidades sociales del Estado; lo que se encontró en el Distrito Federal fue un enfoque de política social caracterizado por acciones asistenciales y compensatorias, diseñadas e instrumentadas de manera vertical y con escasa o nula participación ciudadana. Bajo una lógica privatizadora, el estado fue dejando en manos de las fuerzas del mercado la atención de problemáticas y situaciones emergentes para dar paso a programas sociales focalizados a la población en situaciones de pobreza extrema y de alta vulnerabilidad, desatendiendo el desarrollo social integral de los habitantes. Después de décadas de aplicar en la ciudad de México estas políticas se recibió una entidad empobrecida, con grandes desigualdades sociales, con nuevas vulnerabilidades no atendidas, con inequidad en el trato a ciertos grupos y con fuertes transformaciones de la pública y privada de las familias que han propiciado la destrucción de las redes familiares y sociales de apoyo y solidaridad.”¹⁶⁰

En diciembre de 1997, el sector social del gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de la entonces Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, se trataba de una secretaría de gran tamaño y de difícil control ya que contenía los servicios de Salud y del sistema de Desarrollo integral para la Familia, los cuales habían sido descentralizados del ámbito Federal unos meses antes de la entrada del nuevo gobierno, así mismo la SESDS no contaba con la estructura administrativa para ejercer funciones en materia educativa, ni para ser frente al proceso de descentralización aún pendiente.

En 1997 la SESDS estaba compuesta por las siguientes áreas

Dirección General de Acción Social, Cívica y Cultural – Sociocultur que contaba con 10 instalaciones culturales

¹⁶⁰/ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, Informe de gestión 1997-2000, Gobierno del Distrito Federal, México, 2000, p16

- Dirección General de Promoción Deportiva – PRODDF con 10 grandes instalaciones.
- Zoológico de Chapultepec
- Dirección General de Protección Social, con 5 casas de asistencia social: para hombres indigentes adultos con enfermedad mental crónica; para niños trabajadores de la calle e hijos de trabajadores ambulantes; para hombres adultos mayores indigentes; para hombres indigentes adultos sin discapacidad y para mujeres indigentes adultas y de la tercera edad.
- Dirección General de Servicio Público de la localización telefónica – Locatel.
- Dirección General de Política Social
- La Junta de Asistencia Privada

Por descentralizaciones inacabadas.

- a) La del Sistema Integral para la Familia DIF-DF, con 51 centros de desarrollo comunitario, 129 cocinas populares, 154 centros de asistencia infantil comunitaria y 49 centros asistenciales de desarrollo infantil
- b) La de Servicios de Salud Pública en el Distrito Federal, con 220 instalaciones de primer nivel de atención y un hospital (Ticomán), que se sumaron a la infraestructura de la Dirección General de Servicios de Salud del D.F. que contaba con 26 hospitales.

Los principales problemas de estas áreas recibidas destacaba el deterioro de la infraestructura y del equipo por falta de mantenimiento durante varios años: varias de estas instalaciones estaban apropiadas por particulares o por el PRI o por bandas de drogadictos o borrachos en donde estaban inutilizadas o se les daba un uso indebido.

Aunado a esto esta infraestructura se encontraba situada territorialmente en las delegaciones centrales las cuales habían sufrido un proceso de despoblamiento y las demandas de servicios periféricas hoy están en las delegaciones, por ejemplo 564 de las escuelas y el 70 de los hospitales pediátricos, se encontraban en estas delegaciones centrales.

Otro problema fue el de la estructura operativa donde el personal no contaba con estímulos y capacitación y con una desvalorización del servicio público y bajas remuneraciones, lo cual redundaba en una disminución de los servicios ya que de 100 días laborables en ciertos sectores trabajaban 51. Un ejemplo de esto era la Ciudad Deportiva Magdalena Mixihuca con una extensión de 90 hectáreas contaba al inicio de su operación con una plantilla de personal integrada por 700 trabajadores, en diciembre de 1997 se había reducido a 200 trabajadores de los cuales el 61% tenían más de 60 años de edad.

Otra situación que había que enmendar era en unos casos la normatividad excesiva y otros demasiada flexibilidad en otras falta de controles adecuados y por último algunas con casos de corrupción.

SOCIOCULTUR no desempeñaba funciones culturales, daba apoyo logístico para eventos de otras áreas o del regente de la Ciudad.

“los servicios que se prestaban a la población dentro de las instalaciones recibidas se caracterizaban por carecer de un modelo de atención; y de intervención pertinentes a la problemática social que imperaba en el Distrito Federal. Era notorio el desinterés ante problemas complejos como la prostitución infantil, la violencia familiar, las adicciones y la población indígena, cuando la Ciudad de México concentra a la mayor comunidad indígena del país”.¹⁶¹

El área social de la administración de Espinosa Villarreal se centraba en un pequeño sector de población vulnerable como son los niños de la calle y los indigentes.

En 1997 la mayoría de instalaciones y programas sociales se encontraban descentralizados a las Delegaciones las cuales operaban con “208 centros de

¹⁶¹ Ibidem, p. 18.

desarrollo infantil, 271 centros de desarrollo social, 43 módulos de desarrollo social, 68 casas de cultura, 240 bibliotecas, 147 centros deportivos, 512 módulos deportivos y 2 200 lógicos, así como 105 programas de mantenimiento de las escuelas y el de Alianza para el Bienestar”.¹⁶²

Diagnóstico por sectores

- Las condiciones de Salud de la población se encontraba polarizadas de acuerdo a su nivel socioeconómico y el grado de urbanización de cada delegación.
- Se encontró un grado mayor de envejecimiento
- Un aumento en el abuso de alcohol y adicción de drogas
- Asentamientos irregulares ubicados en la periferia, no contaban con servicios de Salud.

En cuanto a los Servicios de Salud

- Existía una disminución del gasto real en Salud.
- Había demandas de servicios por habitantes de municipios conurbados del Estado de México y de Hidalgo.
- La descentralización de los Servicios de Salud fue apresurada.
- No había presupuesto para actividades de promoción de la Salud y de prevención de enfermedades.
- La red de Servicios se encontraba deteriorada.
- La falta de organización impedía el suministro de recursos materiales a las unidades de atención.
- Existía duplicidad de funciones y servicios entre el Instituto de Servicios de Salud del D.F. (ISSADF y SSPDF). Así como entre otras instituciones del sector salud.
- Existían diferencias en la capacidad administrativa de sus directivos que limitaba la operación de los servicios.

¹⁶² Ibidem, p. 19.

- Existía infraestructura subutilizada.

Alimentación

- A finales de 1997 se estimaba que un 30% de la población del Distrito Federal vivía en condiciones de pobreza por las restricciones que tenían para satisfacer sus necesidades en particular no consumían el mismo alimentario de 2,340 kilocalorías, lo cual genera problemas de salud.
- Las deficiencias alimentarias de migrantes de bajos recursos y de desplazados de las áreas centrales de la ciudad se ubicaban en áreas marginales de la Ciudad.
- 117 mil niños del Distrito Federal padecían algún grado de desnutrición de ellos 70 mil (cifra superior a la de cualquier otra entidad del país) la presentaban en grado moderado a severo.
- La mayoría de la población no conoce los riesgos asociados a la desnutrición y su consumo de alimentos se caracteriza por exceso de grasas saturadas harinas, azúcares refinados y alimentos de baja calidad de origen animal aunado a bajo consumo de fibra, cereales integrales, grutas y verduras.
- El preferenciar los supermercados como forma de abasto sobre el sector tradicional (tiendas de la esquina, verdulería, tianguis y mercados públicos y mercado sobre ruedas) encarece los productos al consumidor final.
- Los programas para eliminar la desnutrición se han operado desarticuladamente sin planeación, vigilancia ni evaluación que consideren la calidad distribuida y la efectividad alcanzada.

Educación

- No hay una correspondencia entre demanda y ubicación de los planteles o la oferta es insuficiente.
- Existían altos índices de reprobación, ineficiencia y deserción escolar.
- El D.F. carecía de un proyecto educativo integral de planes de desarrollo y de normatividad.

- Existía un 42% de población con rezago educativo y una buena parte de estos son analfabetas.
- Existía una ausencia de educación extra escolar, en la calle, en los hogares o por medio de sistemas masivos de comunicación.
- El Gobierno del Distrito Federal carecía de estructuras técnicas y administrativas para desempeñar sus tareas educativas que el competen.

Cultura

- La oferta cultural era insuficiente
- Falta de difusión de las actividades culturales.
- Existía una pugna por programas, recursos y subsidios entre defensores del arte y de la cultura.
- Existía una diferente complementariedad entre eventos recreativos y culturales.
- Las expresiones artísticas y de cultura popular estaban desvalorizados frente a modelos extranjeros y estereotipos de los medios de comunicación masiva.

Deporte

- La infraestructura se encontraba subutilizada y deteriorada.
- El equipamiento era obsoleto e insuficiente.
- Se carecía de promotores deportivos especializados.
- La asignación de instalaciones operaba de forma clientelar.
- La atención deportiva a grupos vulnerables era deficiente.
- La capacitación y enseñanza eran obsoletas.
- Se daba poca difusión a programas y servicios de deporte.

Recreación

- Falta de desarrollo de una cultura para el uso del tiempo libre.
- Falta de convivencia familiar y de la comunidad por el abandono de los espacios públicos, que fueron aprovechados por grupos vinculados a actividades delictivas.
- Ante la carencia de una oferta de actividades para la convivencia y la recreación no favorecía la integración de los individuos en el ámbito familiar, vecinal y ciudadano.

Asistencia social

- La política social de la última década fue asistencia y compensatorio que implica grave rezago en la atención de problemas sociales.
- Faltaba determinar la magnitud de la población objetivo de los programas de asistencia social.
- No existían estudios micro regionales para conocer las condiciones de diferentes ámbitos del Distrito Federal.
- Persistían prácticas clientelares y disperso de recursos en los programas que se instrumentaban en el área administrativa encargada de estos programas.

Diagnóstico por grupos de atención prioritaria.

1. Mujeres

- Todavía en el año de 1997 existía una situación de exclusión hacia las mujeres en el terreno de la educación y de niveles aceptables de bienestar por ejemplo del total de analfabetas en el D. F. 73% eran mujeres.
- Las mujeres que laboran ya sea tiempo parcial obtienen los niveles más bajos de salarios en condiciones inestables e inseguras y las que laboran tiempo completo tienen 2 jornadas de trabajo o más y terminan laborando más que los hombres.

- Los hogares encabezados por mujeres son particularmente vulnerables y por lo general más pobres.
- Faltaba capacitación a las madres para cuidar y atender a sus hijos, y pese a estar cada vez con mayor preparación profesional y laboral, ocupan menos puestos de decisión.
- Hacía falta recursos acciones de políticas de bienestar para las mujeres.
- Se encontraba un número importante de adolescentes con embarazos no deseados.
- En diciembre de 1997 el 85% de víctimas de violencia familiar eran en mujeres y menores.
- Se percibió la necesidad de contrarrestar las campañas publicitarias con muchas actitudes.

2. Jóvenes

- Falta de espacios culturales y recreativos, así como de empleos lo cual genera incertidumbre y desesperanza.
- No se apoyaban los consejos y comités juveniles y los programas culturales y recreativos no se coordinaban con los deportivos en pro de evitar adicciones.
- Falta de espacios propios donde expresen sus demandas y necesidades.
- Faltaba una coordinación que fudara las políticas, programas y servicios a favor de la juventud.

3. Niños y niñas

- Falta de programas con una visión integral de la infancia, y que sirvieran para resolver su problemática para expresar demandas y hacer valer sus derechos.
- Falta de programas para los niños, que trabajan y para atender a los niños maltratados
- Falta de acciones para padres que les permitan participar en la educación de sus hijos.

4. Población indígena

- Falta de un diagnóstico de los pueblos indígenas originarios y migrantes de la ciudad y en el Distrito Federal se encuentra uno de cada 20 indígenas que hay en el país.
- Falta de reconocimiento de los derechos indígenas como el ejercicio de derechos sociales básicos.
- Se encontró la necesidad de atender a las poblaciones indígenas migrantes en la lucha contra la alta marginalidad y extrema pobreza mediante la dotación de servicios básicos, de salud, vivienda, educación, empleo e ingreso.
- Faltaban apoyos para fortalecer vínculos entre las comunidades migrantes y sus regiones de origen y para su educación bilingüe.

5. Adultos mayores

- Falta de una cultura de la vejez y de la integración con su familia, con la sociedad y la producción.
- Ausencia de programas que atiendan los conflictos familiares, así como convenio para ampliar la cobertura de servicios de salud, cultura, recreación y deporte.
- Falta de espacios en donde pudieran convivir y compartir intereses, habilidades, actividades y recuerdos.
- Necesidad de establecer un marco jurídico que protegiera los derechos de los adultos mayores.
- Faltaban modelos e investigaciones especializadas que contribuyeran a mejorar la atención del adulto mayor.

6. Personas con discapacidad

- Desconocimiento del marco jurídico que protege a esta población e ineficiente el sistema de reformación sobre personas con discapacidad.

- Falta de mecanismos de coordinación entre diferentes instancias para el trabajo con personas con discapacidad.
- Falta de programas que fomentaran la autosuficiencia y equiparación de oportunidades, como programas integrales: prevención de la discapacidad, estimulación temprana, limitación del daño y tratamiento y rehabilitación para personas con discapacidad.
- Ausencia de una cultura de respeto a las personas con discapacidad y de acciones que promuevan su integración familiar y social como su incorporación plena a todas las actividades culturales, deportivas, recreativas y de bienestar social.

Diagnóstico por grupos de alta vulnerabilidad

1. Niños y niñas de la calle

- Ausencia de un programa que comprendiera el fenómeno de los niños y niñas en situación de calle, que ayudara a erradicar el estigma de que como grupo son células de delincuencia.
- Faltó dar continuidad a programas de prevención y atención de los niños de la calle.
- Falta de infraestructura para la atención de esta población y de un programa de salud y una coordinación para dar unidad a las diversas políticas de atención de las organizaciones no gubernamentales.

2. Víctimas de violencia familiar

- Existía la necesidad de integrar los programas de prevención; de crear espacios de atención integral para mujeres víctimas de violencia familiar.
- Falta de programas para niños y jóvenes para la prevención, tanto cuidado, la autoestima y la atención de quienes han sido víctimas de violencia familiar, generando en ellos una situación para recrearla.
- De acuerdo con las cifras del CAVI el 85% de las víctimas atendidas fueron mujeres. Este centro reportó un promedio mensual de atención de 1290 personas, así como que el 5.7% de los casos de violencia familiar la sufrieron adultos mayores. Respecto al nivel socioeconómico, el 76% de los

casos atendidos se ubicaban en los rangos más bajo de la escala social. ¿Esto puede que oculte que los de otras clases o estratos no lo informen o no se atiendan?

3. Población con adicciones

- inexistencia de programas integrales para la prevención de adicciones en niños y jóvenes y falta de coordinación de las diferentes dependencias.
- Falta de personal capacitado para atender a personas con problemas de adicciones.
- Falta de información estadística confiable sobre el problema y el consejo asesor no operaba.
- Ausencia de políticas preventivas para grupos de población específica.

4. Personas que viven con VIH/Sida

- El Distrito Federal ocupaba el primer lugar de casos notificados de personas con Sida y en donde la mortalidad por este virus ha afectado al grupo de edad de 24-35, mientras que las trabajadoras sexuales se mantuvieron por abajo del 1%.
- El presupuesto para el problema era muy limitado y falta de un programa de prevención y atención.
- Las personas con Sida que no son derechohabientes de IMSS o ISSSTE o reclusos, no tienen acceso a los medicamentos antirretrovirales.
- Rechazo y discriminación a las personas con Sida.

5. Sexoservidoras

- Falta de programas de apoyo psicológico para elevar la autoestima y la calidad de los(as) trabajadores(as) sexuales.
- Ausencia de programa para menores víctimas de explotación sexual, se estima que hay 5 mil niños dedicados a la prostitución.
- Corrupción en los programas de atención médica y hospitalaria y falta de estancias para hijos de sexoservidoras.

- Falta de convenios del D. F. Con Estados: (México, Puebla, Veracruz e Hidalgo) ya que del total de trabajadores sexuales sólo el 19% son originarios del Distrito Federal.

6. Población indigente

- Falta de complementariedad en las políticas de atención a indigentes según el censo levantado en la administración de Espinosa Villareal 60% de los indigentes no se beneficiaban de los programas.
- El modelo de atención no era acorde a las necesidades de los indigentes y no había un componente de prevención.
- Las casas de indigentes se encontraban en pésimas condiciones de higiene y proporcionaban una deficiente alimentación y atención médica.

3.4 La Reforma política del D.F. y el problema del Gobierno Local

En este apartado es necesario definir primero el problema del Gobierno local en términos generales para posteriormente analizarlo en el D.F. como un mismo problema. Es decir la reforma política del D.F es una cuestión de transformación del Gobierno local en la entidad.

Antes de 1997, también existía un gobierno local, pero éste era designado por el presidente, se trataba de los llamados regentes de la ciudad, éstos a su vez designaban a los delegados, en otras palabras, los ciudadanos del Distrito Federal, no tenían el derecho político de elegir a su jefe de gobierno, a sus delegados y a sus diputados, en este caso la asamblea.

Hay por lo menos 2 fechas que tienen que ver con el inicio de la reforma política en el D.F., la primera es en 1977 en “las audiencias públicas celebradas con motivo de la iniciativa de reforma política del presidente López Portillo”¹⁶³ y la segunda en 1985 después del terremoto del 19 de septiembre al incentivar la participación social y gestar movilizaciones y organizaciones sociales, creándose así para 1987 la asamblea de representantes del Distrito Federal como cuando entre demandas y Gobierno no obstante dicha asamblea tuvo pocas atribuciones por ejemplo no podía legislar.

En 1992 el entonces regente licenciado Manuel Camacho Solís, convocó a discutir la Reforma política del Distrito Federal.

Otro impulso para la reforma política fue generado por el plebiscito de 1993, al preguntar por la elección de jefe de Gobierno.

Hay que señalar que el Distrito Federal es la entidad donde la oposición es más fuerte y donde el voto se distribuye entre los diferentes partidos políticos.

163 Becerra Chávez, Pablo Javier “La reforma política electoral del Distrito Federal: Evolución reciente y perspectivas” en José F. Fernández Santillán Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito federal, México, IEDF, p 99

Pero la reforma que da pie a la elección de jefe de gobierno es la de 1996 y algunas cosas de las que cambian son que “el jefe de gobierno, al procurador de justicia y la policía” ¹⁶⁴

Con esta reforma de 1996, los capitalinos del Distrito Federal, pudieron elegir el 6 de julio a su jefe de gobierno, que en esa ocasión resultó como triunfador el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas candidato del PRD y en donde el PRD también obtuvo la mayoría de la asamblea legislativa.

“En 1998 hay nuevas reformas la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal y se restan facultades al ejecutivo y al congreso en materia de nombramientos y de control de la hacienda pública local. El 26 de noviembre de 1998 se promulgó la nueva ley de participación ciudadana y el 4 de julio de 1999 se llevó a cabo un nuevo proceso para elección de comités vecinales, pero la participación fue de 10% de la ciudadanía”. ¹⁶⁵

Un elemento que hay que destacar es la democratización de la planeación urbana, en donde se ven 3 niveles: a) el programa general de desarrollo urbano para el D.F.; b) los programas de las delegaciones y c) programas parciales.

En cuanto a participación ciudadana se crearon 3 tipos de consultas: el plebiscito el referéndum y la iniciativa popular y en los 5 años que tienen de su aprobación no ha funcionado ninguno por iniciativa ciudadana. Han existido 2 consultas por parte de los jefes del gobierno del Distrito Federal Rosario Robles, sobre la regulación de las marchas y Andrés Manuel López Obrador sobre el horario de verano, pero “ambas se realizaron por fuera de la normatividad existente”. ¹⁶⁶

164 Ziccardi Alicia “ Las reformas al gobierno del Distrito Federal” en José F. Fernández Santillán Op cit. p 85

165 Ibidem p 89

166 Becerra Chávez, Pablo Javier “La reforma política electoral del Distrito Federal: Evolución reciente y perspectivas” en José F. Fernández Santillán, Op cit. p121

La organización, desarrollo y cómputo de resultados de estos procesos de consulta, recaen en el Instituto Electoral del Distrito Federal.

“La elección de los primeros comités vecinales se llevó a cabo en julio de 1999 organizado por el flamante Instituto Electoral del Distrito Federal, con una participación de 9.5% de la lista nominal de electores (573 251 ciudadanos), porcentaje muy disminuido que contrasta con el 20.7% de participación (1 125 878 votos) en la elección de los consejos ciudadanos de 1995”¹⁶⁷. el funcionamiento de los comités vecinales no ha sido permanente ya que fueron diseñados para ser interlocutores entre la delegación y la comunidad, de un barrio, colonia, pueblo o unidad habitacional, en realidad a veces funcionan cuando hace falta un servicio por ejemplo sino hay agua, gestionan para que pipas distribuyan el líquido, pero realmente no tienen una labor permanente, por ejemplo si falta por varios días el servicio de recolección de basura.

Muchas veces se vuelven grupos de presión, que ven más por intereses propios, además no hay una instancia legal que los coordine.

Las reformas en el ámbito electoral fueron varias: el código electoral, los organismos electorales, la regulación de los partidos, las condiciones de la competencia, la justicia electoral, la integración de la asamblea legislativa del Distrito Federal.

La doctora Alicia Ziccardi realiza un análisis de los pendientes en la reforma política del Distrito Federal y comparando las atribuciones de las delegaciones y los municipios, encuentra que las delegaciones no reciben participaciones federales, el personal contratado, en su mayoría es de base sindicalizados y perciben salarios bajos y carece de capacitación.

Los mecanismos para una democracia representativa, son limitados, es poco eficaz la participación para cumplir el objetivo.

- El jefe delegacional no tiene contrapesos.

¹⁶⁷ Ibidem p. 122.

Los municipios pueden dotar de servicios a su población con un carácter constitucional, mientras las delegaciones necesitan de otras instancias.

Otra desventaja de las delegaciones es que no reciben recursos de la Federación y no puede generar recursos propios.

La alternancia no siempre es benéfica; ya que en las elecciones para delegados, el contar con 6 jurisdicciones del PAN ha perjudicado la eficiencia y la coordinación del gobierno central de López Obrador.

Por último “el D.F se pierde en la metrópoli, los problemas de las localidades conurbadas se trasladan a los problemas locales de las delegaciones y esto ya es un verdadero problema económico político y jurídico”.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Ziccardi Alicia “ Las reformas al gobierno del Distrito Federal” en José F. Fernández Santillán Op cit. p 79.

Capítulo 4
LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL DISTRITO
FEDERAL DE 1988 AL 2000

Capítulo 4

LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL DISTRITO FEDERAL DE 1988 AL 2000

4.1 El PRONASOL en el Distrito Federal

Para analizar la operación del PRONASOL en el D.F. es importante ver el peso que con respecto a otras entidades federativas en cuanto a la distribución de recursos, según cifras publicadas en un suplemento de Solidaridad de 1993. De éste artículo analizamos la ejecución de cuatro servicios que implementó el programa, en los cuales la capital del país ocupa un lugar privilegiado en cuanto al número de beneficiados, siendo una entidad con nivel muy bajo de marginación.

Cuadro: Servicios sociales del PRONASOL en algunas Entidades Federativas

Regularización de la tenencia de la tierra		Agua potable		Alcantarillado		Energía eléctrica	
Estado	Familias beneficiadas	Estado	Familias beneficiadas	Estado	Familias beneficiadas	Estado	Familias beneficiadas
E. de M.	188,955	D. F.	2,451,774	D. F.	2,106,691	E. de M.	2,133,315
Jalisco	114,583	Jalisco	2,219,003	Jalisco	1,889,067	D. F.	1,084,240
Veracruz	110,170	Nvo. León	2,208,488	E. de M.	1,159,782	Veracruz	1,026,625
D. F.	90,532	E. de M.	910,498	B.C.N.	589,541	Chiapas	806,030

Fuente: Novedades, Noviembre, suplemento: Solidaridad.

Como se puede percibir, el Estado de México y el Distrito Federal, que no son estados con marginalidad alta pero sí con marcada oposición, estuvieron presentes en todas las columnas de este cuadro que señala a los cuatro estados más beneficiados en la satisfacción de estos servicios básicos.

Existe una racionalidad instrumental en la acción social del Estado, o en la política pública específica (PRONASOL), que combina varias finalidades; la primera sería

reducir el índice de pobreza, éste es el objetivo que el gobierno publica oficialmente; la otra finalidad sería lograr una estabilidad sociopolítica, así como también recuperar consenso y legitimidad. El objetivo concreto de ésta última, se plasmó en los resultados de las elecciones federales del 18 de agosto de 1991.

La política social del PRONASOL que aplicó el gobierno de la ciudad de México, de 1988 a 1994, se llevó a cabo con finanzas públicas sanas, estables y sólidas.

El PRONASOL centró sus acciones en las colonias populares. En las zonas que presentan los mayores índices de marginación y en palabras del entonces regente, licenciado Manuel Aguilera Gómez, “En su operación, los criterios de orden político, partidista o grupal no han tenido cabida; la única condición para participar en solidaridad ha sido que la gente quiera trabajar” (Solidaridad 1994:3).

- En marzo de 1992, se pusieron en funcionamiento los programas de Contraloría Social en Solidaridad en las siguientes delegaciones: Álvaro Obregón, Xochimilco, Coyoacán, Tlalpan, Cuajimalpa, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Tláhuac, Milpa Alta e Iztacalco.

La inversión de recursos de Solidaridad en el DF se destinó especialmente a obras de urbanización como: pavimentación, construcción de muros de contención, escalinatas, guarniciones y banquetas e instalación de luminarias, ampliaciones de redes secundarias de agua potable y drenaje; en la rehabilitación de escuelas públicas y de unidades habitacionales.

Dentro de las unidades habitacionales, hay que destacar las del INFONAVIT en el programa Solidaridad Obrera; así como los multifamiliares y vecindades que obtuvieron créditos para la obtención de predios y construcción de viviendas.

“Solidaridad en la Ciudad de México también ha entrado en hospitales públicos y privados, como el Materno Infantil Cuajimalpa, los generales ‘La Villa y Xoco’, Pediátrico ‘Moctezuma’, Instituto de Oftalmología (Fundación Conde de Valencia),

ayuda a niños con cáncer y los hospitales del 'Perpetuo Socorro' y de 'Jesús'. Con hospital digno se ampliaron y acondicionaron áreas como las de urgencias y salas de espera y en algunos casos, se ha apoyado con equipamiento, para estar en condiciones de brindar un mejor servicio".¹⁶⁹

IMSS Solidaridad también estuvo presente en el DF. Una de las obras que resaltan es la construcción del Centro de Bienestar IMSS-Solidaridad ubicado en la Delegación Tlalpan y el cual benefició a más de 20 colonias del Ajusco Medio.

En el Programa Niños de Solidaridad se brindó atención médica y apoyo económico con becas y despensas a alumnos de primarias. La selección de los beneficiarios se realizó a partir del Diagnóstico del DIF sobre desnutrición y se consideraron las escuelas con mayor índice de deserción escolar.

El programa de maestros del magisterio jubilados y pensionados en el D.F participó en actividades como levantamiento de encuestas, asesorías en asambleas de condominio, asesores en vecindades y obras pero sobre todo en el seguimiento del Programa Niños en Solidaridad.

Otro programa es el de enfermeras en Solidaridad, quienes para elevar la calidad del servicio recibieron un estímulo y apoyos en capacitación profesional.

En el Programa Mujeres en Solidaridad se fortaleció el trabajo comunitario en donde ellas participan; por ejemplo, los Centros de Atención Infantil o la instrumentación de un sistema único de abasto, para la distribución de alimentos a los centros infantiles de la delegación Cuauhtémoc.

En el programa de Empresas en Solidaridad, en el DF, se brindó asesoría técnica, orientación y financiamiento a la microempresa.

¹⁶⁹ DDF, *Memoria de evaluación Solidaridad en el Distrito Federal 1989-1994*, p 15.

Recursos y resultados

Los recursos económicos que tuvo el Pronasol en el D.F. provinieron en su mayor parte del gobierno federal, 57%; el otro 36% provenía del Departamento del Distrito Federal y el restante 7% fue cubierto por la comunidad. De 1989 a 1994, se presupuestaron 961.0 millones de nuevos pesos, de los cuales, las delegaciones absorbieron el 96% es decir 922 millones y el otro 4% se destinó a otras dependencias.

“Las delegaciones que registraron mayores recursos por PRONASOL fueron Gustavo A. Madero, con 203.5 millones de nuevos pesos; Coyoacán, con 133.1 millones; Álvaro Obregón, con 96.4 millones; y Tlalpan, con 96 millones. La suma de ellas representó 55% de los recursos asignados”¹⁷⁰ .

Por otra parte se escrituraron 159 mil lotes a través de la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT). Las principales delegaciones en donde se escrituró el 70% del total, fueron Iztapalapa, Tlalpan y Gustavo A. Madero, pues en ellas las escrituras repartidas sumaron 87 mil propiedades privadas.

En Azcapotzalco se entregaron 3,300 escrituras; en Coyoacán, 4,100; en Cuajimalpa, 2,400; en Cuauhtémoc, 59; en la Gustavo A. Madero, 8,700; en Iztacalco, 9 mil; en Iztapalapa, 62 mil 800 y Coordinadora de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) regularizó 343,600 propiedades de interés social; en la Magdalena Contreras, la Dirección General de Regularización de la Tierra (DGRT) otorgó 2 mil documentos; en la Miguel Hidalgo, 40 escrituras; en Milpa Alta sólo una escritura; en Tláhuac, 7 mil; en Tlalpan, 13,300 documentos; en Xochimilco, 3,200 y en la Venustiano Carranza se otorgaron 2,200 escrituras.

¹⁷⁰ *Ibidem* p 17.

Obras y servicios de Pronasol en las delegaciones políticas del DF de 1989 a 1994

Las obras que llevó a cabo el Pronasol en el Distrito Federal se realizaron en el drenaje y consistieron en la introducción de la red secundaria.

El Programa Urbanización llevó a cabo trabajos de pavimentación, guarniciones, banquetas, escalinatas, muros de concreto y mampostería, así como regeneración de minas.

Otras actividades fueron “escuela digna” en donde se realizaron trabajos de conservación y mantenimiento a través de impermeabilización, pintura en interior y exterior, cambio de vidrios y rehabilitación de tubería sanitaria e hidráulica.

En el Programa de Solidaridad Obrera, las actividades fueron impermeabilización de azoteas, pintura en fachadas, cambio de conductores eléctricos, sanitarios e hidráulicos, además de la renivelación de andadores, reparación de bombas de agua y limpieza de cisternas; todo esto bajo la modalidad de rehabilitación y mejoramiento de viviendas y de espacios comunes de unidades habitacionales.

El Programa de Niños en Solidaridad consistió en otorgamiento de becas por medio de un estímulo económico, la dotación de despensas y la atención médica correspondiente.

En el Programa Deportivos, canchas y centros de bienestar social (CEBIS) se llevan a cabo trabajos de conservación, rehabilitación y construcción de instalaciones deportivas y recreativas.

IMSS-Solidaridad trabajó en la construcción de centros de bienestar social IMSS-Solidaridad.

El programa de agua potable introdujo la red secundaria y realizó conexiones hacia las viviendas.

Por último, el programa de electrificación llevó a cabo la instalación de luminarias y la introducción del servicio eléctrico.

A continuación se presentan, los programas y las acciones del PRONASOL por delegación.

Delegación Álvaro Obregón

En esta delegación, el PRONASOL se implementó a partir de 1990 y recibió 96.4 millones de nuevos pesos, que representaron el 10% de los recursos asignados.

El monto asignado en 1990 fue de 11.4 millones y el de 1994 fue de 1.2 veces más, recibiendo 25.3 millones.

Los recursos fueron aplicados primordialmente en zonas de alto riesgo y los programas fueron:

Drenaje: Este servicio benefició a 56 colonias.

Urbanización: En 64 colonias se construyeron guarniciones, banquetas, escalinatas, muros de concreto y mampostería y en 87 colonias se construyeron muros de contención y se regeneraron minas.

Escuela Digna: Se realizaron acciones de conservación y mantenimiento en las escuelas de 50 colonias.

Solidaridad Obrera: El programa realizó obras de rehabilitación y mejoramiento en 1,200 viviendas de la unidad habitacional Santa Fe.

Niños en Solidaridad: 619 niños de escasos recursos y que cursan la primaria, fueron beneficiados con becas, despensas y atención medica.

Delegación Azcapotzalco

Fue hasta 1992 cuando la delegación contó con Solidaridad que invirtió 3.5 millones de nuevos pesos; en 1994 fueron autorizados 6.5 millones, lo que representó un incremento de 84%. En suma, la delegación recibió 13.0 millones, participando con el 1% de los recursos totales en la administración salinista.

Las acciones realizadas fueron:

- Multifamiliares, canchas y centros de bienestar (CEBIS).
- Escuela digna en la cual fueron beneficiadas las principales columnas.
- Solidaridad obrera en donde 1,800 viviendas de las unidades habitacionales fueron beneficiadas.
- Niños de Solidaridad, hizo una dotación de 196 becas.

Delegación Coyoacán

El Pronasol trabajó los 6 años en esta demarcación y recibió 133.1 millones de nuevos pesos lo que representó el 14% de la inversión efectuada durante el sexenio.

“En 1989 ejerció 180 mil nuevos pesos, que comparados con los 26.8 millones autorizados en 1994, representó un incremento muy importante; no obstante que en 1991 la cantidad ascendió a 41.8 millones” (Pronasol 1995:35).

Los programas que se implementaron fueron:

- Agua potable y drenaje que benefició a 36 colonias.
- Pavimentación el cual operó en 61 colonias.
- Banquetas y guarniciones en 10 colonias.

- Multifamiliares, trabajo que se llevó a cabo en 5 frentes, destacando 85 edificios de Villa Panamericana.
- Electrificación, en este programa se benefició a 2 mil familias.
- Escuela digna trabajó en 6 colonias.
- Parque ecológico Huayamilpas, en el cual se construyó una casa de cultura y un teatro al aire libre.
- Solidaridad obrera operó en 3 colonias y benefició a 2 mil viviendas.
- Niños en solidaridad repartió 672 becas.

Cuajimalpa de Morelos

En los 6 años de operación del PRONASOL se invirtieron 83.1 millones de nuevos pesos, lo que significó el 9% del total; en 1989 se invirtieron 250 mil nuevos pesos y en 1994 ascendió a 14.8 millones; pero en 1991 el monto aumentó a 33.3 millones.

Las acciones emprendidas fueron:

- Drenaje, pavimentación y alumbrado atendiendo a 66 colonias con beneficios para más de 5 mil familias.
- Escuela digna trabajó en 13 colonias.
- Niños en solidaridad otorgó 408 becas, el estímulo consistió en N\$118 mensuales, una despensa y la revisión médica.

Gustavo A. Madero

Esta delegación recibió 203.5 millones de nuevos pesos, es decir el 21% del total de los recursos, lo que la situó en el primer lugar con el monto asignado. En 1989 recibió 43 mil 700 nuevos pesos y para 1994 pasó a 31 millones. El año en que más recursos recibió fue 1990 con 63 millones 607 mil nuevos pesos.

Las obras realizadas fueron:

- Drenaje y agua potable. El primer servicio se introdujo en 23 colonias y el otro en 13.
- Pavimento y muros de contención, en el cual se benefició a 210 colonias.
- Escuela digna operó en 138 colonias.
- Solidaridad obrera benefició a 1.3 mil viviendas.
- Niños en solidaridad otorgó becas, servicio médico y una despensa a 768 niños.

Iztacalco

De los 6 años en que funcionó Solidaridad en Iztacalco, sólo lo operó en 4 años, ya que en 1990 y 1991 no hubo asignación de recursos. Iztacalco sólo recibió 22.2 millones de nuevos pesos y tan solo en 1994 recibió 47% de los recursos.

Las actividades realizadas fueron:

- Multifamiliares; que operó en 7 colonias.
- Escuela digna trabajó primordialmente en 2 colonias.
- Deportivos, canchas y CEBIS, cuatro fueron las colonias que tuvieron mayor beneficio; así como la rehabilitación del Centro Social Fortaleza que brindó atención integral a la mujer, la pareja y la familia. “Misma que ofreció servicios de atención médica, asistencia legal, trabajo social, bolsa de trabajo, capacitación y talleres de educación para adultos, atención a la tercera edad, cocina popular, casa de cuidado diario y actividades culturales y deportivas, entre otras” (Pronasol 1995:40).
- Solidaridad obrera atendió con mantenimiento y espacios comunes a 1,200 viviendas.
- Niños en solidaridad impartió 336 becas.

Iztapalapa

Aunque en 1990 y 1991 esta delegación no recibió recursos, en los otros cuatro años se le asignaron 80.7 millones de nuevos pesos, es decir el 8.4% de los recursos totales; tan solo en 1994 ocupó el primer lugar al recibir 38.2 millones, casi 8 millones más que Gustavo A. Madero.

Las actividades fueron:

- Agua potable, se atendió a 7 colonias.
- Drenaje, que benefició a 10 colonias.
- Pavimentación que cubrió 26 colonias.
- Escuela digna realizó trabajos en 80 colonias.
- Multifamiliares de varias unidades, destaca la de Ejército de Oriente.
- Electrificación, entre las beneficiadas se señalan tres: predio Palmillas, Ejército Constitucionalista y Paraje San Juan 2^a. Sección.
- Solidaridad obrera. De las 10 unidades habitacionales que se atendieron se benefició a mil quinientas viviendas.
- Niños en solidaridad contó 960 niños beneficiados.

Magdalena Contreras

De 1990 a 1994 recibió 33.2 millones de nuevos pesos, los cuales representaron el 3% de los recursos del programa sexenal; el año en que más dinero recibió fue 1998 con 10.9 millones.

Las actividades realizadas fueron:

- Urbanización: "Pavimentación, construcción de banquetas, guarniciones, canchas deportivas, muros de contención, ampliación de la red secundaria de

agua potable y drenaje. Dentro del programa de urbanización se atendieron más de 77 colonias” (Pronasol 1995:43).

- Electrificación. 48 colonias tuvieron acceso a este servicio.
- Escuela digna. La rehabilitación de escuelas se realizó en 13 colonias.
- Niños en solidaridad repartió 456 becas.

Milpa Alta

Esta delegación no recibió recursos en 1990, en los otros 5 años se le asignaron 46.0 millones, el año en que se le otorgó más dinero fue en 1992 con 16.7 millones, lo que representó el 36% de sus recursos en los 5 años. La cantidad que recibió en total en los 5 años con respecto a lo asignado en el DF fue sólo del 5%.

Las obras y servicios ofrecidos se llevaron a cabo en los 12 pueblos, 3 colonias y 49 barrios de la delegación y fueron agua potable, drenaje, pavimentación, caminos de penetración rural, banquetas, guarniciones y escuela digna.

En el programa niños en solidaridad se distribuyeron 264 becas a niños.

Tláhuac

De 1992 a 1994 esta demarcación recibió 41.1 millones de nuevos pesos, lo que significó el 4% del total en el DF. En 1994 recibió más recursos (48% del total) que en los 3 años, con 19.7 millones; sin embargo todavía bajó con respecto al total en el D.F. en ese año con 7%.

Los programas que operaron fueron:

Pavimentación, banquetas y guarniciones que beneficiaron a 47 colonias.

Solidaridad obrera atendió a 2 unidades habitacionales del Infonavit beneficiando a 220 familias en mantenimiento y rehabilitación de sus viviendas.

En escuela digna se atendieron 15 escuelas de 63 colonias.

Niños en solidaridad otorgó 432 becas.

Tlalpan

Esta delegación recibió 96 millones en los 6 años del Pronasol y representaron el 10% del total de recursos en el D.F.

El año en que más recursos hubo fue en 1992 con 25.8 millones.

Los programas que operaron fueron:

Agua potable, drenaje, banquetas y pavimento que beneficiaron a 34 colonias.

Multifamiliares. Se benefició a 20 unidades habitacionales con pintura, impermeabilización y rehabilitación de andadores.

Escuela digna trabajó en 25 colonias.

Niños en solidaridad repartió 456 becas.

IMSS-Solidaridad. De las acciones realizadas destacó la construcción del Centro de Bienestar Social. IMSS-Solidaridad, el cual beneficia a 20 colonias del Ajusco Medio.

Xochimilco

Recibió 16.0 millones de nuevos pesos y sólo captó el 2% de los recursos totales en los 6 años en el D.F. El año en que recibió más recursos fue en 1992 con 6.8 millones que representaron el 43% del total de los 6 años en su demarcación.

Los trabajos que se realizaron fueron:

Pavimentación, agua potable y drenaje en 22 colonias.

Electrificación. Se introdujo el servicio en 6 colonias.

Escuela digna. Benefició a 10 colonias.

Solidaridad obrera. Benefició 300 viviendas de la unidad habitacional Loreto y Peña Pobre.

Niños en solidaridad impartió 216 becas.

Benito Juárez

Recibió sólo 10.5 millones de nuevos pesos; de éstos, obtuvo 4.2 millones los en 1994 y significó casi el 40% del total de sus recursos, además Pronasol no operó en 1989 ni 1991.

Las actividades que se realizaron fueron:

Multifamiliares y vecindades que benefició 3 unidades y 22 colonias.

Escuela digna. Trabajó en los inmuebles escolares de 21 colonias.

Niños en solidaridad. Repartió 132 becas.

Cuauhtémoc

La delegación recibió 12.4 millones de nuevos pesos sólo en 4 años ya que no tuvo recursos asignados en 1990 y 1991. En 1992 y 1993 recibió la mayor parte de sus recursos, 4.6 millones y 4.2, es decir el 37.1% y el 34.2% respectivamente.

Los programas que se implementaron fueron:

Vecindades. Se adquirieron 5 predios para construir 88 viviendas de las colonias Santa Ma. La Rivera y Guerrero.

Escuela digna. Conservó y dio mantenimiento a inmuebles de 18 colonias.

Solidaridad obrera. Benefició a 75 familias, de dos unidades habitacionales con trabajos de rehabilitación y conservación.

Niños en solidaridad. Repartió 240 becas.

Miguel Hidalgo

Sólo percibió 8.8 millones de nuevos pesos, pero el programa no operó en 1990 y 1991. Los recursos que recibió únicamente representaron el 1% del total en los 6 años del Pronasol en el D.F. En 1993 a esta demarcación se le asignó 4.5 millones, más de la mitad de su total.

Los programas que se aplicaron fueron:

Vecindades: los trabajos en 22 colonias se realizaron buscando dignificar sus viviendas.

Escuela digna. Trabajó en inmuebles de 16 colonias.

Niños en solidaridad repartió 24 becas.

Venustiano Carranza

Recibió 26.4 millones de nuevos pesos, el monto representó el 3% del total en el D.F. en los 6 años. No obstante el Pronasol no operó en 1990 y 1991. En 1994 recibió casi la mitad del total de los 4 años, 12.6 millones, es decir el 48% del total. Los trabajos que realizó solidaridad fueron:

Multifamiliares. Se atendieron varias unidades habitacionales de 9 colonias y se destacaron 5 por su importancia, John F. Kennedy, Candelaria de los patos, Emiliano Zapata, Magdalena Mixhuca y Ampliación 7 de junio.

Escuela digna. Trabajó en inmuebles de 56 colonias.

Centros deportivos, agua potable y drenaje. Se atendieron 4 centros deportivos, se rehabilitaron 4 canchas y se introdujo la red secundaria de agua y drenaje en la colonia Arenal 4ª. Sección.

Solidaridad obrera. Benefició a 104 familias con mantenimiento y rehabilitación de sus viviendas, pertenecientes a 3 unidades habitacionales.

Niños en solidaridad. Repartió 798 becas.

Otros datos del Programa Nacional de Solidaridad

Los datos generales del PRONASOL en el D.F. hasta 1993, son:

"Inversión federal 47,760.3, inversión estatal 4,816.2 y en total es de 50,576.5 millones de nuevos pesos."⁽¹⁷¹⁾

171 *Novedades*, suplemento, 1993

Se formaron 5,830 comités de Solidaridad que representan al 20% de las familias de menores ingresos de la ciudad.⁽¹⁷²⁾ Los proyectos que se realizaron fueron los siguientes: vivienda; centros de salud (en Iztapalapa, Magdalena Contreras y Cuajimalpa); en 1991 se realizó una campaña de vacunación que atendió al 75% de los niños menores de 5 años y se repartieron 3,193 becas en escuelas; un programa de abasto en varias colonias populares, sobre leche y tortilla; un programa para que los niños de la calle trabajaran, 11,152 niños del D.F. fueron ocupados; los programas de escuela digna; y finalmente el programa de drenaje y alcantarillado.

La percepción y el lenguaje usado por las autoridades, denotaba optimismo sobre el funcionamiento del programa, esto nos revela la declaración de Fernando Silva Nieto, quien fuera coordinador del PRONASOL en el Distrito Federal hasta 1993:

"Han sido muy positivos los resultados del PRONASOL en cuanto al encauzamiento de las demandas sociales durante la crisis, lo cual ofreció un clima de tranquilidad social, que permeó los procesos políticos... El éxito social logrado por Solidaridad generó que algunos sectores priístas coquetearan con la posibilidad de montarse en la estructura del PRONASOL con fines meramente electorales"⁽¹⁷³⁾

Otras afirmaciones de optimismo son

"...reducir los déficits sociales a ritmos superiores a los de épocas de rápido crecimiento económico, ha sido posible porque:

- 1.- Se logró una nueva composición de los ingresos de la ciudad.
- 2.- Los ingresos propios se han incrementado 2.5 veces.
- 3.- Los subsidios del gobierno federal no representan ni el 1% del presupuesto total y se ha limitado al endeudamiento.
- 4.- Manejo eficiente de los recursos y gran eficiencia en la obra pública".⁽¹⁷⁴⁾

172 *Idem*

173 Entrevista de Leonardo Rosas a Fernando Silva Nieto en el "Suplemento de Política" núm. 226, *El Nacional* de 6 de septiembre de 1993.

174 *Ibidem* p. 27.

Es evidente que estas afirmaciones no tienen sustento. Para ejemplificar tomaremos el punto que habla del incremento de los ingresos. Esta afirmación no se comprueba a nivel nacional ni en el DF, existen numerosos estudios que demuestran que el salario mínimo ha continuado su proceso de pérdida de poder adquisitivo, incidiendo en el bajo nivel de vida de los trabajadores.

En cuestión de cifras, se puede observar que el salario mínimo general diario para el Distrito Federal en el año de 1976 era de 83.15 pesos, para 1982 fue de 294.04 pesos, en 1988 ascendió a 7,962.01 pesos, para 1991 llegó a 12,099.81 pesos y en 1992 alcanzó los 13,330 pesos.

Aunque aparentemente las cosas marchaban bien, estas cifras no consideraban la inflación, la cual hizo que dicho aumento nominal del salario mínimo fuera una mera ilusión. El grupo de Consultores ACU, realiza operaciones de actualización del salario mínimo comenzando por 1992 en donde el valor es 1.000; así, para 1991 el salario mínimo fue de 1.048; en 1988 de 1.471; en 1982 de 2.314 y en 1976 tenía un valor de 3.010. Esto quiere decir que en 1992 había que ganar tres salarios mínimos para poder tener un poder adquisitivo igual al de un salario mínimo de 1976.

Quizás algo que pueda consolar estas cifras o, en su defecto, equilibrar el análisis, es que "en 1987 aproximadamente el 28.1% de la población percibía hasta un salario mínimo. Este porcentaje ha disminuido a 19% en 1988; 15.8% en 1989; 12.2% en 1990; 9.4% en 1991, y 8.3 en 1992".⁽¹⁷⁵⁾

Para corroborar los ingresos particularmente de la población del Distrito Federal, nos remitimos al Censo de Población de 1990, donde se indica que el 17.69% de la población del D.F. recibía menos de un salario mínimo; 39.74% percibía entre uno y dos salarios; 15.38% hasta tres salarios; 10.68% superaba esta percepción y sólo un 10.13% de la población ganaba entre 5 y 10 veces la cantidad mínima. De estas

175 Cfr. Calva Mercado, *El Financiero*, "Analicemos el salario mínimo", 1a parte, 19 de agosto de 1993, p. 9a.

cifras se desprende que cerca del 60% de la población ocupada tenía ingresos menores a dos salarios mínimos mensuales.⁽¹⁷⁶⁾

Este fenómeno de desigualdad económica, puede ser explicado por tres procesos: el primero tiene que ver con el crecimiento demográfico, se pasó de 5.4 millones de habitantes en 1960, a 14.5 millones en 1990; el segundo proceso dado en los últimos años fue que la capital asistió a un proceso de desindustrialización, crecimiento del sector terciario y dentro de éste, un crecimiento también de los trabajadores por cuenta propia: "en 1990 68.3% de la PEA (Población Económica Activa) del Distrito Federal se ubica en el sector terciario; 27% en el industrial, y sólo 0.7% en las actividades primarias. En el comercio se ocupan 135 mil personas en 1980 y cerca de 500 mil personas en 1990, lo que significa un crecimiento aproximado de 266%"¹⁷⁷. (Alvarez 1995:118) El tercer proceso es el referente al de la crisis económica de 1982, que desde nuestra perspectiva no ha concluido.

Otros elementos que hay que tomar en cuenta, para el análisis en este trabajo, es que en el Distrito Federal no obstante de que se dan más y mejores servicios que en otros estados de la República, el porcentaje de hacinamiento es sumamente alto ya que presenta casi la mitad de los inmuebles de la entidad (45.58% del total).⁽¹⁷⁸⁾

En relación con los niveles de marginalidad de la ciudad de México, tanto en las mediciones del CONAPO (Consejo Nacional de Población), como en las del INEGI (Instituto Nacional de Estadísticas Geografía e Informática), se señala que, en general, el Distrito Federal tiene un grado de marginación muy bajo. El CONAPO afirma que hay sólo dos delegaciones con grado bajo, las cuales son: Tláhuac y Milpa Alta. En tanto que el INEGI en su escala de valores que va del 1 al 7; en donde el primer valor equivale a muy alta marginación, y el séptimo a muy baja marginación, sólo destaca a Milpa Alta con nivel 4 de marginación.

176 Enriquez Alvarez, "Distrito Federal", en *Marginación y pobreza en México*, p. 119, México, Planeta, 1995, 386 p.

177 *Ibidem* p 118

178 *Ibidem*, p. 128.

En cuanto al índice de marginación que señala CONAPO, Tlalpan tiene un índice de marginación de 1.9, Milpa Alta 1.2, Iztapalapa 1.7 y Coyoacán 2.3, señalamos a las primeras tres delegaciones ya que es ahí donde formalmente el PRONASOL debió de haber invertido más y no así en Coyoacán y Gustavo A Madero esto indica que hubo razones y objetivos político electorales porque fue en estas delegaciones donde Salinas de Gortari obtuvo menos votos en 1988.

4.2 La política social del Gobierno de Espinosa Villareal

El marco en el que se desarrolla la política social del regente Óscar Espinosa Villareal designado por el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, es en primera instancia en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en el apartado de Desarrollo Social y posteriormente en el Programa Alianza para el Bienestar.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 aparece como principal aspiración la justicia social basada en el supuesto de que es el Estado el responsable de ofrecer la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida en la población: “En el umbral del siglo XXI, el principal desafío de México consiste en disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población”.¹⁷⁹

Los programas y acciones de política social de 1995 a 1997 tienen como marco el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

“El Programa Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 determina como objetivo de política social... propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria, tanto en la vida material como cultural, bajo los principios de equidad, justicia y pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. Para el cumplimiento de este objetivo, establece cuatro grandes estrategias que mantienen como elementos comunes ampliar la cobertura calidad y eficiencia de los programas sociales, fortalecer la participación ciudadana; generar empleos y conducir las acciones en un marco de integralidad y federalización”.¹⁸⁰

179 Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995, p 73.

180 DDF. *Educación salud y desarrollo social de la ciudad de México 1994-1997*, p. 41.

Los principales postulados son los siguientes:

- Igualar las oportunidades de desarrollo social.
- Promover el desarrollo equilibrado entre la población, las regiones y las ciudades.
- Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social.
- Impulsar una política integral y descentralizada de desarrollo social.

El programa para el desarrollo del Distrito Federal 1995-2000 marca líneas de acción específicas que pretenden avanzar hacia un desarrollo social sustentado en la equidad de oportunidades.

Los postulados más importantes son los siguientes:

- Educación de calidad para mayor equidad social.
- Asistencia social para combatir la marginación y la pobreza.
- Atención médica integral para el nivel de salud de la población abierta.
- Fomento al desarrollo cultural de la población y a la práctica del deporte.

En este programa se reconoce que el Distrito Federal en promedio presenta los mejores niveles de bienestar, pero en salud y educación hay que ampliar la cobertura de consultorios hacia las zonas de mayor marginación y la infraestructura de servicios de educación con programas de becas, alimentación y salud escolar.

El diagnóstico del cual partía era que: en 1995 se había presentado un considerable aumento del desempleo abierto y esto impactaba en la demanda de salud y educación. Lo que implicó impulsar programas de empleo emergente, así como acercar productos y servicios cotidianos que demandaba la población a las zonas donde habitan los ciudadanos de menores ingresos para mejorar su calidad de vida.

Estrategia institucional

- Para lograr los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa para el desarrollo del Distrito Federal se consideró la instrumentación de los programas y acciones en materia social en tres niveles fundamentales.

En primer lugar, implementar programas y acciones generales para abrir espacios de desarrollo y movilidad social para el conjunto de la población.

El segundo ámbito fue la población pobre, con la participación del gobierno Federal en programas en materia de salud, nutrición y educación, así como apoyo del gobierno de la ciudad con la provisión de infraestructura básica y empleo emergente, entre otros.

El tercer nivel de la política social comprendió la atención de la población vulnerable, en situación de dependencia o de abandono, que por sus características de edad, sexo, estado civil, origen étnico y condiciones de vida, requieren atención especial.

En este contexto, el gobierno de la ciudad estableció tres estrategias básicas para el desarrollo de sus acciones en materia social, a través de la Secretaría de Educación Salud y Desarrollo Social, durante el periodo 1995-1997.

Integralidad.- El objetivo fue lograr la complementariedad entre las diversas instituciones del gobierno y entre los diferentes programas sociales: educación, salud, alimentación, vivienda y saneamiento e infraestructura básica.

Localización: La política social fue dirigida a una población objetivo y a las características que deben tener, para lograr mayor impacto de los programas y recursos.

Participación ciudadana. Fomento del involucramiento de la sociedad en los procesos de detección, planeación, ejecución y evaluación de las acciones de política social, con lo que se esperaba un mayor acercamiento de las mismas necesidades de la población.

Programas y acciones de política social en el Distrito Federal de 1995-1997

El objetivo en educación es abatir el rezago educativo de los sectores marginados y elevar la calidad de los servicios para lo cual se trazaron las siguientes líneas estratégicas:

1. Asegurar el acceso de la población a una educación pública de calidad.
2. Reestructurar la oferta educativa de acuerdo con la localización geográfica y perfil de edades de la población.
3. Realizar campañas de educación.

Programa de construcción de espacios educativos

El objetivo fué mejorar la cobertura de los servicios de educación básica y se realizó en coordinación con la SEP. Entre 1995 y 1997 se construyeron 2 745 espacios educativos. “Los espacios incluyeron la construcción de aulas, talleres, laboratorios y anexos, tanto en nuevas escuelas, como en la ampliación de las ya existentes”.¹⁸¹

Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas (PIME)

El objetivo es garantizar la integridad física de los alumnos, con el mantenimiento y buen uso de la infraestructura, para lo cual se constituyó un comité entre la SEP y el gobierno de la Ciudad con la participación de los padres de familia.

¹⁸¹ *Ibidem*, pp. 49-50.

Los trabajos se orientaron a garantizar la seguridad de los alumnos; funcionalidad a través de reparaciones de desperfectos; en imagen se realizaron trabajos para mejorar y renovar las fachadas.

En 1995 se atendieron 2,492 planteles; en 1996, 2 444, y en 1997 se programaron 2 544 obras.

Se brindó un impulso a la Educación Media Superior

Las obras estaban programadas para realizarse a finales de 1997 y principios de 1998.

Fomento a las actividades de las instituciones de Educación Superior

Se estableció el convenio único de colaboración entre el gobierno del Distrito Federal y las universidades e institutos de educación superior de la ciudad de México, para emprender investigaciones que dieron soluciones a los complejos problemas de la ciudad y para la capacitación para operar los servicios que brinda el gobierno de la ciudad.

Se realizaron 168 convenios, 21 con universidades, en donde los temas fueron modernización administrativa, desarrollo social, transporte, sismología y protección civil, entre otros.

Programas de apoyo a estudiantes de bajos ingresos

Se otorgaron anualmente 7 193 becas para menores que cursaban la educación primaria en 312 escuelas públicas ubicadas en zonas con índices elevados de marginación. La beca consistió en un apoyo económico y una despensa de productos básicos. Se han entregado también paquetes de útiles escolares a alumnos de primaria y secundaria de bajos recursos, en colaboración con

instituciones públicas y privadas. Se brindó educación formal a los niños de la calle en los hogares y centros de atención.

Se realizaron campañas educativas en materia de salud, para contribuir a reducir los niveles de ausentismo, reprobación y deserción escolar.

Atención médica integral para elevar el nivel de salud de la población abierta

Se establecieron 4 líneas de acción para brindar atención médica integral, de calidad y oportunamente, teniendo como ejes los aspectos preventivos, curativos y educativos.

Las líneas eran las siguientes:

- Elevar la cobertura y calidad de los servicios de salud.
- Mejorar la atención de accidentes y la medicina preventiva.
- Contribuir a erradicar la desnutrición infantil.
- Coordinar la salud pública de las campañas educativas con los aspectos sanitarios.

Programas y acciones prioritarias. Descentralización de los servicios de salud de primer nivel.

El 2 de julio de 1997 se firmó el convenio para la descentralización de los servicios, entre la Secretaría de Salud y el Departamento del Distrito Federal.

Con la descentralización se incorporó el hospital Ticoman y 222 centros de salud y clínicas de especialidades en la infraestructura de salud del gobierno de la ciudad.

Actualmente se cuenta con 74 consultorios delegacionales que han contribuido a reducir la demanda del servicio hospitalario.

Para evaluar la calidad de los servicios de salud se establecieron buzones de quejas y sugerencias en los hospitales y una línea en Locatel, así como la realización de encuestas sobre la satisfacción del usuario.

Se realizó un programa en 11 hospitales para mejorar la calidad de la atención en el control prenatal y la lactancia materna, a esta modalidad se le llamó hospital amigo del niño y la madre.

Refuerzo de los programas para la formación de recursos humanos para la salud.

De septiembre de 1995 a diciembre de 1996, se realizaron 283 cursos con asistencia de 6,541 integrantes, de las 3 áreas médica, enfermería y administrativa. Se otorgaron 3,152 becas (529 de tipo económico y 2,623 de tipo laboral).

“Los servicios de salud del departamento del Distrito Federal cuentan con 73 médicos residentes de las diferentes especialidades médicas, como la ortopedia y la traumatología, cirugía general, pediatría, anestesiología, urgencias médico-quirúrgicas y las subespecialidades médicas del enfermo en estado crítico y neonatología, así como 149 médicos internos de pregrado adicionales”.¹⁸²

Refuerzo de los programas de prevención y control de enfermedades

Se llevaron a cabo programas de vacunación para población menor de 5 años para completar los esquemas básicos de vacunación, así como la vacuna contra el tétanos en mujeres en edad reproductiva y/o embarazada, para abatir los casos de tétanos neonatal.

Se otorgaron atenciones médicas legales en las 43 agencias del ministerio público.

¹⁸² *Ibidem*, p. 55.

“En particular, el Instituto de Servicios de Salud del Distrito Federal cuenta con 2 centros Toxicológicos, ubicados uno en Xochimilco y otro en la delegación Venustiano Carranza, que en el marco del programa jóvenes por la salud, realizaron acciones de prevención, tratando rehabilitación y reincorporación social; en 1995 y 1996 se atendieron cerca de 10 mil pacientes anualmente en las diferentes fases del programa”.¹⁸³

En esta gestión también se instalaron unidades de especialidades en diferentes hospitales como las clínicas de atención para pacientes de la tercera edad en el pediátrico de San Juan de Aragón, atención a niños de la calle en el pediátrico de Iztacalco y para discapacitados en el pediátrico de Azcapotzalco.

Se impulsaron campañas de educación para la salud con pláticas con los temas de autocuidado de la salud, nutrición, planificación familiar, salud bucal, prevención de accidentes, patología social, enfermedades transmisibles, salud mental, crecimiento y desarrollo de los niños y primeros auxilios.

Programa de desayunos escolares

Este programa esta dirigido a la población infantil preescolar y escolar de 1° a 6° año de primaria y de educación especial con desnutrición o en riesgos, otorgando un complemento alimenticio que aporta el 30% de los requerimientos de proteínas y calorías que necesita comer en un día.

Se realizó un diagnóstico del programa y se detectaron problemas como el no consumo del desayuno por los alumnos, que no llegaba a veces a los niños de menores recursos, la baja calidad de alguno de los productos y falta de mecanismos para la entrega de cuotas de recuperación.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 56.

En el ciclo escolar 1995-1996 se reorientó la distribución de los desayunos hacia las escuelas en zonas de mayor marginación y se aumentó la variedad de los menús, incorporando leche de sabor.

En el ciclo escolar 1994-1995 la cobertura de desayunos se realizó en 1919 escuelas con una población de 272 235 niños beneficiados; en 1995-1996 se repartieron 334 mil 300 desayunos diarios en 2 mil 225 escuelas con un incremento de 22.8% con respecto al ciclo anterior y en el ciclo 1997-1998 se proyectó distribuir 568 mil 629 desayunos en mil 528 escuelas primarias y especiales y en 503 jardines de niños, esto representó un aumento con respecto al ciclo 1994-1995, de un 109%.

Programa de abasto de leche Liconsa

“El programa de abasto social de leche está destinado a niños de 0 a 12 años de edad, cuyas familias no ganan más de dos veces el salario mínimo [...] la dotación para los niños beneficiarios, a través de 513 lecherías y 31 casas asistenciales, distribuyéndose más de un millón de litros diariamente, a cerca de 700 mil familias de bajos ingresos”.¹⁸⁴

Programa para crecer sanos y fuertes

En 1995 se llevó a cabo un diagnóstico de talla en el ciclo escolar a los alumnos de preescolar y de primero de primaria, para canalizar a las instituciones de salud a aquellos que estuvieran con riesgo de desnutrición.

En la primera etapa se aplicó un paquete de salud básico en 415 escuelas con 10 acciones para proporcionar apoyo alimentario y dar seguimiento nutricional.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 58.

En 1996 los apoyos alimentarios complementarios ascendieron a 41 mil 862 despensas mensuales.

Asistencia y desarrollo social para combatir la marginación y la pobreza

Los programas que operaron en este rubro fueron:

Programas preventivos de acción social para menores desvalidos.

Adultos indigentes: El programa de servicios alimentarios y de albergue a hombres y mujeres en situación de calle; así como programas preventivos de acción social a adultos indigentes y programas para reincorporarlos a su familia o a la sociedad.

Mujeres: Para este sector los programas atienden necesidades de madres en periodo de lactancia como alimentación y guías para el cuidado personal y del bebe, otro programa está dirigido a mujeres que sufren maltrato y violencia intrafamiliar.

Jóvenes: Impulsa desarrollo educativo, cultural y de salud a través de programas especiales para esta población.

Tercera Edad: El programa trata de reincorporar a esta población a actividades productivas e impulsa programas de salud.

Discapacitados: También se busca la reincorporación a actividades productivas y garantizar una vida más digna.

En el marco de los programas de combate a la pobreza, el gobierno del Distrito Federal impulsó la construcción de módulos de bienestar social, a través de los cuales pretendió acerca los servicios de asistencia médica, protección

social y asesoría legal a los sectores marginados de la población en diversas delegaciones, así como la ampliación de la infraestructura básica

Infantes: Su acción fue brindar alimentación y albergue a niños de la calle y en la calle; los primeros son los que trabajan y viven en la calle y los segundos sólo trabajan en la calle; en 1995 se realizó el segundo censo y se encontraron 1 214 puntos donde pernoctan o trabajan 13, 373 menores (sólo el 14% pernocta y del 86% trabaja; 13% eran indígenas); por sexo, el 68% son hombres y el 32 mujeres; de los que trabajan, el 86% cuenta con familia; del total de éstos mismos, el 50% percibe ingresos diarios de 50 pesos, un 19% sólo 20 pesos y sólo un 1% percibe cien pesos o más diariamente.

En julio de 1996 se concertó “Alianza a favor de la infancia del Distrito Federal”

Los cuatro rubros para atención de las necesidades de los niños fueron:

- Salud. El objetivo era tratar de controlar enfermedades a través de la vacunación a niños menores de 5 años.
- Educación. Propiciar la permanencia de niños y jóvenes en las escuelas.
- Agua potable. Mejorar la calidad del agua potable en zonas marginadas.
- Menores en circunstancias difíciles. Se proporcionaron alternativas de progreso personal y de asistencia social, facilitando su reincorporación escolar y familiar y promoviendo su alejamiento de la calle además de abatir el problema de la farmacodependencia.

Hogares funcionales

Es un programa concertado con organizaciones civiles. En junio de 1997 se contaba con 27 hogares que atendían a 625 niños, 300 en desarrollo formativo y 325 en atención integral. El modelo se retomó de la experiencia española en la que 2 educadores dirigen el programa de vida del hogar reproduciendo la vida

común de una familia, en la cual los niños comen, juegan, estudian y se desarrollan juntos.

Centros de gestoría y asesoría jurídica para menores

Inició operaciones el 4 de septiembre de 1996 con el propósito fundamental de defender los derechos de los niños. El centro ofrece información asesoría y apoyo en cuestiones judiciales, jurídicas y administrativas a los menores que trabajan en la calle y el servicio para los niños atendidos por instituciones es de gestión de registro civil y recuperación de actas de nacimiento.

Centro de atención temporal para menores en riesgo "Azcapotzalco"

Su funcionamiento inicio el 4 de septiembre de 1996 y atiende a niños extraviados y abandonados, a los inmigrantes y a los que recién han dejado sus hogares para reintegrarlos a los mismos.

Centros de día

En 1997 se iniciaron actividades de prevención de niños en situación de calle y el espacio es para que los niños que trabajan en la calle puedan recuperar sus momentos y actividades como el estudio, la distracción y el juego, además cuentan con servicio médico, psicológico, alimentario y educativo.

Programa escuela para padres

Inició su funcionamiento en 1996 con el objetivo de mejorar los hábitos de crianza de los niños, de evitar la violencia intrafamiliar, prevenir la expulsión de niños de la calle y promover la autogestión comunitaria.

El programa se estructuró en cuatro fases, cada una de ellas tuvo una duración promedio de tres meses, durante los cuales se dieron pláticas audiovisuales y dinámicas de grupo de padres de familia inscritos.

Programa niño/niña

Por el aumento en un 30% de denuncias de violencia y maltrato a menores de 1995 a 1996, se instrumentó este programa en coordinación con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el DIF, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el gobierno del Estado de México. El objetivo fue recibir reportes por teléfono sobre maltrato a menores. Hasta agosto de 1997 el 34% de las denuncias eran sobre maltrato físico y emocional, el 60% del total de maltratos lo sufren las niñas. De septiembre de 1996 a agosto de 1997 se recibieron 13 879 llamadas que dieron origen a 1 300 denuncias penales.

Promover y ampliar programas de asistencia social a adultos indigentes

El primer estudio censal sobre adultos indigentes en el D.F. se realizó en esta gestión de Espinosa Villareal y en este censo se elaboró la siguiente tipología de indigentes:

Indigentes institucionalizados son los que tienen una relativa permanencia en instituciones públicas y privadas (5,106); indigentes en la calle pernoctan permanentemente en la vía pública y no tienen ya lazo social y familiar (4,727) y los indigentes funcionales, pernoctan ocasionalmente en la calle, pero sus condiciones de vidas son similares al absoluto (3,108).

Los casi 13 mil indigentes se concentran en 5 delegaciones: Cuahutémoc, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero y del total el 86% son de más de 35 años, el 60% son solteros, 24% analfabetas, sólo 20% son mujeres y 70% padecen enfermedades mentales.

Casas de protección social

El programa de atención a adultos indigentes tiene por objetivo ofrecer protección integral a personas que carecen de hogar, se encuentran desvinculadas de su familia o carecen de ella y deambulan sin destino por las calles. El propósito fundamental se relaciona con la necesidad de proteger su integridad física y mental de los rigores propios de la vida a la intemperie. Así, en las casa de protección social se proporciona albergue permanente, alimentación tres veces al día, vestido, atención médica integral que incluye hospitalización y cirugía en unidades de los Servicios Médicos del DDF, servicios de psicología, trabajo social y gericultura.

Un programa de gran impacto, que ofrece albergue y protección durante la noche a las personas que por diversas razones pernoctan en la calle y que no desean servicios permanentes similares a los de un internado, y permite brindar una mayor cobertura del servicio en beneficio de quienes suelen pernoctar en esta zona de la ciudad. En estas unidades se ofrece además del techo, un lecho digno provisto de la ropa de cama necesaria, alimentación, apoyo en vestuario, servicios médicos de primer nivel y, cuando es necesario, canalización a instituciones hospitalarias, apoyo de trabajo social y servicios de peluquería.

Sus servicios son estrictamente nocturnos por lo que se abre sus puertas a las 19:00 horas y se cierran a las 09:00 del día siguiente. Específicamente, para el periodo septiembre 96 septiembre 97, se han brindado 180 000 servicios.

Consejo Consultivo de la Mujer del Distrito Federal

El 6 de marzo de 1997, se realizó la ceremonia en la que el jefe del Departamento del Distrito Federal firmó el acuerdo por el que se creó el Consejo, como órgano de asesoría para la coordinación y seguimiento de las acciones de la Alianza a

favor de la mujer. Forman parte de este órgano 60 destacadas mujeres de diversas especialidades en la materia.

Instituto de la Mujer del Distrito Federal

Se realizaron los trabajos jurídicos y organizacionales para la conformación del Instituto, como un órgano desconcentrado del DDF, el cual se dedicaba a realizar investigaciones, diseños, proposiciones, evaluaciones y difusión de políticas a favor de la mujer.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Junta de Asistencia Privada y el gobierno de la Ciudad, impulsaron esfuerzos en el marco de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar y de la Alianza a favor de la mujer del Distrito Federal. Este albergue se inauguró el día 15 de julio de 1997 en la Delegación Miguel Hidalgo, además de ser un refugio que brinda alojamiento y alimentación para las mujeres y sus hijos, les ofrece atención médica, psicológica, jurídica y de trabajo social.

Unidades Delegacionales de Atención a la Violencia Intrafamiliar

En cumplimiento a la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, y en el marco de la Alianza a favor de la mujer, se instalaron Unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar. En estas unidades se propuso brindar orientación jurídica, asistencia médica, trabajo social y se canalizan los casos que lo ameriten a la instancia competente.

En el programa participaron la Secretaría de Gobierno y de Seguridad Pública del DDF, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del DF. También se impulsó el Programa Integral de Atención a la

juventud con el propósito de abrir espacios y canales de participación que les permitan aprovechar sus propias energías creativas en beneficio de sus comunidades.

En estos foros de participación y expresión juvenil se propuso, analizar y decidir los programas y acciones a favor de la juventud bajo un marco de planeación estrictamente local, en estrecha coordinación con dependencias federales, Organismos no Gubernamentales y autoridades delegacionales.

Fundación “Jóvenes por México”

Promovió acciones para la formación integral de los jóvenes y estimuló la inversión social en beneficio de la población juvenil, además de elaborar proyectos y estudios que permitieron establecer adecuadamente programas de beneficio para este grupo social.

Diseñar e Instrumentar Programas para la Población de la Tercera Edad

El proceso de envejecimiento es un fenómeno complejo que incluye aspectos de orden individual, social, físico y psicológico y, por tanto, no depende en forma exclusiva de la edad de los individuos. De esta manera, la vejez puede definirse como la pérdida de autonomía ante obsolescencias e incapacidades físicas, mentales y sociales, que conllevan a las personas de edad avanzada a la dependencia familiar, económica y social.

En México, algunas leyes consideran que la edad en la cual se deben de otorgar una serie de derechos de carácter especial, es entre los 60 y 65 años, por lo que generalmente se entiende que es en este lapso cuando comienza la denominada tercera edad.

Las legislaciones de las entidades federativas contienen disposiciones similares. Bajo estos instrumentos de carácter jurídico, se intenta incidir en acciones fundamentales como el derecho de los ancianos a la alimentación, vestido, habitación y asistencia médica.

Alianza a favor de las personas de la tercera edad

En noviembre de 1996 se concertó con 22 instancias, tanto públicas como privadas, la Alianza a favor de la tercera edad en el Distrito Federal.

Consejos Delegacionales.- se han conformado 16 Comités Delegacionales para la tercera edad, como órganos de asesoramiento y consulta con la participación de grupos independientes.

Centro de Productividad.- en las Delegaciones Benito Juárez y Gustavo A. Madero se instalaron dos centros de productividad para personas de la tercera edad, donde se han atendido a 25 mil personas a través de diversos talleres.

Salud.- Se dispuso la instalación en el Hospital San Juan de Aragón de una Unidad de Consulta Geriátrica, con el propósito de fomentar el autocuidado de la salud de la población de la tercera edad, a través de acciones permanentes de educación y la atención especializada en enfermedades propias de este grupo de población.

Programa de Apoyo a Maestros jubilados.- A través del Programa Alianza para el Bienestar se puso en marcha el Programa de Apoyo Económico a Maestros Jubilados. El objetivo es recompensar de manera simbólica a los profesores y coadyuvar así al mejoramiento de su calidad de vida.

Deporte y Recreación.- En colaboración con otras dependencias del DDF, se realizaron los juegos Nacionales Deportivos y Culturales de la Tercera Edad, así como los bailes anuales “Una cana al aire”.

Sistema de Transporte “Integra”.- Beneficia tanto a personas de la tercera edad como a discapacitados, con 20 autobuses y 4 trolebuses acondicionados con rampas hidráulicas y con otros dispositivos útiles para quienes requieren el servicio.

También resaltan las acciones emprendidas para atender a los ancianos indigentes, que han sido abandonados o expulsados de su hogar debido a causa de su propia ancianidad.

Institucionalización Permanente y Rehabilitación.- Proporciona asistencia social para indigentes y los integra permanentemente en alguna de las Cuatro Casas de Protección Social.

Localización y Traslado.- Retira de la vía pública a indigentes y ancianos para trasladarlos a los centros de atención más adecuados conforme a su condición.

Trabajo Social.- Actividades de servicio que facilitan al beneficiario el realizar trámites que le permitan reincorporarse al seno de la familia, de la sociedad y al mercado laboral.

Atención Temporal Nocturna.- Atención de ancianos indigentes que pernoctan en la vía pública, al cual se le ofrece albergue nocturno con alimentación, atención médica básica y servicios higiénicos.

Investigación Social.- Programa que incluye el desarrollo de investigaciones y estudios sobre las condiciones de la senectud entre indigentes y otros desvalidos y sobre el servicio que se ofrece a este sector de la población.

Conjuntamente a estos programas, el DDF impulsó en las delegaciones la credencialización del Instituto Nacional de la Senectud (INSEN), que apoya a la economía de la senectud al obtener descuentos en diversos bienes y servicios.

El programa creó 8 subcomisiones orientadas a la salud, educación, capacitación laboral, cultura y deporte, accesibilidad en transportes, comunicaciones y transportes, comunicación, legislación, derechos humanos y sistema de información sobre discapacidad, de las cuales se han tenido resultados satisfactorios entre los que destacan los siguientes:

- ❖ La promulgación de la Ley para Personas con Discapacidad en el Distrito Federal, que busca impulsar el mejoramiento de las condiciones de vida de este grupo de población y su incorporación a la vida social y productiva de la ciudad.
- ❖ La instalación de los Bancos de Información y Quejas para personas con discapacidad.
- ❖ Se promovió el empleo entre este grupo de personas, otorgando 155 becas de capacitación; se desarrolló un taller para la fabricación de equipo y aparatos ortopédicos y sillas de ruedas que da empleo a 90 personas con discapacidad.
- ❖ La colaboración de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos y Teléfonos de México, con el Programa de Construcción de Rampas del Gobierno de la Ciudad, se ha traducido en la multiplicación de estos importantes elementos de movilidad para las personas con discapacidad.
- ❖ El Gobierno de la Ciudad ha puesto en operación autobuses y trolebuses públicos especiales para discapacitados.

- ❖ Se remodelaron algunos centros sociales y deportivos delegacionales para dar atención a los discapacitados.
- ❖ Se reorientó el Hospital Azcapotzalco como una unidad de rehabilitación e integración social exclusiva para personas con discapacidad.
- ❖ Se realizan trabajos coordinados con la SEP para modificar las instalaciones de las escuelas primarias y secundarias para los niños y jóvenes con discapacidad.
- ❖ LOCATEL brindó el servicio especializado de atención, información y quejas para personas con discapacidad.
- ❖ Se donó un terreno a la Asociación Mexicana de Perros Guías, donde se construyó el primer centro de crianza y adiestramiento de perros guía en América Latina.

El Programa estuvo orientado a aumentar la calidad y la cantidad de los servicios asistenciales e infraestructura urbana básica, a través de una serie de programas básicos entre los que se encuentran: Programas Especiales, Módulos de Bienestar Social “DDF Tu Mejor Vecino”, “Brigadas de Bienestar”, “Obras de Infraestructura Básica” y “Programa de Rescate del Barrio”.

Programas Especiales

Estímulos a la educación básica.- Su objetivo es otorgar apoyos económicos, alimentarios y médicos a niños que cursan su educación primaria en escuelas públicas, en zonas que reportan un alto índice de pobreza.

Apoyar al servicio social.- Promueve la participación de los estudiantes de las instituciones de educación profesional para que realicen su servicio con un sentido social más profundo, vinculándose estrechamente al desarrollo de la comunidad

más necesitada, en acciones solidarias relacionadas con su formación académica, apoyándolos con un estímulo económico.

Plan emergente de empleo.- Una de las demandas actuales más sentidas de la población es la creación de fuentes de empleo, por lo que se crearon 5 mil plazas eventuales.

El objetivo principal del programa es propiciar el desarrollo social integral sustentable de las familias más desprotegidas, acercando en forma permanente los servicios sociales y asistenciales básicos a las zonas de la ciudad de México con mayores índices de marginalidad, así como inducir a la población en las acciones que conlleven a una participación comunitaria.

Brigadas de bienestar

Su objetivo es impulsar y propiciar acciones de bienestar social dirigidas a la población de escasos recursos del Distrito Federal, a través de la coordinación de esfuerzos institucionales, trabajo voluntario y la concertación de apoyos del sector social y privado.

Se busca atender integralmente estas zonas, por lo que brindan servicios de salud (consultas médicas y dentales, vacunación infantil y antirrábica, entre otras); de orientación y asesoría ciudadana; técnicos (corte de cabello, reparación de aparatos electrodomésticos y de calzado), y actividades culturales, recreativas y deportivas, abasto popular y trabajo comunitario (actividades de remozamiento urbano, cuidado y protección del medio ambiente).

Obras de infraestructura básica

Este programa tiene como propósito elevar la calidad y cobertura de los servicios de infraestructura urbana básica en aquellas zonas que carecen de ellos o que en los últimos años han sufrido procesos severos de deterioro.

Para tratar de solucionar esta problemática se han implementado las siguientes acciones:

Agua potable.- Ampliación de la red secundaria de agua potable e instalación de tomas de agua domiciliarias, en las colonias marginadas.

Drenaje.- Ampliación de la red secundaria de drenaje y conexión de descargas domiciliarias de drenaje, en las colonias marginadas.

Urbanización.- Se realizan obras de pavimentación de calles, construcción de banquetas y guarniciones, además de la construcción de muros de contención y escalinatas.

Escuela digna.- Realización de obras de mejoramiento en jardines de niños, escuelas primarias y escuelas secundarias.

Vivienda Digna.- Realización de obras de mejoramiento y remodelación en viviendas de colonias marginadas y unidades habitacionales de interés social.

Programa de rescate del barrio 1995-1997

El objetivo de este programa fue crear espacios para la capacitación, convivencia, integración, esparcimiento, recreación, desarrollo de habilidades y cultura mediante la autogestión de la comunidad, para lo cual se creó una red interinstitucional gubernamental, privada y social, de apoyo y asistencia a la población.

Localización Telefónica (LOCATEL) se ha convertido en una instancia de gestoría social, orientado a la ciudadanía, que funge como enlace entre ella y el Gobierno del Distrito Federal.

Detrás de 25 mil llamadas atendidas diariamente existe un gran trabajo de equipo.

Esto significa que en un día, entre otras acciones:

- ❖ El reporte sobre 1,162 personas extraviadas que, por diversas razones, han sido internadas o remitidas a alguna institución hospitalaria, asistencial o judicial.

- ❖ El reporte de 1,842 vehículos accidentados, averiados o abandonados en las carreteras que convergen al Distrito Federal, así como los retirados de las calles por las grúas de la Secretaría de Seguridad Pública y los que por diferentes motivos ingresan a los centros de detención de vehículos de la Ciudad de México.

- ❖ Se proporciona información sobre más de 3 mil dependencias e instituciones públicas y privadas a 5 300 personas que la solicitan.

- ❖ Se atienden 453 consultas médicas.

- ❖ Se atienden 29 denuncias hechas por menores, jóvenes o adultos, con respecto a infantes sujetos a maltratos o abusos.

Atención de consultas sobre localización de personas y vehículos

Con este programa inició sus labores LOCATEL y está orientado a apoyar a los habitantes del Distrito Federal y área conurbada, para que por vía telefónica tengan acceso a la información de personas que ingresan en albergues, hospitales y agencias del Ministerio Público. Asimismo, brinda servicios de localización de

vehículos accidentados en carreteras que convergen con el Distrito Federal o que ingresan a los centros de detención por encontrarse mal estacionados en vía pública o que hayan sido robados o abandonados.

Estas acciones permiten a la ciudadanía encontrar un vínculo de enlace entre sus demandas, quejas o sugerencias y la atención y respuesta que brinda el gobierno capitalino.

En el periodo 1995-1997 se incorporó la atención a personas con problemas de toxicología, crisis emocionales o urgencias médicas; asimismo, se estableció la colaboración con las autoridades competentes en la canalización de niños con problemas de maltrato físico y emocional.

En materia cultural se han definido las siguientes líneas de acción:

- ❖ Fortalecer la utilización intensiva de la infraestructura cultural de la ciudad.

- ❖ Inducir y fomentar la participación ciudadana.

- ❖ Proporcionar canales adecuados de participación a las distintas manifestaciones culturales de la ciudad.

- ❖ Atender las demandas de las diferentes zonas de la ciudad, de acuerdo con características, valores y tradiciones propias.

- ❖ Impulsar el funcionamiento de los Comités Delegacionales de Fomento a la Cultura como medios para la instrumentación de programas de desarrollo cultural.

- ❖ Preservar y difundir las tradiciones y valores patrios para fortalecer nuestra identidad.

- ❖ Dar continuidad a los Programas de Difusión del Patrimonio Histórico de Promoción de la Cultura Cívica, de Fomento al Desarrollo Creativo de los Niños de la Calle y de Fomento a la Cultura.
- ❖ Fortalecer mecanismos de vinculación con los sectores privado y social para concertar apoyos para el fomento de la cultura.

Sus grandes metas son alentar la participación de la sociedad civil, dar especial atención a la población que ha tenido mínimo acceso a los bienes y servicios culturales, fomentar el rescate y conservación de nuestras tradiciones, preservar y difundir el patrimonio histórico cultural, y el aliento a la creación artística.

Consejos de fomento cultural

Con el propósito de detectar las diferentes demandas de la población en materia cultural y propiciar la corresponsabilidad de la sociedad civil, de los artistas e intelectuales en la formulación de la política cultural a seguir se crearon los 16 Consejos de Fomento Cultural Delegacionales para ampliar la participación en el financiamiento, planeación y ejecución de proyectos de preservación, promoción y difusión de la cultura.

Promoción y difusión cultural

Uno de los objetivos principales de este programa fue el fomentar las diferentes manifestaciones culturales y alentar el potencial artístico de los habitantes de esta ciudad.

En este programa se intensificaron las acciones dirigidas a nuevos públicos dando énfasis a los grupos marginados, a los trabajadores y a los estudiantes. Se fomentó la difusión de las fiestas populares, tradiciones y costumbres de los

barrios, colonias y pueblos que conforman el Distrito Federal fortaleciendo la identidad nacional de la ciudadanía.

Apoyo y rescate de la cultura comunitaria

Este programa se implementó con el fin de dar personalidad a cada lugar de la ciudad de México. Con un irrestricto respeto a las formas, usos y costumbres se contribuye al rescate de las tradiciones y manifestaciones artísticas de las diversas comunidades asentadas en la capital del país.

Fomento a la lectura y estímulo a la creación literaria

Este programa tiene como objetivo fomentar el hábito y el placer por la lectura especialmente entre los niños y jóvenes, así como estimular la creación literaria en la sociedad en general. Se ha estimulado la asistencia de la población a las bibliotecas, museos y centros culturales; se ha involucrado a escritores destacados en las actividades.

En el marco de este programa se diseñaron dos subprogramas complementarios:

❖ La biblioteca sale al parque

A través de este programa se despliegan actividades en parques y plazas públicas de la ciudad con representaciones de teatro infantil y guiñol; se muestra a los niños el tesoro escondido de los libros, invitándolos a recrearlo a partir de actividades como bibliomanualidades.

❖ Biblioteca móvil

Consiste en la operación de bibliotecas ambulantes, implementadas sobre camiones adaptados para brindar servicio al público de diversas colonias, pero

sobre todo de barrios de difícil acceso y que no cuentan con infraestructura cultural cercana.

❖ Programa cultural dirigido a grupos especiales

Las actividades desarrolladas están dirigidas a los sectores de la población con menos recursos económicos y a los grupos especiales que habitan en la ciudad de México. Por lo general se llevan a cabo en lugares de alta concentración poblacional y en zonas del Distrito Federal de arraigo popular.

❖ Homenajes a intelectuales notables

En el Distrito Federal nacieron y viven un importante número de intelectuales, de artistas y creadores. Por su obra en conjunto y por su aportación a la ciudad y al país, la sociedad y el gobierno les debe un reconocimiento en vida.

La infraestructura cultural está integrada por el Teatro de la Ciudad de México, el Museo de Historia Natural, el Museo de la Ciudad de México, el Centro Cultural José Martí, la Escuela de Danza y el Museo de la Revolución.

De 1995 a 1997 se desarrollaron 5 800 actividades en la infraestructura cultural del DDF.

Asimismo, el Gobierno de la Ciudad otorgó apoyo a otros espacios culturales, entre los que se encuentran el Antiguo Colegio de San Ildefonso, el Museo José Luis Cuevas, la Casa y Escuela de la Música Mexicana, la Casa del Poeta y el Museo Casa León Trotsky.

Programa del Museo Nacional de la Revolución

Este programa se distingue por la instalación y formalización del Patronato para la Conservación del Museo Nacional de la Revolución, se busca enriquecer su acervo documental, su exposición permanente, su difusión, promoción y patrocinio

de sus propias actividades y ampliación de sus instalaciones ubicadas en el sótano del Monumento a la Revolución.

Fomento recreativo

El objetivo de este programa es lograr que los habitantes de la ciudad de México tengan acceso al esparcimiento con su familia en forma gratuita y sin mermar su presupuesto, es por ello que el Gobierno de la Ciudad ha implementado en las diferentes plazas públicas y recintos culturales en las 16 delegaciones los siguientes subprogramas: domingos familiares, brigadas bienestar, ferias y fiestas tradicionales, y verbena popular del 15 de septiembre en el Zócalo de la ciudad.

Líneas de acción:

Ampliación y conservación de la infraestructura.- Realizar inversiones para ampliar y mejorar la infraestructura deportiva y para la recreación, sobre la base de las necesidades específicas de cada zona.

Participación de la comunidad y del sector privado.- Fomentar las actividades deportivas y difundir una cultura del deporte con base en la participación ciudadana. Asimismo, crear y desarrollar esquemas que motiven al sector privado a participar en el fomento y financiamiento de actividades deportivas.

Deporte escolar.- Implementar nuevos esquemas de promoción del deporte estudiantil y asociado, destacando la orientación hacia la práctica de deportes tradicionales.

Deporte extraescolar.- Difundir y promover la educación física y el deporte a través de escuelas técnicas, así como la recreación extraescolar. Asimismo, promover el deporte popular en colonias, barrios y unidades habitacionales mediante torneos y competencias.

La ley del Deporte para el Distrito Federal, expedida a fines de 1995, prevé una mejor organización de esta actividad, al estipular la creación del Sistema del Deporte del Distrito Federal e impulsar la promoción y fomento de la cultura del deporte, aprovechando los medios y recursos del Estado y la sociedad. Se han realizado diversas acciones, entre las que destacan la firma del convenio entre el Gobierno de la Ciudad y la Comisión Nacional del Deporte, con el fin de integrar al Distrito Federal al Sistema Nacional del Deporte.

Macroeventos

El Maratón Internacional de la Ciudad de México, para el cual, mediante la concertación con la iniciativa privada, se constituyó el Patronato “Amigos del Maratón”, que permitió formalizar un mecanismo para promover y canalizar, eficientemente, las aportaciones de particulares con lo que se logró que la pasada XIV edición fuera autofinanciable.

Se realizaron 160 cursos de capacitación y actualización técnica al personal docente de las escuelas de la Dirección General de Promoción Deportiva (PRODDF).

Durante 1996 estas acciones se encaminaron básicamente a proporcionar mantenimiento preventivo y correctivo a las instalaciones.

Éste es el Programa central de PRODDF

- ❖ Impulsar el desarrollo armónico de la población del Distrito Federal permitiendo su acceso y nivel de excelencia en la práctica de la educación física, el deporte y la recreación en el ámbito extraescolar.
- ❖ Fortalecer la eficiencia del sistema del deporte del Distrito Federal.

- ❖ Elevar el nivel y cultura deportivas de la población, con base en la superación continua de los cuadros docentes y de apoyo técnico a la investigación.
- ❖ Desarrollar la educación física como expresión libre de convivencia familiar y vecinal que inhiba conductas antisociales y satisfaga necesidades de descanso.
- ❖ Estimular el deporte representativo del Distrito Federal.
- ❖ Favorecer el acceso a la educación física, el deporte y la recreación de los grupos sociales que requieran una atención especial.
- ❖ Mejorar la administración del deporte en el Distrito Federal

Como consecuencia de los cambios registrados en la estructura demográfica, caracterizados por la disminución en términos relativos de la población infantil y por el incremento de la población de la tercera edad, así como la elevada concentración de población, características de una megalópolis como la ciudad de México, se han modificado las demandas de servicios educativos, de salud, esparcimiento e infraestructura de servicios básicos. En materia educativa se avanzó con acciones de construcción y mantenimiento de espacios educativos que permitieran la satisfacción de las demandas de la sociedad, se buscó especializar algunos centros hospitalarios en áreas de atención de niños en situación de calle, pacientes de la tercera edad, discapacitados, personas con adicciones, así como atención materno infantil, a través de los hospitales Amigos del Niño y de la Mujer.

También se profundizó en lo referente a la atención médica de alta especialización.

La nueva conformación de la economía de la ciudad de México hace evidente la necesidad de impulsar acciones coordinadas entre las universidades e instituciones de educación superior y las autoridades del Distrito Federal para formular e instrumentar políticas de desarrollo económico, urbano, social y de protección al ambiente, congruentes entre sí, que garanticen un desarrollo sustentable para la ciudad de México.

De las acciones que se emprendieron para reducir la brecha de la desigualdad social entre los diferentes estratos, sobresalen aquellas que se enfocan a inducir la reincorporación a las actividades productivas y a la sociedad en su conjunto de las personas que por diferentes causas se encuentran al margen de los beneficios del desarrollo.

El grado de aceptación, apoyo y participación que brindó la sociedad en su conjunto, y las poblaciones objetivo de manera especial, al fortalecimiento de los programas preventivos y asistenciales a los menores desvalidos; la promoción y ampliación de los programas de asistencia social a adultos indigentes; la creación de programas especiales con el fin de atender las necesidades específicas de la mujer; las acciones para impulsar el desarrollo de los jóvenes; el diseño e instrumentación de programas para la población de la tercera edad; el impulso de acciones concretas para mejorar la incorporación social y productiva de personas con discapacidades; indica que gran parte del éxito de las políticas sociales está asociada a la participación activa de los diferentes sectores de la sociedad, a la capacidad de organización de los ciudadanos y a la respuesta de las autoridades competentes de la formulación y operatividad de estos programas y acciones.

Una característica de los programas y acciones desarrolladas por la SESDS a lo largo de la administración 1995-1997, fue el involucramiento de la participación coordinada de las dependencias, instituciones y organismos de la administración pública federal, de las dependencias y unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal en sus ámbitos central y delegacional; así como la

participación de organismos de la iniciativa privada, de los sectores social y académico y de Organismos no Gubernamentales, con el propósito de lograr una mayor integración y complementariedad en beneficio de la población.

Los ejemplos más notables de estas medidas fueron las acciones interinstitucionales llevadas a cabo en materia de salud y nutrición escolar, así como las Alianzas a favor de la infancia, la mujer y la tercera edad.

En esta tarea se ha buscado incorporar el punto de vista tanto de los beneficiarios de los programas como de los funcionarios y técnicos que laboran en ellos.

En resumen, con las actividades emprendidas por la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social durante la administración 1995-1997, el Gobierno de la Ciudad de México pudo atender diferentes tipos de necesidades y demandas que le plantearon los distintos sectores de la sociedad, con el fin de mejorar sus oportunidades de desarrollo.

En los próximos años, el crecimiento de la población mantendrá las mismas tendencias que dieron lugar a la actual conformación de la demanda de servicios sociales en la ciudad de México, pero con una economía más sólida, por lo que se vislumbra la necesidad de consolidar los programas y la infraestructura instalada en términos de calidad, eficiencia y eficacia para lograr una inserción más equitativa de toda la sociedad en el desarrollo económico del país.

4.3 La política social del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas y de Rosario Robles

INTRODUCCIÓN

El gobierno del Distrito Federal presenta, una visión de las principales actividades desplegadas en beneficio de la ciudadanía durante el periodo 1997-2000, el tiempo para evaluar es corto.

1. MARCO JURÍDICO

Determina las atribuciones, facultades y estructura organizacional de la Secretaría de Desarrollo Social. El marco jurídico básico estaba constituido por : el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

La Secretaría de Desarrollo Social se encarga de formular y aplicar los programas generales de desarrollo social relacionados con la alimentación, equidad, educación, recreación, deporte, información social y servicios comunitarios a fin de lograr mejores condiciones de vida y lograr una mayor participación ciudadana.

La Secretaría de Desarrollo Social tiene sectorizados los siguientes órganos que forman parte de la administración pública: órganos desconcentrados: el Servicio Público de Localización Telefónica, el Instituto del Deporte del Distrito Federal y la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal. Órganos descentralizados: el Instituto de Cultura de la Ciudad de México, y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. El Órgano paraestatal: fideicomiso del Instituto de los Niños de la Calle y Adicciones.

El Servicio Público de Localización Telefónica

Tiene por funciones, a través de un servicio vía telefónica, brindar respuestas confiables e inmediatas sobre las demandadas de apoyo en los siguientes servicios: información y localización de personas y vehículos; servicio médico y toxicología; asesoría jurídica; atención de avisos sobre baches, fugas de agua y alumbrado público, entre otros, además de atención prioritaria a grupos poblacionales de la ciudad definidos como de alta vulnerabilidad por la política social del Distrito Federal como son las niñas y los niños, los y las jóvenes; mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad, así como contribuir al mejoramiento de los niveles de seguridad en la ciudad de México.

El Instituto del Deporte del Distrito Federal

El Instituto se encarga de proponer y ejecutar programas para la organización, fomento, difusión y evaluación de las actividades físicas y deportivas y de recreación, en coordinación con los órganos políticos administrativos, siempre en un marco de equidad y sin exclusión para nadie.

La Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal

Su trabajo es vigilar, promover, asesorar y coordinar a las instituciones de la asistencia privada y los órganos desconcentrados, dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal que tengan a su cargo programas y presten servicios de asistencia social, con la finalidad de unificar esfuerzos y hacer más eficiente la atención de las necesidades asistenciales existentes, mediante el intercambio de experiencias y la aplicación conjunta de recursos humanos financieros y materiales.

El Instituto de Cultura de la Ciudad de México

Se encarga de promover y preservar la cultura; instrumentar las políticas culturales mediante convenios y concertación; impulsar el desarrollo cultural de la ciudad, así como la formación de una red de fomento cultural con la federación.

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal

Tiene a su cargo la promoción de la organización y participación de la comunidad, la prestación de servicios asistenciales, contribuyendo a la protección y superación de los grupos más vulnerables y procura su incorporación plena a la vida social.

Fideicomiso del Instituto de los Niños de la Calle y Adicciones (FINCA)

El FINCA se crea el 15 de abril de 1998 para ofrecer servicios básicos, atención médica y psicológica e integrar proyectos educativos y de capacitación tanto a niños en situación de abandono como a personas con problemas de adicciones.

2. OBJETIVOS INSTITUCIONALES

Objetivo General

Promover e impulsar con amplia participación ciudadana las acciones necesarias para lograr una sociedad más equitativa, incluyente y solidaria, para lo cual se propone elevar la calidad de vida de la población; fortalecer y dar mayor cobertura en la prestación de los servicios sociales; reducir la inequidad social, en particular las formas de discriminación y exclusión y construir las condiciones básicas de protección social y asistencia a los grupos más vulnerables de la población.

Objetivos específicos

Promover los derechos sociales de los defechos.

Asegurar igual acceso a los programas de alimentación, educación, deporte, cultura y recreación, promovidos por el gobierno.

Fomentar políticas incluyentes, acciones afirmativas y programas que den respuesta a las necesidades de niños (as), mujeres, jóvenes, población indígena, adultos mayores y personas con discapacidad.

Impulsar acciones para la protección y asistencia de los grupos más vulnerables de la población y que se encuentran excluidos de la sociedad, para los cuales se proponen los programas: niños y niñas en situación de calle, víctimas de violencia familiar, población con adicciones, población que vive con VIH sida, así como a las y los sexoservidoras (es) y a la población indigente .

Promover el respeto y la igualdad de oportunidades de aquellos que por alguna cuestión étnica, cultural, de genero ó de edad estén marginados socialmente

además de buscar su incorporación a partir de la equidad de mujeres, jóvenes, niños y niñas, indígenas, adultos mayores y personas con alguna discapacidad.

Promover la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y control de políticas y programas .

Fortalecer y democratizar las instituciones de desarrollo social y elevar la calidad de sus servicios.

En lo que toca a la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, se trazaron los siguientes objetivos con base en la ley de Instituciones de asistencia privada:

Impulsar el desarrollo de las instituciones de asistencia privada, creando condiciones para asegurar su permanencia.

Respetar plenamente la voluntad de los fundadores de las instituciones de Asistencia privada , plasmada en sus estatutos.

La utilización efectiva en la aplicación y administración de los recursos que el gobierno deja de percibir por concepto de subsidios y de los donativos que otorga la sociedad civil.

Brindar un trato humanitario y de calidad a los beneficiarios de los servicios

Junta de asistencia privada del Distrito Federal

La nueva Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, LIAPDF, publicada en la *Gaceta oficial* el 14 de diciembre de 1998, inició en condiciones adversas.

El problema se suscitó con las 164 Instituciones de Asistencia Privada IAP's lideradas por el Monte de Piedad (NMP) interponiendo juicio de amparo en contra de la aplicabilidad de la Ley de instituciones de asistencia privada para el Distrito Federal, ya que afectaba intereses de estas instituciones y de los 4 de 5 consejeros vocales. Por lo cual también hubo una campaña masiva y hostil en contra de la administración y del gobierno del Distrito Federal.

Cambios estructurales

Ante la magnitud de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS) y con la descentralización del sector salud, al emitirse la Nueva Ley Orgánica de la administración pública local se decidió separar las responsabilidades creando así la Secretaría de Salud del Distrito Federal y por otra parte la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal asumió sus nuevas funciones que incluyeron:

“establecer políticas y programas en materia alimenticia y recreativa, fomentar programas que promuevan la equidad y la igualdad de los grupos sociales de atención prioritaria: mujeres, jóvenes, niños, niñas población indígena, adultos mayores y personas con discapacidad, así como fomentar políticas y programas de prevención y atención a grupos vulnerables como son: niños y niñas de la calle, víctimas de violencia familiar, población con adicciones, trabajadoras y trabajadores sexuales e indigentes, fomentar la participación corresponsable de organizaciones civiles y comunitarias, instituciones académicas y de investigación y de la sociedad en general, en la instrumentación de las políticas y programas de la Secretaría”.¹⁸⁵

Con la nueva Ley se creó la Dirección General de Asuntos Educativos y la de Servicios Comunitarios Integrados así como la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social y la Dirección General de Zoológicas.

¹⁸⁵ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Informe de gestión 1997-2000*, op cit, p. 38.

También se adscribieron los siguientes órganos desconcentrados:

- a) Servicio Público de Localización Telefónica- Locatel.
- b) Instituto de Cultura de la Ciudad de México (ICCM).
- c) Instituto del Deporte del Distrito Federal.

Con esto se trató de abandonar el enfoque meramente asistencialista y subsidiario.

La Dirección General de Servicios Comunitarios Integrados vino a suplir lo que era la coordinación de Alianza para el Bienestar, que operaba varios programas en el Distrito Federal de acuerdo con la filosofía del Programa Nacional de Solidaridad.

Esta Dirección fue la encargada de promover las acciones de coordinación y concertación entre las instancias públicas locales y federales, así como sociales y civiles que participan en el Sistema de Servicios Comunitarios Integrados, ahora conocidos por sus siglas como SECOI.

El SECOI busca la viabilidad de servicios sociales que se ofrecen en las áreas marginadas de la ciudad a las necesidades e intereses de la población y procura crear líneas de coordinación y colaboración.

La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social tiene a su cargo la promoción de derecho, de políticas públicas y de normatividad, para superar el trato inequitativo al que están sujetos los grupos de niños y niñas, jóvenes, mujeres, adultos mayores, indígenas y personas con discapacidad.

Locatel se fortaleció con nuevos servicios para la población entre los que se destacan: Línea mujer, De joven a joven, Nutritel, Deportel y Turistel.

También la Orquesta Filarmónica de la ciudad de México depende administrativamente de la oficina de la C. Secretaría de Desarrollo Social.

Resultados del Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998 – 2000

Acciones para una política social integral

La primera gran acción es la promoción y corresponsabilidad con actores organizados como son organizaciones sociales, empresas y organizaciones civiles, a través de la formación de convenios apoyos a iniciativa social y consejos.

La segunda gran acción “se relaciona con las intervenciones en materia social a nivel territorial con ofertas nuevas de servicios a partir de los diagnósticos que derivan de la intervención permanente con la población que reside principalmente en zonas marginadas a través del Programa de Educación para la Salud Familiar y de las trabajadoras sociales de la Secretaría de Salud del D.F., así como de la problemática que la propia comunidad plantea a los promotores sociales y facilitadoras comunitarias del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados”.¹⁸⁶

La promoción del diálogo con los diferentes sectores de la sociedad ha sido una vertiente permanente así como la participación directa y corresponsable de toda la sociedad.

Las relaciones con organizaciones civiles se realizaron mediante 2 modalidades: a) la colaboración en políticas y programas públicos, y b) con apoyo de la Secretaría a las iniciativas sociales.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 45.

En torno a la primera modalidad se realizó mediante: 1) interlocución; 2) aportación de modelos de intervención social; 3) incorporación al Sistema de Oferta de Servicios Sociales (SOSS), y 4) mediante la participación en la operación directa de servicios sociales.

El diálogo de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal inició con la consulta que surge a partir del documento marco de la política social del gobierno del Distrito Federal en el cual se presentan.

Otro resultado de interlocución con organizaciones civiles y sociales fue la puesta en marcha de los Consejos Asesores, que hasta noviembre de 2000 sumaron un total de 110.

La SECOI adecuó y adoptó 27 modelos entre lo que se encuentran “construye tu vida sin adicciones, solución pacífica de conflictos, escuela para padres, crianza y estimulación temprana, ludotecas de barrio y prevención del embarazo adolescente.

Uno de los modelos que se destaca es el de las Unidades de Atención a la Violencia Familiar (UAVIF) en donde se trabaja tanto con receptores y agresores con atención médica, jurídica, psicológica y talleres de autoestima y superación personal. Este trabajo estuvo supervisado y asesorado por Organizaciones Civiles (OC's), como Defensora Jurídica, Colectivo de Hombres para Relaciones Igualitarias A.C. Así mismo, se dio apoyo de contención emocional del personal que labora en estas unidades.

Participación en la operación de servicios sociales como son las guarderías comunitarias, ludotecas de barrio, centros de día para adultos mayores, cocinas comunitarias, etc., aprovechando su experiencia y conocimiento.

Se llevaron a cabo 201 convenios (véase anexo) de los cuales se enuncian algunas como el de dar reconocimiento y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas con la participación de la Unión de Artesanos Indígenas y Trabajadores no Asalariados A. C. y la Red de Formación Indígena, A. C.

Otro programa es el de educación para la prevención del embarazo en la juventud con la colaboración de la Asociación Civil Afluentes.

Apoyo a iniciativas sociales

De 1998 a octubre de 2000, se apoyaron 88 iniciativas sociales, como el de Mujeres Contra el Sida, A. C. (MUSA) o el de la Coordinadora del Movimiento Urbano Popular, trabajando con el fideicomiso de la Central de Abasto (FIDECO) para la atención de abasto de Alimentos.

Otro programa importante es el de coinversión “Novib–GDF 1988-2000”, donde el 50% de recursos provenían de GDF y el otro 50% de la agencia holandesa de Cooperación Internacional Novib; dentro de este convenio se desarrollaron otros 9 con las siguientes organizaciones: Red por la Salud de las Mujeres en el Distrito Federal (salud sexual y reproductiva), Circo Volador (juventud y cultura), Promoción y Enlace Social (Centro de Atención al Indígena Migrante), Centro de Estudios de la Vivienda (participación social en el mejoramiento del centro de la ciudad de México), Unión de Colonos del Pedregal de Santo Domingo (Centro de Artes y Oficios), Coordinadora Popular de Madres Educadoras (Centro de Desarrollo Infantil Comunitario), Educación para niños de la calle (proyecto cruzero), Convergencia de Organismos civiles (fortalecimiento de la participación ciudadana), Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (empleo temporal comunitario para jóvenes rurales).

Relaciones con iniciativa privada

Varias empresas han participado en el desarrollo social con actividades de equipamiento de hospitales y escuelas, en rehabilitación de infraestructura social y patrocinando actividades deportivas y recreativas para los habitantes de la ciudad. La fundación de Davaler Chrysler, A. C., donó equipo al Hospital General Jardín Balbuena y equipó los laboratorios de la preparatoria Iztapalapa 1, Mattel de México e Inmobiliaria Karuka donaron juguetes, libros, material didáctico y mobiliario a las ludotecas de Barrio.

Relaciones con instituciones de investigación y educación superior

El principal vínculo fue a través de sus prestadores de servicio social, los cuales sumaron 2 256 distribuidos en 169 programas en diferentes áreas y especialidades. Se estableció una red de trabajo en salud mental comunitaria en la que, en coordinación con más de 18 universidades, se llevaron a cabo acciones para promover la comunicación y la solidaridad entre personas y grupos.

Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI)

Los propósitos del SECOI son:

Desarrollo de modelos de atención acordes a las necesidades y características de cada barrio para atender cuestiones psicosociales que generan desintegración y violencia tanto en la familia como en la sociedad. Se trata de potenciar redes sociales para atender necesidades básicas, desarrollar capacidades y fortalezas familiares e individuales y promover el desarrollo local.

Otro objetivo era formar promotores sociales comunitarios de las organizaciones civiles y sociales para ofertar los servicios con un carácter profesional.

“La propuesta del SECOI privilegia el enfoque preventivo y de construcción de ciudadanía, es decir, ofrece espacios técnicos y actividades que permitan el contacto social donde personas de distinta edad, sexo, condición u origen le den valor a nuevas formas de relacionarse, comunicarse y convivir, fortaleciendo sus propias capacidades de atención y solución a los problemas y recuperando valores como el respeto, la tolerancia y la solidaridad”.¹⁸⁷

El SECOI opera en zonas marginadas de la Ciudad de México, el punto de partida es identificar las características demográficas, económicas y sociales de la población que habita estas zonas.

Existen 3 niveles de atención del SECOI

El primer nivel se relaciona con el contacto que se dio a partir del instrumento denominado Programa de Educación para la Salud Familiar. La línea de acción fue montar el programa educación para la salud familiar y la participación social se da a partir de una comunicación periódica de las familias con las educadoras de salud.

Otro instrumento fue el de Unidades de Información y las líneas de acción eran: 1) diagnosticar la situación de los hogares; 2) establecer unidades de información que cuenten con un sistema de oferta de servicios y bases de datos de familias prioritarias y promoción de redes comunitarias, la participación social consiste en la visita de las trabajadoras sociales para dar a conocer la oferta de servicios comunitarios integrales y por medio de la red territorial de apoyo y contención.

Un segundo nivel es el de atención básica en el que participan la Secretaría de Desarrollo Social del DF; el DIF DF y las delegaciones políticas. Los instrumentos fueron centros de desarrollo comunitario y social, casas de cultura, bibliotecas, Unidades de Atención a la Violencia Familiar (UAVIF), centros y estancias

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 53.

deportivos, Centros DIF-DF, atención telefónica LOCATEL, Servicios Móviles, Centros de Salud, Centros Integrales de Apoyo a la Mujer (CIAM), Unidades delegacionales, Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), Comunidades y organizaciones civiles y sociales.

Las líneas de acción fueron la ampliación de servicios básicos a través del enriquecimiento de los servicios básicos y comunitarios integrados y de otros servicios de desarrollo social. Personal coordinación con otras áreas de gobierno y convenios con instituciones académicas y con organizaciones civiles y sociales.

La participación social se da a partir de la asistencia a las instalaciones o servicios, además de que diversas organizaciones civiles se incorporaron a la oferta de servicios móviles públicos y sociales proporcionando modelos y capacitando a los facilitadores del sistema. Por último, a través de la incorporación de organizaciones civiles y sociales, incorporando servicios sociales para sus territorios y asociados.

El último nivel de atención es la especialización, en donde los instrumentos que participan son centros de asistencia social; albergues para menores, adultos mayores, enfermos crónicos y víctimas de violencia; centros de desintoxicación y hospitales.

Las líneas de acción fueron el fortalecimiento de los servicios especializados y convenios con organizaciones civiles, sociales y primarias. La participación social estaba a cargo de las organizaciones civiles que se incorporaron a la oferta de servicios especializados.

En el primer nivel se contó con 2 700 educadoras para la salud, bajo la supervisión de 113 capacitadores del programa y 11 coordinadores regionales y 400

trabajadoras sociales que daban a conocer la oferta del sistema de servicios comunitarios integrados.

Por su parte, el sistema de oferta de servicios sociales contenía la siguiente información:

- a) Instalaciones: su tipo, ubicación, horario, características de la infraestructura, áreas de influencia y persona responsable.
- b) Los servicios que se ofrecen en instalaciones y espacios del SECOI con sus características, métodos, población a la que se dirige, problemática o necesidad que se atiende, actividades y requisitos.
- c) Servicios que proporcionan las fundaciones, organizaciones civiles y las instituciones de asistencia privada.

Los criterios de búsqueda eran delegaciones, población objetivo, colonias, necesidad, problemática, tipos de centros, infraestructura, área de influencia y otras instituciones.

Para poder coordinar el trabajo se crearon 16 Grupos Interinstitucionales de Coordinación y Operación (GRICO) una en cada delegación.

Los SECOI operan a partir de julio de 1999 y pasan de 79 a 157 de los cuales, 96 son centros de desarrollo comunitario, 40 centros DIF-DF, 15 espacios de áreas centradas y 6 de organizaciones civiles.

“La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social equipó cuatro de los módulos que operan en los centros, éstos son: ludoteca de barrio, taller de apoyo a tareas, crianza y estimulación temprana y salud mental comunitaria. La Dirección General del SECOI capacitó facilitadores, para lo cual se reconvirtieron a

trabajadores de base, se utilizaron brigadistas y se contrataron 250 nuevos facilitadores en un periodo de 6 meses”.¹⁸⁸

Los modelos de atención tenían las características de ser acciones preventivas y que inciden en la autosuficiencia, la autoestima, el empoderamiento y la construcción de ciudadanía. Su aplicación representa un bajo costo, son de fácil reproducción, la atención en salud mental comunitaria es especializada, pueden ser aplicadas por personal no especializado y su efectividad está comprobada.

Tres fueron las áreas principales de atención: a) salud mental comunitaria; b) deporte y recreación, y c) cultura y educación. En estas áreas se analizaron 61 módulos de los cuales 27 fueron los seleccionados.

En el área de salud mental comunitaria funcionaron los siguientes servicios:

- 1) Construye tu vida sin adicciones (jóvenes y adultos).
- 2) Escuela para padres.
- 3) Prevención del embarazo en adolescentes.
- 4) Hablemos de sexualidad con la gente joven.
- 5) Cómo llevarse bien en familia (prevención de la violencia familiar).
- 6) Fortalecimiento de la autoconfianza en niños y jóvenes (residencia, que es la capacidad para enfrentar situaciones adversas trágicas o de estrés y superarlas con efectos positivos de fortaleza, renovación, creatividad y optimismo).
- 7) Técnicas de solución de conflictos.
- 8) Vida plena para el adulto mayor.
- 9) Prevención de la discapacidad.
- 10) Motivación para la vida (prevención de la depresión).

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 61.

Los servicios y modelos para la cultura y educación fueron los siguientes:

1. Juegos y juguetes tradicionales
2. Clubes de ciencia
3. Cultura ambiental
4. Arte para todos
5. Cultura y comunicación
6. Laboratorio de teatro comunitario
7. Expresión y movimiento
8. Derechos de la niñez
9. Historia oral y memoria colectiva
10. Formas de expresión
11. Teatro comunitario
12. Taller de apoyo en tareas
13. Ciberes
14. Crianza y estimulación temprana
15. Teatro guiñol

En el área de deporte y recreación los módulos fueron 2:

- 1.- El de activación física, recreación y deporte,
- 2.- El de ludoteca de barrio.

En cada uno de los distintos grupos de población prioritaria se realizó intercambio con organizaciones civiles e instituciones gubernamentales. Con niños y niñas participaron 6 instituciones, entre ellas, Educación con el Niño Callejero y la Coordinadora Popular de Madres Educadoras. Con jóvenes también trabajaron 6 instituciones entre las cuales se encuentran Centros Juveniles, A.C. y el Instituto de la Juventud. Con adultos mayores, fueron 8 las instituciones participantes, entre ellas, De mano amiga a mano anciana y el Club de la Tercera Edad. En el programa de personas con discapacidad intercambiaron modelos 10 organizaciones entre ellas: Alternativas de Comunicación para Necesidades Especiales, A. C., y Comité Internacional Pro Ciegos.

En el ámbito de la salud mental comunitaria participaron 16 instituciones y un grupo de expertos.

“A noviembre de 2000 quedaron instaladas un total de 78 áreas de servicio en salud mental comunitaria en igual número de centros de desarrollo comunitario de las diferentes delegaciones y del DIF-DF. En cada una de éstas se atienden en promedio 15 personas por día lo que hace un promedio total de 23,400 usuarios al mes”.¹⁸⁹

Algunos resultados de estos modelos y servicios son los siguientes:

- 1) Taller de apoyo a tareas – a noviembre de 2000 había un total de 119 talleres en zonas urbano-marginadas y en promedio cada uno atiende a 15 niños por día lo que hace un total de 35,700 usuarios por mes.
- 2) Ciber espacios sólo se instalaron 4 junto al taller de apoyo a tareas.
- 3) Crianza y estimulación temprana con 79 talleres, atendiendo un promedio de 25 niños por día, lo que suma un total de 39,500 usuarios por mes.
- 4) Laboratorio de teatro comunitario el cual contó con 37 grupos con 2 224 alumnos, los cuales dieron 175 funciones con un público asistente de 53,933 personas, en el periodo de 1998 a agosto de 2000.

También fueron instaladas 128 ludotecas de barrio en zonas urbano-marginadas del Distrito Federal, atendieron a 76,800 usuarios al mes es decir 30 niños por día en promedio.

“Se formaron facilitadores quienes son los responsables de promover, aplicar y dirigir los servicios a la población para lo cual se impulsó un proceso de capacitación y actualización al personal de las unidades operativas y brigadas

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 67.

móviles para aplicar los modelos de intervención en los tres ámbitos (salud mental comunitaria, cultura y deporte)".¹⁹⁰

En el área de cultura el SECOI impartió 25 cursos para 537 personas y así mismo se realizó un seminario interno de microdesarrollo que derivó en 10 talleres con asistencia de 380 participantes de diferentes colonias.

Hasta septiembre de 2000 se habían impartido 109 cursos a facilitadores, administrativo y personal integrado al sistema con la asistencia de 2,835 personas.

Nivel de atención especializada

En este nivel se encuentran los servicios para personas "en situaciones de crisis, exclusión, abandono o enfermedad, que requieren de tratamiento o estadía prolongada, incluso permanente, fuera de sus hogares, en instalaciones que brindan atención hospitalaria de desintoxicación, alojamiento y alimentación para menores, adultos mayores, indigentes, enfermos crónicos y víctimas de violencia".¹⁹¹

Cuando el facilitador comunitario o la educadora para la salud detectan problemáticas específicas de individuos o familias los canalizan a alguna de las instalaciones de tercer nivel.

Centro de Desarrollo Social Integral

Casa Libertad

La casa libertad surge a petición de la población de Santa Martha Acatitla en Iztapalapa, para crear una preparatoria en la excárcel de mujeres. En el mismo inmueble se encuentra el Centro de Desarrollo Social Integral, en el que convergen el Gobierno del Distrito Federal, la población y sus organizaciones; los

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 74.

servicios y programas que se encuentran en operación son: escuela preparatoria; clínica de displasias; atención integral a la mujer, laboratorio de teatro comunitario; estancia de desarrollo infantil; escuela de creatividad; jardín de juegos; crianza y estimulación temprana; ludoteca de barrio; taller de apoyo a tareas; biblioteca; libro club; una Unidad Básica de Rehabilitación (UBR) y un espacio para personas adultas mayores. En la preparatoria se atendieron en el año 2000 a 1,048 alumnos.

En la clínica de displasias también se da atención al cáncer cérvico uterino inicial. Atención a la mujer.- Se desarrollan actividades para resolver su problemática familiar e individual y para lograr relaciones equitativas.

En la Unidad Básica de Rehabilitación participan 22 dependencias y organizaciones públicas y privadas.

La Secretaría de Desarrollo Social cuenta también con un Centro de Capacitación para Promotores Sociales Comunitarios (CECAPRO) y tiene como objetivos promover la importancia y necesidad de la participación de la población en la promoción del desarrollo social.

Existen 3 niveles de capacitación; el primero es un curso básico para la formación de promotores sociales comunitarios, en el segundo nivel se pone énfasis en que los promotores puedan resolver problemas en el marco familiar y local, los rubros en los que participan son: educación nutricional, cocina económica, cuidado de adultos mayores, cuidado de niños enfermos, enfermería básica, ludoteca, centros de tareas, carpintería, cerrajería, plomería y electricidad doméstica. El tercer nivel es para microempresas comunitarias como guarderías y ludotecas infantiles, cocina comunitaria, centro de tareas y centro de día para adultos mayores.

CECAPRO inicia en agosto de 1999 y al mes de septiembre de 2000 ha impartido 26 cursos a 564 participantes de 12 delegaciones. Los promotores capacitados

191 *Ibidem*, p. 75.

suman 564 de los cuales 34 pertenecen a Asamblea de Barrios, 11 a Frente del Pueblo, A. C., 291 a la Procuraduría Social, formación de administradores de condominio 58 a la Coordinadora Popular de Madres Educadoras (COPOME); 93 a casa libertad; 41 a campamentos unidos, 25 al Frente de Organizaciones Sociales Francisco Villa y 11 a un hogar para todos (UPREZ).

Antes de describir las políticas sociales específicas en las que trabajó la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal es necesario señalar que no se incluyen otras áreas de desarrollo social que operan bajo la responsabilidad de otras Secretarías como son, empleo, infraestructura, vivienda y salud; pero tampoco las actividades que realizan directamente las Delegaciones Políticas como los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI's), las bibliotecas, casas y foros de cultura e instalaciones deportivas".¹⁹²

Alimentos

El primer programa a destacar es el de desayunos escolares operado por el DIF-DF con recursos federales, se trata más que de un desayuno de una dotación alimentaria que consta de 250 ml. de leche con galleta o pan por 4 días y un día jugo con galleta o pan.

Esta ración contiene sólo el 25% de lo que se recomienda energéticamente.

De enero de 1998 a noviembre de 2000 se distribuyeron 279 millones de raciones alimenticias con un promedio mensual de 517 406 menores inscritos, en 2 285 centros educativos; 19.4% corresponde a la población en edad preescolar y el 80.6% para la atención de los menores de edad escolar del nivel primaria y educación especial.

¹⁹² *Ibidem*, p. 80.

En torno a la orientación alimentaria se brindó atención a 174 351 personas en 1998, a 238 mil en 1999 y para el año 2000 se piensa atender a 500 mil personas.

En 1999 comenzó a operar la Línea Nutritel de Locatel, con el objetivo de mejorar los niveles nutricionales de la población. En el periodo de inicio al 2000 se atendieron 7 329 llamadas.

Programa de Vigilancia y Prevención de la Desnutrición

Este programa se aplica en 88 áreas geoestadísticas básicas (AGEB) de alta y muy alta marginalidad de la delegación Iztapalapa distribuidas en San Miguel Teotongo, Barrio Xalpa Santos y Valle de Lucas. Las acciones que se llevan a cabo son de peso, talla y longitud en niños y niñas; mediciones de peso en mujeres embarazadas, aplicación de cuestionario socioeconómico, entrega y manejo de cartillas de vigilancia del crecimiento para niñas y niños menores de cinco años, en estas actividades participaron 110 promotores agrupados en 10 brigadas.

En diciembre de 1999 se entregó suplemento alimenticio a los menores de 5 años y a las mujeres embarazadas que se identifican con riesgos, para evitar la desviación del producto a los hermanos menores de 12 años o hacia otras embarazadas o lactantes, familia de los beneficiarios a partir de mayo de 2000.

Se evaluaron 80 731 niñas y niños; 4 274 mujeres embarazadas, manteniéndose la tendencia del 35% de los menores de 5 años que sufren algún grado de desnutrición y 12% de las embarazadas que presentan bajo peso para la edad gestacional.

El suplemento alimenticio consiste en sobres para preparar papilla, adicionada con vitaminas A, C, E, B2 y B12, ácido fólico y minerales como hierro y zinc.

Los beneficiarios en números totales fueron 12 824 niños y niñas y 2 344 mujeres y familiares.

Otro programa alimenticio es el que lleva a cabo el comedor familiar No. 1 y el de asistencia alimentaria a centros asistenciales. En el comedor familiar los servicios son: apoyo social, atención médica de primer nivel y alimentación asistencial. Ésta última brinda, a partir de atención a beneficiarios en las instalaciones del comedor, atención alimentaria a organizaciones civiles y centros dependientes de diversas áreas del Gobierno del DF y apoyo alimentario a programas temporales.

De 1998 a noviembre de 2000 se entregaron 1 722 002 raciones a 1 495 328 beneficiarios.

En la campaña de invierno 1999-2000 se elaboraron cenas calientes para 99 710 personas y se apoyó en 1999 por las inundaciones a los estados de Veracruz, Puebla y Tabasco con 362 500 raciones de leche y galletas.

El servicio alimentario se amplió al incluir a los programas de niños carretilleros y al programa de invierno 1999-2000.

Programa de Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales (COPUSI)

Su objetivo es la promoción de cocinas populares en zonas marginadas del Distrito Federal para proporcionar desayunos y comidas calientes a bajo costo a la población de escasos recursos en el Distrito Federal.

El COPUSI tuvo una intensa actividad: 165 asambleas, 5 885 reuniones, 823 asesorías y 393 capacitaciones.

El COPUSI operó en 126 cocinas en 14 delegaciones. Durante este periodo se distribuyeron 188 798 despensas PASAI-COPUSI, beneficiando a 14 766 familias en 14 delegaciones del Distrito Federal.

En el periodo se dieron 1 722 002 raciones beneficiando a 1 495 328 personas.

Programa de Cooperativas Alimentarias DIF-DF Comunidad

Este programa se trazó las metas de promover a las organizaciones de las comunidades marginadas para realizar compras de insumos alimenticios a menor precio que el promedio del mercado, en dicho programa participaron 4 cooperativas.

Educación

Las líneas fundamentales en la educación fueron:

1. Elevar la cultura del pueblo por todos los medios, formales, informales y no formales.
2. Satisfacer las necesidades y elevar las aspiraciones educativas de la población.
3. Dar mayor apoyo educativo a quien más lo necesita y tener un comportamiento como gobierno, congruente con la acción educativa.

En abril de 2000 se aprobó la ley de educación para el Distrito Federal donde se establece la obligatoriedad de la educación para todos hasta el nivel medio superior, se invertirá el 8% del PIB local, y se obliga la entrega de libros de texto gratuito para estudiantes de secundarias públicas.

En torno a la descentralización educativa, este proceso implicará incrementar en un 60% la plantilla total de trabajadores.

Existe la convicción de que lo deseable es que el Gobierno de la ciudad de México administre toda la educación pero, sin embargo, para llevar a cabo este proceso no se considera conveniente por que aún no hay condiciones favorables.

Educación inicial y preescolar

Se inició un programa para mejorar el servicio y ampliar la cobertura para el desarrollo integral de niños y niñas. La Dirección General de Asuntos Educativos, colaboró con el DIF-DF y la UNICEF en un proyecto para mejorar los modelos de atención; así mismo, se desarrolló un foro taller, encuentro para la reflexión y el compromiso en torno a la formación de la infancia menor de 6 años.

En los Centros Asistenciales para el Desarrollo Infantil (CADI) se atendieron en los 3 años a 10 979 niños y niñas, es decir en 1998, 3 425, para 1999 3 492 y en el año 2000 a 4 062.

Con respecto a los Centros de Asistencia Infantil (CAIC)* se atendieron aproximadamente en 1998 a 7 053 niños y niñas, en 1999 a 6 821 y en el 2000 a 6 294.

La disminución observada en la atención a niños en CIAC se debe a que se cerraron algunos de ellos por irregularidades en su operación.

Con el apoyo del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), se obtuvo nuevo material bibliográfico para 27 bibliotecas que están ubicadas dentro de los centros de desarrollo comunitario, el acervo creció para octubre del año 2000 a 66 200 nuevos volúmenes en colecciones, beneficiando así a 97 200 usuarios en promedio al mes.

La misma Dirección General de Asuntos Educativos realizó el “Proyecto de capacitación para madres educadoras en el que se actualizaron en modelos de

educación inicial y preescolar, 200 madres educativas en el que participaron 10 instructoras, beneficiando a 1 800 niños y niñas que asisten a 25 centros.

Durante el trienio 1998-2000, se repartieron 2 955 986 ejemplares de libros para alumnos de secundaria con un presupuesto ejercido de 87 489 417.

La dotación gratuita de libros representó un ahorro para los padres de familia de \$206.92 en promedio por alumno.

La Secretaria de Educación Pública (SEP) vigila el buen uso de los libros para que éstos puedan ser usados por otros tres ciclos escolares.

Educación Media Superior

En 1999 se elaboró el modelo educativo para el nivel medio superior y se definieron los planes y programas de estudio.

“En el mes de marzo de 2000 se publicó el decreto por el que se crea el organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal denominado Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal quien será el organismo responsable de impulsar la educación Media Superior en la entidad”.¹⁹³

La preparatoria Iztapalapa 1 es la primera preparatoria tendiente a satisfacer las necesidades educativas de sectores juveniles de zonas marginadas, donde la cobertura educativa pública sea insuficiente.

Del primer ciclo escolar de 1999 al segundo periodo del 2000 se habrán inscrito 1 048 alumnos en 37 grupos.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 96.

Este plantel cuenta con una biblioteca con 2 632 ejemplares, con una sala de consulta con capacidad de 100 espacios, un laboratorio de ciencias, los cuales fueron equipados mediante el donativo realizado por el Fundación Chrysler México I.A.P.

El Gobierno de la ciudad organizó el encuentro de ciudades educadoras de México, Centroamérica y El Caribe, con la encomienda de promover en el país el concepto de ciudades educadas.

En lo que respecta a la educación para adultos se encuentra en estudio la descentralización del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA).

Educación abierta en reclusorios: mediante un convenio del INEA y las Secretarías de Gobierno y de Desarrollo Social se prestaron los servicios de educación abierta en reclusorios y se atendieron a 2 134 personas de las cuales 244 son mujeres.

Por otra parte, se equiparon 26 centros de capacitación para el trabajo, donde se ofrecen cursos sobre tecnologías diversas y oficios, dirigidos a la población que cuenta con limitaciones para su formación básica o para conseguir empleo.

El Gobierno del Distrito Federal cuenta con 218 bibliotecas y destinó 5.6 millones de pesos para su equipamiento. Asimismo, se destinaron 7.3 millones de pesos para equipar 37 aulas cocina en escuelas primarias públicas de jornada completa pertenecientes a la SEP.

Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas (PIME): “Este programa tiene como objetivo garantizar la seguridad de la comunidad escolar, la funcionalidad de las instalaciones y la imagen y confort de los inmuebles”.¹⁹⁴

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 101.

En este rubro los inmuebles que se atienden son de nivel preescolar, primaria y secundaria. Existen 2 tipos de trabajos de mantenimiento, el de reparaciones menores que en 1998 gastó 2 083 millones; en 1999 fue de 1 676, y para noviembre de 2000, 1 369 millones. Por lo que toca al segundo tipo de mantenimiento mayor, se gastaron 1 858 millones de pesos en 1998; 2 103 millones de pesos en 1999, y 1 980 millones de pesos para noviembre de 2000.

Programa de apoyo escolar

Este programa está dirigido a los niños en edad escolar, que no cuentan con los ingresos suficientes para seguir asistiendo a clases por falta de recursos. El programa consiste en becas económicas de \$118.00, despensas familiares de \$38.55 y atención médica preventiva, curativa y rehabilitatoria, con especial énfasis en la nutrición de los niños becarios.

En 1988 y 1999 hubo 7 193 becarios con un importe de 101 853 miles de pesos y en despensas fue de \$3 327.500, pero ya en el año 2000 había 9 145 becarios y el importe ascendió a \$16 406.00; por lo que respecta a despensas se invirtieron 5 448 mil pesos.

La pregunta que salta a la vista es ¿si estos niños becarios y su familia reciben otros beneficios de la política social local o federal?

Apoyo a maestros jubilados

Este programa consiste en aprovechar los conocimientos y experiencias de los maestros jubilados en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de escasos recursos. El programa está financiado con el 50% de recursos federales y el otro 50% con recursos del Distrito Federal.

En 1998 había 400 maestros jubilados con un estímulo de \$700.00 mensuales, para el 2000 habían ascendido a 450 jubilados y el estímulo a 800 pesos mensuales.

Apoyo al servicio Social

“De 1998 a noviembre de 2000 se ha logrado la incorporación de 5 442 estudiantes otorgándoles una beca mensual de 600 pesos, lo que representa un monto total en los 3 años de 195 912 mil millones de pesos”.¹⁹⁵ En este rubro también el 50% de los recursos los aporta la Federación mediante la SEDESOL y otro 50% el gobierno del Distrito Federal.

Cultura

El fomento a la lectura logró instalar mil libro clubes en diferentes puntos de las delegaciones, distribuyendo 433 535 libros prestados a más de 110 800 socios. Se realizaron también 3 200 lecturas en voz alta a las que asistieron 59 200 personas.

Se realizó además el 1er. festival de fantasía, ficción y terror y el primer festival de ajedrez.

En el lapso de octubre de 1999 a noviembre de 2000 el programa teatro clásico griego montó 4 obras con las que se realizó 501 representaciones y asistieron 99 113 personas.

Otras actividades de gran importancia son el programa “La calle es de todos” en el cual se presentan artistas en concierto o recitales o bailes, otras actividades fueron la Rosca de Reyes de 2000, la ofrenda del Milenio, el Festival de Danza.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 104.

En el periodo se ofrecieron 1 249 conciertos con una asistencia de 4 487 mil personas.

Otro programa fue el de juglares y jugares por todos los lugares en el cual se llevaron a cabo 1 764 presentaciones atendiendo a 409 420 niños y jóvenes con espectáculos de teatro, títeres y música entre otros.

En Iztapalapa, se rescató un edificio abandonado para su rehabilitación y se creó así la Fábrica de Artes y Oficios de Oriente (Faro de Oriente).

Otros espacios culturales que ofrecieron actividades, como exposiciones, conferencias, talleres y visitas fueron “El museo de la Ciudad”, “El Museo Nacional de la Revolución” y el Centro Cultural José Martí.

El Centro Cultural Ollin Yoliztli fue recuperado por el Gobierno del Distrito Federal y se han instalado 2 escuelas: La de iniciación a la música y a la Danza y la de perfeccionamiento vida y movimiento.

El SECOI realizó diversos modelos de atención en el ámbito de la cultura, los cuales son los siguientes 12 de arte para todos, 1 de expresión y movimiento, uno más de formas de expresión, 7 de cultura y comunicación y 10 de juegos y juguetes.

Otras actividades fueron: Una ciudad para todas las culturas, presencia indígena en la ciudad de México; el corredor nacional de gráfica todos al arte; divulgación del patrimonio cultural y la actividad intensa de la Orquesta Filarmónica de la Ciudad de México, con 219 conciertos.

Deporte

“El Instituto del Deporte del Distrito Federal (IDDF) a través de planes y programas de actividad física, recreación y deporte para toda la población incluye acciones para grupos específicos, prioritarios y de alta vulnerabilidad”.¹⁹⁶

En el periodo se estimó atender a 1 476 191, dentro de las actividades organizadas por el IDDF destacan, “El Plan Nacional 2000” con la participación de 187 500 niños y niñas; el Maratón Internacional de la Ciudad de México, apoyado por empresas que ofrecen productos y servicios.

Los representantes seleccionados del Distrito Federal asistieron a la olimpiada infantil y juvenil de 1999 y del año 2000; en la primera obtuvieron el primer lugar y en la segunda el segundo lugar en el cuadro de medallas.

Otro programa que inició fue el de “Conócete y entrena” con 16 entrenadores dando servicio a 2 500 personas.

Las escuelas técnicas deportivas atendieron a 634 alumnos en escuelas especiales para personas con discapacidad y adultos mayores en 1998, en 1999 atendieron a 1 165 alumnos y para noviembre de 2000 atendieron a 1 433.

El Instituto del Deporte del Distrito Federal atendió a 19 346 alumnos en 1998, a 14 449 en 1999 y a 19 163 en noviembre de 2000, a través de sus once centros de desarrollo deportivo, donde la mayoría tuvo trabajos de reparación, habilitación y construcción de espacios deportivos.

Los once deportivos son: Centro Deportivo Plan Sexenal (Delegación Miguel Hidalgo); Velódromo Olímpico Agustín Melgar (Delegación Venustiano Carranza); Alberca Olímpica Francisco Márquez y Gimnasio Juan de la Barrera (Delegación

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 112.

Benito Juárez); Ciudad Deportiva Magdalena Mixihuca (Delegación Iztacalco); Centro Deportivo Tiempo Nuevo (Delegación Tlalpan); Deportivo Margarita Maza de Juárez (Delegación Gustavo A. Madero); Deportivo Guelatao (Delegación Cuahutémoc); Deportivo Francisco I. Madero (Delegación Iztapalapa); Centro Hípico de la Ciudad de México (Delegación Miguel Hidalgo); Deportivo Rosendo Anaiz (Delegación Gustavo A. Madero); Centro Deportivo Virgilio Uribe (Delegación Xochimilco).

El parque vehicular y equipo deportivo estaba en pésimas condiciones a finales de 1997 en 3 años se renovó el 70% destacando la adquisición de 2 ambulancias, 14 camionetas, 3 camiones con pipa de agua, 3 camiones de volteo, un camión recolector de basura, uno con brazo hidráulico; camiones foráneos y microbuses.

Se equiparon 2 consultorios médicos con instrumental sofisticado y se adquirieron 2 equipos médicos.

Recreación

Los tres zoológicos de la ciudad de México estimaron atender a 18 millones 57 mil visitantes, de los cuales el 78.5% correspondía al zoológico de Chapultepec, 14.9% al zoológico de San Juan de Aragón y 6.9 al zoológico de los Coyotes; en atención a grupos escolares se dio servicio a 755 mil alumnos. En 1988 se reabrió el Aviario de Moctezuma en el zoológico de Chapultepec y en el 2000 el herpetario y la mortalidad de la fauna descendió de 23% en 1998 a 7.6% en el 2000.

Por último se creó un fideicomiso Programa Integral Parques y Zoológicos (FIUZ) para el mantenimiento y modernización de los zoológicos el cual fue sectorizado a la SDSDF en mayo de 2000.

La política social del Distrito Federal de 1998 al 2000 estuvo a cargo de la licenciada Clara Jusidman: “para responder a las demandas e intereses de los

grupos que experimentan falta de equidad social se sustenta en tres pilares fundamentales: la incorporación de la perspectiva de equidad social en todas las políticas y programas del Gobierno de la Ciudad, la promoción de una cultura de la equidad entre la población y los servicios públicos y dentro de ello, la promoción de los derechos de los grupos que enfrentan una ciudadanía disminuida y empoderamiento de esos grupos”.¹⁹⁷

Mujeres

El grupo de mujeres fue definido como prioritario para la política social del Gobierno del Distrito Federal, porque en ellas recayó el mayor peso del deterioro económico y social y es el grupo más afectado por la violencia tanto familiar como social.

La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social y el Instituto de la Mujer promovieron la perspectiva de género, en las actividades de las áreas sociales del Gobierno del Distrito Federal. Resaltan dos ejemplos en la atención a grupos vulnerables: sexo servidoras y mujeres en reclusión.

Si uno analiza los grupos a los que están dirigidas las políticas es fácil detectar que el grupo de la población que no aparece es el de adultos varones que están en el rango de edad de 25 a 60 años, ya que los grupos a los que se dirige la política social son: niños y niñas, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, indigentes e indígenas.

Por lo que se refiere a violencia familiar, “el DIF-DF cuenta con un albergue para mujeres maltratadas en donde se proporcionan pláticas y orientación a las mujeres para prevenir la violencia familiar”.¹⁹⁸

¹⁹⁷ *Idem*,

¹⁹⁸ *Idem*.

Se les atiende en las Unidades de Atención a la Violencia Familiar(UAVIF), el número de mujeres atendidas en los 3 años fue de 24 924 personas.

Bajo la administración del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas y de la Maestra Rosario Robles se llevaron a cabo otros programas para las mujeres como “Promoción de los derechos de las mujeres” con una exposición en el Metro, en reclusorios. Otro programa de política social fue el de “Prevención del embarazo en adolescentes”. El SECOI desarrolló este modelo mediante cursos y talleres para potenciar factores protectores del embarazo durante la adolescencia.

La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social por convenio con la empresa Afluentes, S. A., conformó el manual “La prevención del embarazo entre las y los jóvenes de la Ciudad de México la historieta”. “Días embarazosos” y el video “De mil amores si nos cuidamos”.

Se ofrecieron cursos de capacitación en diversas instituciones sobre la prevención del embarazo en la juventud.

Apoyo a madres que trabajan

Los programas de apoyo a las madres que trabajan fueron “El taller de apoyo a tareas”, para niños y niñas de primaria, orientado a los padres y madres de familia en la elaboración de tareas con 119 espacios y “La ludoteca de barrio” en donde niños y jóvenes, se divierten sanamente y aprenden.

Otro programa es el de “Apoyo a madres jóvenes primerizas” en el que el modelo consiste en la capacitación a madres y padres para la crianza y estimulación temprana, desde recién nacidos hasta los seis años de edad, opera en 79 espacios.

Las mujeres enfrentan problemáticas psicoemocionales, para enfrentarlas el sistema de servicios comunitarios integrados (SECOI) desarrolló modelos de

atención útiles para sus relaciones familiares y de pareja. Para llevar a cabo estos modelos es necesario la capacitación de facilitadores y los medios son talleres y cursos.

Los modelos son “técnicas para la solución de conflictos”; “Motivación para la vida”; “Escuela para padres”. Estos modelos operaron en 78 espacios.

Locatel incluyó en sus servicios la línea mujer para brindar orientación y ayuda, sobre divorcios, gestión de pensiones alimenticias, asesoría legal y psicológica en situaciones de maltrato familiar y violencia sexual.

Este modelo de Locatel fue solicitado por otras entidades federativas como Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Guanajuato. Durante los 3 años se recibieron 66 989 llamadas, 26% sobre sexualidad y salud reproductiva, 19% sobre divorcios, 16% sobre pensión alimenticia, 15% tutela, 14% apoyo psicológico en maltrato y 5% sobre apoyo legal en maltrato.

Jóvenes

El 25 de julio de 2000 fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la ley de las y los jóvenes.

El trabajo desarrollado tuvo como objeto establecer políticas y programas que ayuden a los jóvenes a la solución de sus problemas de corto y mediano plazo con el fin de establecer bases para la resolución de problemas estructurales.

El objetivo es establecer mecanismo para incluirse en el ámbito educativo, del empleo y en otras actividades donde desarrollen su potencial creativo.

Se trataba de la construcción de ciudadanía en este grupo a partir de sus intereses con respeto a su autonomía.

Los programas para jóvenes son:

Jóvenes por la ciudad. En 1999 se capacitó a 170 promotores y promotoras juveniles que trabajan en 18 colonias marginadas de la ciudad.

Promoviendo su participación y organización creando oportunidades para su desarrollo personal.

“Una modalidad del programa es el trabajo dirigido a jóvenes indígenas migrantes el cual realiza actividades educativas, culturales y deportivas en la Alameda Central los días domingo en cuatro ejes principales: orientación, canalización, sensibilización y organización.”¹⁹⁹

Elevando su nivel de conciencia solidaria y corresponsable se benefició a 10 700 jóvenes.

Itinerarte joven: Es un programa para rescatar la capacidad creativa de las y los jóvenes para representar y analizar su problemática mediante disciplinas como el teatro, danza, literatura, artes plásticas y artes alternativas, 240 jóvenes integran el programa, los temas son, derechos juveniles, salud sexual y reproductiva y adicciones. Se han llevado a cabo 56 eventos en colonias prioritarias con una asistencia de 6 mil espectadores.

Se realizaron 10 eventos para difundir los derechos de las y los jóvenes, se conformaron 3 redes institucionales y delegacionales y una de 25 organizaciones a nivel del D. F.

Una actividad incipiente son los puertos de información para jóvenes de los que sólo hay 3, uno en cada una de las siguientes delegaciones Coyoacán, Álvaro

¹⁹⁹ *Idem.*

Obregón y Tláhuac. Mensualmente benefician a 450 jóvenes por medio de acceso a información a través de las computadoras y el Internet.

Reporteros juveniles: Es un proyecto de capacitación en técnicas de comunicación social (periodísticas y gráficas) y de administración donde participan 40 jóvenes diseñando (revistas, boletines y periódicos) 2 números del periódico y uno de la revista. Éstos han servido de comunicación para 45 mil jóvenes.

Otro proyecto es el de producción radiofónica juvenil en la que 20 jóvenes entre guionistas, locutores y reporteros producen programas de radio para jóvenes, con una visión crítica y propositiva.

Se realizaron talleres de retroalimentación y profesionalización en el trabajo con los jóvenes. En este programa participaron 340 personas, entre promotores, servidores públicos y promotoras.

Se desarrolló también el Seminario “La juventud en la Ciudad de México” con 16 sesiones en las que participaron 41 especialistas y 80 asistentes en promedio, los temas fueron:

- Políticas juveniles en México.
- Problemática social de las y los jóvenes.
- Género, cultura, política, identidades, espacios físicos y simbólicos, violencia, adicciones y metodologías de trabajo.

El SECOI operó 78 espacios en total de los siguientes modelos: salud mental, promoción de la autoconfianza, prevención del embarazo en adolescentes, prevención de violencia, salud sexual y reproductiva, creatividad artística, clubes de ciencias, comunicación y cultura; 4 ciberespacios y 6 talleres “construye tu vida sin adicciones”.

“El DIF-DF lleva a cabo el programa vida joven y sexualidad que tiene como objetivo coadyuvar a la prevención del embarazo temprano, las adicciones, las enfermedades de transmisión sexual y de la violencia familiar y social entre las y los jóvenes”.²⁰⁰

El DIF-DF también realizó talleres para el trabajo con jóvenes. En el periodo de 1998 a noviembre de 2000 se llevaron a cabo 479 talleres institucionales y 431 talleres comunitarios con asistencia de 7 584 personas en instituciones y con 7 010 jóvenes de la comunidad.

Otro programa fue el de Desarrollo Integral del Adolescente (DIA); con su participación se han convertido en los promotores más comprometidos del DIF-DF.

Un programa más, pero a cargo de la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social fue el de comunas, el cual tiene como objetivo la atención integral a jóvenes, se atendieron a 3 270 jóvenes en el periodo.

La Dirección General de Prevención del Delito, conformó una red de voluntarios y altruistas que autogestivamente trabajan en acciones para combatir la inseguridad, en el programa “Jóvenes organizados contra la violencia” (JOV’S).

El gobierno de la ciudad empleó a jóvenes en las siguientes áreas: 1 854 en brigadas de desarrollo comunitario, 1 200 educadoras para la salud y 1 377 prestadores de servicio social.

Locatel también creó el programa “de joven a joven” en donde la comunicación es confidencial, se atendieron un total de 119 237 llamadas de adolescentes y jóvenes, en porcentajes los temas fueron: 34% sobre relaciones interpersonales, 24% sobre sexualidad, 13% de problemas emocionales, 10% sobre adicciones, 6% sobre violencia y 13% otros temas como son orientación en materia de salud,

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 137.

educación, legal y laboral. Locatel tiene un componente complementario denominado “Educación comunitaria” a través de cursos, pláticas y talleres para maestros, jóvenes y padres de familia.

En el 2000 se realizó el premio “Stockolm junior Water Prize” o “Premio juvenil del agua, ciudad de México”, la convocatoria fue dirigida a jóvenes. Un grupo de mujeres estudiantes del Colegio de Bachilleres obtuvo el primer lugar y su trabajo representó a México en Suecia.

En las instalaciones del Instituto del deporte del DF la mayor parte de usuarios son jóvenes, en total suman 112 098 jóvenes.

También fue muy nutrida su participación en conciertos y eventos organizados por el programa “La calle es de todos”, así como en libro clubes y en los espectáculos “Juglares y jugares para todos los lugares”.

Niñas y niños

El 1º de febrero de 2000 entraron en vigor los derechos de las niñas y los niños del Distrito Federal. Se trata de reconocer a los niños y niñas como sujetos de derechos con el fin de generar condiciones para su desarrollo pleno. Tiene como objetivo incorporar a quienes por cualquier causa se encuentran en desventaja social. Se trata de generar una cultura de respeto a los niños y niñas.

Uno de los objetivos es poder crear redes sociales de contención y apoyo para atender necesidades básicas, desarrollar y fortalecer capacidades familiares e individuales que conllevan a la construcción de la ciudadanía.

Busca ampliar y mejorar los servicios de salud para niños y niñas y realizar las acciones necesarias para salvaguardar su integridad física y emocional.

También realiza acciones que estén encaminadas a subsanar los rezagos en el bienestar de la población resultantes de la mala vinculación entre las políticas económica y social.

Construcción de ciudadanía social. “Esta vertiente se relaciona con la idea de desarrollo individual en tanto que su valor primordial es la igualdad en términos, habilitadores, es decir no sólo como “una propuesta niveladora” sino también como el acceso igualitario de la población en desventaja a posibilidades reales de adquirir “habilidades para allegarse personalmente sus requerimientos”.²⁰¹

Se fabricaron y repartieron 3 mil regletas y 50 mil calcomanías con difusión de los derechos de la niñez.

De noviembre de 1999 a agosto de 2000, en coordinación con la UAM-Xochimilco, se llevó a cabo el diplomado “Derechos y necesidades de la infancia”. Otras actividades fueron un taller de representación de los derechos de los infantes dirigido a servidores y servidoras de GDF y a organizaciones civiles y sociales, y se instaló el consejo promotor de los derechos de las niñas y los niños en el Distrito Federal.

Los días 29 y 30 de abril de 2000 el DIF-DF celebró el día del niño en el zoológico de Chapultepec, la asistencia fue de 3 250 visitantes y en el Zócalo se realizó la feria de la niñez.

En el programa Un Verano en tu Ciudad cuyo objetivo fue promover el desarrollo integral de las niñas y los niños se realizaron actividades como talleres, cursos, visitas a diferentes lugares de la ciudad. Se atendieron 66 845 niños y niñas.

“Promoción de la equidad y búsqueda de integración social. La equidad significa la igualdad en la diversidad, el reconocimiento del otro y la otra en la tolerancia; se pretende la ruptura de las desigualdades y asimetrías entre las personas

²⁰¹ *Ibidem*, p. 143.

favoreciendo situaciones de mayor justicia e igualdad de oportunidades, reconocimiento y respetando las diferencias”.²⁰²

Los programas en esta vertiente son los siguientes:

- El Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas (PIME) y libros de texto gratuitos.
- El DIF-DF apoya con programas de desayunos escolares, atención a educación inicial y preescolar, defensa, asistencia y representación jurídica, pensiones alimenticias.
- La Procuraduría General de Justicia del DF brinda atención y procuración de justicia a niñas y niños maltratados.
- La Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social otorga asistencia social a niños y niñas trabajadores.
- Asistencia social consiste en reintegrar a la familia y a la sociedad a la población con alta vulnerabilidad.
- DIF-DF da protección y asistencia infantil a población en desamparo; prevención y atención integral a niños y jóvenes en riesgo y situación de calle.
- DIF-DF busca la prevención contra el maltrato a niños y niñas, ofrece consulta pediátrica, atención y mejoramiento nutricional, y realiza el programa para la atención integral a la salud del escolar.

Además, se brinda la provisión alimentaria con los desayunos escolares, atención en Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales (COPUSIS) en 21 comunidades con el fin de prevenir y vigilar la desnutrición.

Se ofrece orientación alimentaria y se apoya programa niños carretilleros de la Central de Abastos.

Los modelos y el número de espacios de atención del SECOI para niños y niñas fueron: la ludoteca de Barrio con 128 espacios en operación crianza y estimulación

²⁰² *Ibidem*, p. 146.

temprana con 79; 114 talleres de apoyo a tareas, y operaron 78 espacios para la atención de salud mental que incluye el fortalecimiento de la autoestima en niños y niñas y la escuela para padres y madres.

Hay que señalar que se inauguraron dos ludotecas del Centro de Atención Integral y de Servicios (CASI) para los hijos e hijas de sexo servidoras y el de Casa Azcapotzalco donde se atiende a niñas y niños víctimas en situación de abandono, realizaron 2 talleres con infantes de las Unidades Habitacionales de los Culhuacanes.

En el servicio de Locatel se dio orientación y asesoría psicológica a 73 409 llamadas en la línea Niñotel. El instituto del deporte atiende a niños y niñas que viven en la calle.

Los servicios para niños y niñas fueron mensualmente 517 406 desayunos escolares, 80 731 revisiones diagnósticas a niños y niñas con problemas de desnutrición, 1 764 eventos en los 3 años de “juglares y jugares por todos los lugares” y atención a 25 grupos de escuela de iniciación a la música y a la danza, talleres artísticos con 535 alumnos, 755 093 niños en grupos escolares visitaron el circo, registro de niños y niñas deportistas en el Instituto del deporte, el programa un verano en tu ciudad que atendió a 71 mil niños y niñas, ludotecas de barrio que atendieron a 76 800 niños mensualmente, 39 500 niños atendidos mensualmente en crianza y estimulación temprana y atención mensual a 35 700 niños y niñas en taller de apoyo a tareas.

Adultos mayores

El objetivo es la mejora de la calidad de vida de este grupo con problemas, reconociendo derechos y capacidades, estimulando su reincorporación a la sociedad.

Para alcanzar esta meta se definieron 3 líneas de trabajo para la promoción de políticas públicas para personas adultas mayores.

El objetivo era conocer la problemática de los adultos mayores para definir políticas públicas rectoras de modelos de atención.

Se organizaron jornadas para promover un envejecimiento exitoso, basado en acciones preventivas, de autocuidado, de promoción de la salud, deporte, cultura y derechos.

Se elaboraron 2 manuales, uno de prevención y autocuidado para personas adultas mayores y otro sobre la enfermedad de Alzheimer. Así como folletos con los títulos y temas “Sigamos activos para envejecer bien”, “Prevención de accidentes, autocuidado y autoauxilio”. Y “Una introducción a la enfermedad de Parkinson”.

El DIF-DF cuenta con 51 centros comunitarios donde se brinda atención médica, asesoría jurídica, canalizaciones y ocupación del tiempo libre. Cuenta con 2 albergues de pernocta, cocinas populares y apoyos diversos en despensas, así como cursos de capacitación para el personal que labora en la atención a adultos mayores.

Se atendieron 8 973 llamadas en la línea Dorada de Locatel, atendida por personas adultas mayores voluntarias para adultos mayores, en la que se ofreció orientación en salud, seguridad pública, derechos humanos, entretenimiento y relaciones familiares.

El SECOI instrumentó el programa “Formación de promotores adultos mayores para la salud y el desarrollo comunitario”.

Se cuenta con 113 grupos denominados consejos de ancianos que involucran una atención en promedio mensual de 4 675 personas.

El DIF-DF proporcionó despensas a veteranos, viudas y familiares de la Revolución Mexicana y personas de escasos recursos, así como medicamentos a 3 903 beneficiarios en los 3 años.

Sensibilización sobre una cultura de la vejez

Difundir mediante diversas actividades una cultura de la vejez para dar a conocer los principios de independencia, participación, cuidados y dignidad de las personas adultas mayores.

Se impartieron cursos y talleres sobre: sensibilización sobre la enfermedad de Alzheimer, autocuidado y prevención de accidentes, sigamos activos para envejecer bien, 1er curso taller por una cultura de la vejez, teatro taller “Que pronto se hace tarde, curso taller formación de promotores adultos mayores de salud y bienestar social” taller consulta sobre la ley de los derechos de las personas adultas mayores.

La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social elaboró y difundió los siguientes materiales: manual para la “Formación de grupos de autoayuda”, “la situación de los adultos mayores en el Distrito Federal”.

Elementos conceptuales para un modelo de atención, el adulto(a) mayor en el DF. Por una sociedad integral en el Siglo XXI y el video “personas adultas mayores. Una ciudad para todas las edades”.

Hubo también actividades sobre los derechos de las personas adultas mayores, entre ellos, la “Jornada de análisis y discusión sobre los principios y derechos de las personas adultas mayores.

Pueblos indígenas originarios y población indígena migrante

- Se estima que en el Distrito Federal habitan cerca de 520 mil indígenas, tanto de pueblos originarios y como de migrantes.
- El programa política social hacia los pueblos indígenas involucra la participación de 47 diferentes instituciones del Gobierno del Distrito Federal.

La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social diseñó tres programas eje:

La operación de la Casa de los pueblos originarios del D.F., con la colaboración de la Delegación Xochimilco en Santiago Tepalcatlalpan, cuenta con actividades para brindar asesoría jurídica, análisis legislativo, formación, capacitación y promoción cultural. Un ejemplo fue el “Encuentro de libro, taller de derecho civil y ambiental, talleres de náhuatl”. Las actividades atendieron a 1 617 personas, así como una serie de encuentros sobre la “Presencia indígena en la ciudad de México”.

Promoción de los derechos indígenas en el Distrito Federal

Del 9 al 12 de octubre de 1999 en el Zócalo se realizó la Feria de la diversidad cultural con conferencias y talleres sobre las culturas indígenas con exposiciones de artesanías, gastronomía, música, danza, teatro, pintura, fotografía y presentación de libros. Se estimó una asistencia a la feria de 200 mil personas.

En febrero de 2000 en la estación Zapata se presentó la exposición “Pueblos indígenas y acuerdos de San Andrés: cuatro años”. Esta exposición es itinerante, es decir movable y se ha exhibido en diversos puntos de la ciudad.

Se elaboraron carteles y dípticos sobre los derechos y la presencia indígena en el Distrito Federal.

“La Dirección General de promoción e inversiones de la Secretaría de desarrollo económico asesora, atiende y dictamina diversos proyectos de artesanos indígenas y al mismo tiempo se realiza un programa de capacitación sobre el uso del crédito brindado para apoyo a proyectos productivos de artesanos indígenas.

En el programa participan 700 artesanos.

En el programa de preliberación de presos indígenas, se logró la liberación de 25 de ellos”.²⁰³

En el programa de salud integral se atendieron enfermedades infectocontagiosas con la participación de NOVID. Se atendieron 513 personas y participaron estudiantes de la Escuela Superior de Medicina del Centro Interdisciplinario de Ciencias de la Salud, así como de la Escuela Superior de Medicina y Homeopatía.

El DIF-DF detecta a niños indígenas en riesgo de abandonar los estudios y a los que no acuden a la escuela para incorporarlos y reincorporarlos con una beca; también se realizan actividades extraescolares, para la revaloración de la cultura indígena.

Se estableció también la cobertura de servicios y asistencia social en áreas de población indígena de muy alta marginación como son 6 pueblos originarios: San Pablo Oztotepec, Santa Ana Tlacotenco y San Lorenzo Tlacoyucan en la delegación Milpa Alta; San Andrés Mixquic en la delegación Tláhuac; San Francisco Tlalnepantla y Santa Cecilia Tepetlapa en la delegación Xochimilco. Aunado a lo anterior, se ha localizado población indígena migrante en la periferia de las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero.

Se llevó a cabo el Premio Nacional de la Juventud Indígena, en donde la Secretaría aportó 50 mil pesos en la rama de promoción y defensa de los derechos indígenas.

²⁰³ *Ibidem*, p. 162.

Personas con discapacidad

En este rubro se integró el Consejo promotor para la integración al desarrollo de las personas con discapacidad el cual busca proponer, concertar, e implementar acciones para la plena integración de las personas con discapacidad.

En el consejo participaron organizaciones de y para personas con discapacidad representadas por miembros del gobierno del Distrito Federal, 1 del gobierno federal, invitados de la SEP y de la Universidad Autónoma Metropolitana además de empresas privadas y asociaciones patronales.

Se crearon grupos de trabajo como son: el de la legislación y derechos humanos para apoyar la elaboración del reglamento de la ley para personas con discapacidad del DF.; el grupo de trabajo de accesibilidad y transporte el cual propuso la eliminación de las barreras físicas por lo cual se construyeron 200 rampas, así como en vías aledañas a 5 estaciones del Metro.

El grupo de salud y rehabilitación propuso el curso de prevención de las deficiencias en colaboración con el patronato de prevención y atención a personas con minusvalía de madre.

Con la Universidad Intercontinental se realizó el diplomado para la capacitación integral en atención a personas con discapacidad.

En rehabilitación laboral, capacitación y empleo se realizó el curso taller sobre rehabilitación ocupacional dirigido a los jefes delegacionales promotores de empleo, capacitación y adiestramiento (CEDEPECA) en las 16 delegaciones.

Se integraron 259 personas a actividades laborales.

En educación se realiza el coloquio integración educativa: "Utopías y realidades".

El grupo de desarrollo social evaluó a las escuelas técnicas deportivas especiales y se realizaron recorridos turísticos dirigidos a niños y niñas con distintas discapacidades; se desarrolló una página de Internet con los servicios que ofrecen las dependencias gubernamentales y las organizaciones sociales.

El grupo de “Investigación y desarrollo tecnológico realizó un inventario de prototipos, ayudas técnicas, prótesis y ortesis que han desarrollado diversas instancias de educación superior, así como organizaciones de y para personas con discapacidades para su conocimiento y difusión”.²⁰⁴

Operan 7 unidades básicas de rehabilitación (UBR) que en los tres años atendieron a 25 522 personas a las que se les proporcionaron 158 766 servicios. Estas UBR's se ubican en las delegaciones Azcapotzalco, 2 unidades en la Gustavo A. Madero; 2 en Iztapalapa, una en Tláhuac y otra en Milpa Alta.

En Iztacalco, el DIF-DF habilitó la primera casa hogar para niños con necesidades especiales para menores con discapacidad en estado de abandono.

Locatel instaló teléfonos de teclas para dar atención a personas con discapacidad auditiva.

Se firmaron convenios con 5 organizaciones civiles para brindar atención a 120 menores con discapacidad.

Se elaboraron materiales didácticos para la sensibilización de la población de la problemática de las personas con discapacidad.

En materia deportiva, para noviembre de 2000, se atendieron a 584 alumnos.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 168.

Programa establecimiento y oficina amigo, se trata de que establecimientos comerciales y oficinas sean accesibles para las personas con discapacidad.

Se construyeron 3 159 rampas en la red primaria, 759 en vialidades asociadas al Metro de la línea B y 148 en planteles de educación preescolar, primaria y secundaria.

Se entregaron 26 casas para personas con discapacidad, se realizó la 5ª feria del empleo, se brindó atención médica, psicológica y terapias de rehabilitación a través del Centro de Atención Médica para personas con discapacidad.

El Sistema de Transporte Colectivo Metro instaló 26 equipos salva escaleras en la estación Centro Médico y la Secretaría de Transporte y Vialidad (salva escaleras y elevadores) en 5 estaciones del Metro (Universidad, Centro Médico, Indios Verdes, Tacubaya y Pantitlán).

En la delegación Iztapalapa se creó el centro de atención para personas ciegas y débiles visuales donde se realizan actividades educativas y de inserción laboral para niños, jóvenes y adultos y brinda apoyo a familiares de las personas con deficiencia visual.

El centro cuenta con una biblioteca, una sonoteca, un comedor, diez talleres, un área gobierno y tifloteca (espacio de tacto para adquirir conocimientos sobre arte y ciencias, entre otras).

La Coordinación de Educación especial para invidentes realizó las siguientes actividades: propuesta teórica metodológica para la atención compensatoria de las personas ciegas y débiles visuales. Algunas causas de la ceguera y debilidad visual (en cuadernillos), cuida tus ojos (en trípticos), guía para padres con hijos ciegos y débiles visuales, directorio de instituciones y organizaciones que brindan servicios a personas ciegas y débiles visuales, capacitación a las educadoras de

salud y ludotecarios del SECOI que atienden a personas ciegas y débiles visuales y el Centro de Atención para personas con discapacidad visual.

Grupos de alta vulnerabilidad

Se trata de grupos con problemas extremos y que requieren una atención especial como son niños y niñas de la calle, víctimas de violencia familiar, población con adicciones, trabajadoras/es sexuales y población indigente.

Niñas y niños en situación de calle

“Esta población abarca niños en riesgo de salir de su hogar, niños trabajadores que efectúan su labor tanto en espacios cerrados como en la calle, así como niños que viven y sobreviven en las calles”.²⁰⁵

Las acciones en esta materia se ven limitadas por el gobierno local donde alrededor del 50% de los niños y niñas en situación de calle son y provienen de otras entidades del país.

La atención a este grupo se realiza por medio del Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle y las Adicciones (FINCA) del DIF-DF, así como por Centro de Asistencia Social Azcapotzalco.

Se instaló una mesa interinstitucional para la población en situación de calle con instancias gubernamentales y no gubernamentales. Las delegaciones integraron un censo con los puntos de calle donde pernoctan menores, jóvenes e indigentes.

Se desarrolló un sistema de atención social que incluye marco jurídico, modelo de atención, información, coordinación y evaluación.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 177.

Se han constituido mesas bilaterales entre FINCA y algunas delegaciones para dar atención en puntos de emergencia o conflicto con la comunidad y consolidar la finalidad rehabilitadora.

En el FINCA se destacan las actividades del Centro de Atención Villa Margarita Maza de Juárez, en la Delegación Gustavo A. Madero, donde se les otorgan servicios en un ámbito residencial apropiado que permita a niños y niñas prepararse en los procesos para reincorporarse a la familia y a la sociedad; este centro opera a partir de 1999.

El FINCA seleccionó 37 puntos de encuentro en las delegaciones, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Álvaro Obregón, Coyoacán, Iztapalapa y Xochimilco. Se contactó a 624 menores de los cuales en noviembre de 2000 quedaban 420 y los servicios que se les brindaba son estancia en el albergue, raciones alimenticias, consultas de medicina general, psiquiátrica, psicológica y odontológica así como actividades deportivas, culturales y recreativas.

En 1999 el albergue Villa Margarita tenía 332 niños, para octubre de 2000 tenía 146 con mayor número de población masculina. Lo preocupante es que 16.7% de la población femenina se ha albergado con un hijo menor de un año o en estado de embarazo y hay que brindar apoyo en educación y capacitación para la atención de sus hijos.

De los 146 que se incorporaron en el último año, el 69.1% egresó antes de terminar su atención y el 30.9% continúa en el proceso de descalerización; de esos, el 33% se reinsertó en su seno familiar, el cual se encontraba en condiciones graves en su estructura personal.

Niños trabajadores en calle fueron 624, de transición convergencia fueron 463. Ambos se les otorgan servicios alimenticios, odontológicos y médicos, 123 niños eran de transición residua.

El FINCA cuenta con 2 predios y 2 proyectos para un centro de día y de pernocta para jóvenes de 18 a 30 años en San Juan de Aragón y un centro para niñas embarazadas y madres que viven en la calle.

El DIF-DF trabaja con niños y niñas en prevención o en riesgo de callejerización.

Los subprogramas que atiende el DIF-DF son: niños, niñas y jóvenes trabajadores indígenas, el cual se opera en el albergue central de abasto y puntos de encuentro, calles y predio; niños, niñas y jóvenes en riesgo, operado en dos centros de día (uno y dos) y los centros de asesoría y gestión jurídica.

En el ciclo escolar 1998-1999 se desarrolló un programa de becas destinado a niñas y niños trabajadores y en riesgo social.

Se tiene un convenio con 21 organizaciones sociales. A lo largo de los tres años se repartieron 876 becas a niños indígenas, con discapacidad, trabajadores e hijos de madres solas. El 98% de los becarios aprovechó el ciclo escolar 1998-1999 y un 15% obtuvieron menciones honoríficas y se mejoró su autoestima.

El programa de trabajo en el albergue tiende a propugnar un ámbito de protección contra la explotación laboral y mejoramiento de su nivel de vida a través de servicios de salud, educación sexual, alimentación, recreación y descanso.

Durante 1998 se atendieron 150 entre niños, niñas y jóvenes en promedio, en 1999 ascendió a 442 y para noviembre de 2000 eran 601.

FINCA y CECATI capacitan a niños y niñas en “Villa Margarita”; FINCA y CECyT realizaron investigaciones para conocer las expectativas de los niños de la calle y los servicios que brindan las instituciones encargadas de atenderlos.

En diciembre se lleva a cabo la campaña de invierno en donde se ofrece albergue, comida, cobijas, ropa, atención médica y medicamentos entre otros apoyos a los niños que pernoctan en la calle en condiciones de riesgo por las bajas temperaturas.

Violencia familiar

El objetivo de este programa es integrar y fortalecer el sistema de atención y prevención de la violencia familiar.

Existen 10 Consejos Delegacionales para el año 2000; existían 12 unidades y faltan por operar Tláhuac, Cuauhtémoc, Milpa Alta y Miguel Hidalgo. El modelo trabaja en 2 vertientes: atención psicosocial y atención jurídica. De 1998 a noviembre de 2000 se habrá alcanzado una cobertura de 14 525 personas con los siguientes rubros de apoyo de las Unidad de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVIF): supervisión jurídica, supervisión clínica, contención emocional, psicoterapia al personal de UAVIF, formación de grupos de autoayuda, reeducación a generadores de violencia, traducción en lengua de signos (para personas con discapacidad).

En el 2000 se consolidó un albergue de atención integral de 2 161 personas atendidas con los siguientes servicios: psicología, jurídica, trabajo social, médico, desarrollo infantil, alimentación, dormitorios e higiene personal.

El DIF-DF integró un centro de información, documentación e investigación sobre maltrato infantil, recopilando artículos, experiencias de políticas públicas y materiales jurídicas sobre el tema.

Población con adicciones

Esta problemática social trajo consecuencias que se asocian con 6 de las 10 principales causas de muerte, con violencia familiar, destrucción de familias, suicidios, homicidios, accidentes de tránsito, es además el factor más importante de discapacidad y pérdida de años de vida saludable de la población.

Los objetivos que se buscaron fueron: retardar la edad de inicio en el consumo de sustancias psicotrópicas disminuir los efectos nocivos en la salud y aminorar los costos sociales.

El programa que se creó está operado por el Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle y las Adicciones (FINCA): “Su objetivo consiste en reducir el consumo de sustancias psicotrópicas y combatir los problemas vinculados con el consumo de las mismas, al igual que de otras conductas compulsivas asociadas a las adicciones a nivel individual, familiar y social”.²⁰⁶

El modelo de atención es residencial de estancia corta con el nombre “médico integrativo” en el que se reconoce la dependencia a sustancias atractivas y que es un problema de salud biopsicosocial.

A través de los hospitales de la Secretaría de Salud del DF y la asesoría de los grupos de ayuda mutua y vulnerables se brindó atención a 26 477 personas.

En julio de 1999 se instaló una mesa interinstitucional para la prevención y el control de las adicciones.

El SECOI desarrolló el modelo “construye tu vida sin adicciones” para promover estilos de vida que fortalecen las capacidades individuales y familiares y así

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 195.

reducir los índices de consumo. Las educadoras para la salud realizan acciones de referencia al brindar información a la población de los lugares que atienden el problema de las adicciones.

La gravedad del problema, la falta de recursos suficientes, sólo hizo posible sentar las bases para la prevención y atención de las adicciones, por lo que representa un gran reto para el gobierno de la ciudad el ampliar este tipo de programas y su cobertura.

Población indigente

“La indigencia es el resultado de profundas desigualdades socioeconómicas, de inequidad y deterioro psicosocial. La problemática de este grupo vulnerable radica entre otros aspectos en: la trayectoria a veces muy larga de vida en la calle, lo que propicia distorsiones en su interacción social y en sus relaciones interpersonales, adquiriendo en su personalidad un troquel de conductas inoperantes para la vida social”.²⁰⁷

La atención de este grupo tiene grandes dificultades y es necesario que los programas sean a largo plazo. En el presente existen 4 centros de asistencia social (CAS), DIF-DF maneja dos albergues de noche y las delegaciones Benito Juárez y Cuauhtémoc, cada una, tienen un albergue propio.

Los 4 primeros los opera la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social ubicados en Cuemanco, Cuauhtémoc, La Coruña y La Cascada. Solamente el último atiende a mujeres, los servicios que brindan son: alojamiento, atención médica, trabajo social y talleres. El modelo de atención es denominado Comunidad Terapéutica Experimental y consiste en hacer al sujeto parte activa de su propia rehabilitación.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 199.

“Los rasgos que caracterizan al modelo son cuatro a saber: creación de un simulador social cuyas variables están controladas; búsqueda de salud psicosomática con niveles biomédicos de calidad; asamblea de usuarios donde se plantean reglamentos, formalismos y formas de relación cotidiana en la comunidad que tarde o temprano se traducirán en: usos, costumbres y producciones peculiares a esa misma comunidad; trato humanístico que se aleja de la conmiseración acercándose a la (compenetración)”.²⁰⁸

También se cuenta con servicio móvil, a través de 5 camionetas, que proporcionan servicios a la población indigente para trasladarlos si aceptan el servicio. En el periodo de 1998-2000 se atendieron en promedio 1 211 personas al día.

En los albergues del DIF-DF se atendieron en promedio a 511 personas diario; de éstas 170 se reincorporaron a sus familias o a la comunidad.

Los servicios con los que cuenta el gobierno no son suficientes y se requiere crear en un futuro el Instituto de Asistencia Social que conjunte las acciones para la población altamente vulnerable, que establezca vínculos y normatividad con organizaciones e instituciones y que genere políticas y programas necesarios para la atención de estos grupos.

Durante el invierno, las bajas temperaturas afectan más a las personas extraviadas, adultos mayores, niños y niñas menores de cinco años e indigentes y migrantes pobres, entre otros.

Delegaciones, Secretarías e Institutos trabajan en un mismo programa, como es el caso del operativo de mitigación de riesgos por onda gélida.

²⁰⁸ *Idem.*

La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social realiza recorridos preventivos y de atención de manera regular para invitar a indigentes, niños y ancianos que pernoctan en la calle a trasladarse en una de las 6 camionetas a algún albergue.

El FINCA detecta población en riesgo en puntos donde se localizan contingentes. También los reporteros de Locatel y del centro de operaciones de la Dirección General de Protección Civil localizan y trasladan a indigentes, coordinados por el Escuadrón de Rescate y Urgencias (ERUM).

Los albergues temporales del DIF-DF tienen capacidad para 400 y 300 personas y en invierno alojan a 100 personas más cada uno; cuentan con servicios médicos, psicológicos de higiene y de alimentación.

El FINCA cuenta con un albergue Villa Margarita Maza de Juárez en el que se da atención integral a 60 niños y a 15 más en tiempos de frío, se les ofrece espacio para pernoctar, cena y desayuno y servicio de higiene y médico.

“Las delegaciones Álvaro Obregón, Benito Juárez (2), Cuauhtémoc, Iztapalapa y Miguel Hidalgo establecieron otros 6 albergues para la campaña de invierno cuya capacidad de atención fue de aproximadamente 560 personas. Se proporcionaron servicios de alojamiento, aseo personal, peluquería, médico y psicológicos, ropa, alimentos, entre otros”.²⁰⁹

A los indigentes y niños de la calle que no quieren trasladarse a un albergue se les invita a tomar una cena caliente que consiste básicamente en caldos elaborados con verdura y carne de pescado, pollo o res y sopas. Asimismo, se le proporcionan prendas de vestir y cobijas; éstas dos últimas por una sola vez, tomando en cuenta la concentración de personas que viven parcial o permanentemente en la calle.

Se instalaron 13 puntos de distribución en las Delegaciones Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Miguel Hidalgo y Venustiano

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 205.

Carranza. El FINCA se hizo cargo de 4 puntos de distribución de alimentos; 3 estuvieron a cargo de la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, y los restantes, del DIF-DF.

En los puntos de distribución de alimentos, nueve unidades móviles del DIF-DF prestan servicio médico toda la semana y nueve unidades móviles dan servicio odontológico de lunes a viernes.

La Organización no Gubernamental (ONG) Cáritas Arquidiócesis de México realiza donaciones de café, azúcar y crema en especie, así como cobijas y ropa.

En las 13 semanas de operación de la campaña de invierno alcanzaron a proporcionarse 139 mil 788 cenas y en los albergues se ofrecieron 52 mil 419 desayunos y 26 mil 981 comidas calientes.

La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social realizó 364 recorridos preventivos para localizar a indigentes, niños y ancianos que pernoctan en la calle, y en total realizaron 378 canalizaciones hospitalarias y 431 a albergues.

“De igual modo se brindaron 8 mil 821 consultas médicas en albergues y 5 mil 882 en unidades móviles; así como 3 mil 858 consultas odontológicas. Se entregaron 4 mil 434 medicamentos, se aplicaron 861 vacunas, se entregaron 14 mil 846 piezas de ropa y 803 cobijas”.²¹⁰

Sexo servidoras

El 18 de noviembre de 1998 se inauguró el Centro de Atención Integral y Servicios (CAIS) a través del cual se orienta a las sexoservidoras y a sus hijos e hijas en la zona de La Merced ofreciendo también apoyo terapéutico y asesoría jurídica en derechos humanos.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 207.

En octubre de 1999 se firmó un convenio para dar atención médica, con una doctora, una enfermera y una trabajadora social para realizar trabajos en calle y con una ludoteca para los hijos e hijas de las sexoservidoras que asistan al CASI.

El DIF-DF creó la Dirección de Atención a grupos vulnerables para concentrar acciones entre las trabajadoras sexuales de La Merced, el cual beneficia a 400 mujeres y a sus hijos.

Con un convenio con el Consejo Nacional de Atención a enfermos del Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida (CONASIDA) las trabajadoras podrán ser vacunadas contra la hepatitis B y podrán hacerse la prueba del SIDA.

Se realizaron campañas de sensibilización sobre los derechos de las mujeres como trabajadoras sexuales, se proporcionó asesoría jurídica y se impulsó una organización de sexoservidoras.

“El DIF-DF en otra vertiente de su trabajo lleva a través de convenios con instituciones sin fines de lucro la atención integral a niñas y adolescentes embarazadas y a madres en contexto de explotación sexual comercial, así como a trabajadoras sexuales y sus hijos(as) mediante servicios de albergue, atención psicológica, médica, educativa, capacitación laboral, alimentación, higiene personal, dormitorio, actividades culturales, deportivas y recreativas”.²¹¹ Bajo el proyecto Casa de las Mercedes y con el apoyo de las instituciones participantes como: Mujeres contra el SIDA, A.C., y el Instituto Pro Infancia y Juventud Femenina, A.C., se brindan como capacitación laboral (computación, secretariado, idiomas, cocina, repostería fina y chocolatería, manualidades, corte y confección y cultura de belleza) para crear alternativas de trabajo diferentes, entre otros avances.

Mujeres contra el SIDA, A.C. (MUSA) proporciona atención integral a un promedio anual de 200 niñas y jóvenes madres en situación o contexto de explotación

²¹¹ *Ibidem*, p. 210-211.

sexual y comercial así como a sus hijos(as) que son alrededor de 200 beneficiarios(as) indirectos(as). La intervención de la institución ha reducido el riesgo de infecciones de transmisión sexual, de embarazos tempranos y de adicciones. También se da atención a los embarazos y partos de las menores.

Brigadas de desarrollo comunitario

De 1998 a noviembre de 2000 se realizaron 5 912 brigadas de desarrollo comunitario beneficiando a una población estimada de 4 768 095 personas de colonias de escasos recursos. Se efectuaron 615 211 acciones de orientación y asesoría ciudadana; 1 811 439 acciones de salud, consultas de optometría, dentales, médicas y psicológicas, y 583 687 acciones en apoyo a la economía familiar en donde destaca la reparación de aparatos electrodomésticos, de calzado y corte de cabello.

Se contó con la participación de la Secretaría de Desarrollo Social en el programa de rehabilitación social del Centro Histórico.

La Secretaría de Desarrollo Social se dio a la tarea de sistematizar la información de las actividades que el Gobierno del Distrito Federal y las organizaciones no gubernamentales realizan en el Centro Histórico el cual comprende 9.1 km² y constituye el 1% de la superficie del Distrito Federal para desarrollar un programa especial que contribuya a mejorar la situación de los grupos vulnerables y de atención prioritaria como son: indigentes, niño(as) de la calle, adultos mayores, indígenas, sexo servidoras, personas de escasos recursos que confluyen en el centro histórico.

De las actividades permanentes destacan las actividades culturales que se realizaron en museos, centros culturales y escuelas, que van desde exposiciones, talleres, cursos, visitas gratuitas o a bajo costo.

En el Centro Histórico se encuentran la Plaza del Estudiante, los Centros de Día 1 y 2, el Centro de asesoría y gestión jurídica y el Albergue Atlampa.

Se mantuvieron y rehabilitaron 46 planteles educativos.

Se llevaron a cabo 20 brigadas de desarrollo comunitario en las colonias Centro, Alameda, Merced, Tepito y Morelos que beneficiaron aproximadamente a 9 mil personas.

Todos sabemos que el Zócalo capitalino fue el espacio de espectáculos culturales masivos para la población de la ciudad de México y que primordialmente benefició a la población que vive y trabaja en el Centro Histórico con el programa “La calle es de todos” al que concurren casi 4 millones y medio de personas.

En el Centro Histórico se realizaron y operaron los programas de política social de 1998 a 2000. Habrá que señalar algunas que no aparecen anteriormente como son: Centro de Atención al Indígena Migrante (CAIM) ubicado en la calle de Ecuador número 99, o los convenios con las organizaciones: Comunidad Participativa de Tepito “COMPARTE”, con la fundación renacimiento Estancia Infantil “La semillita” y con la Unión de Vecinos de la colonia Guerrero y la Asociación de vecinos y amigos del Centro Histórico.

Servicio público de localización telefónica LOCATEL

“Actualmente opera con 120 líneas digitales a las que se agregan 51 analógicas. El número de llamadas se incrementó de 1997 a agosto de 2000 en un 25%”.²¹²

En 1998 se recibieron 9 millones 640 mil 674 llamadas; en 1999, 9 millones 215 mil 434 y para noviembre de 2000 se recibieron 9 millones 323 mil 656 llamadas.

212 GDF III Informe de Gobierno, ciudad de México, septiembre 2000, p. 86.

En el programa de localización de personas, en 1998 se recibieron 391 mil 405 llamadas y 272 mil 404 para noviembre de 2000. En robo de vehículos, 511 mil 672 y 273 mil 129 respectivamente.

Además de la información sobre localización de personas y vehículos, existen 4 programas el primero es el de participación de la sociedad y emergencias y están los servicios de Quejatel, emergencias y reportes sobre servicios públicos.

El segundo programa es el de atención y orientación social y los servicios son: Servicio médico, asesoría jurídica, condominal y laboral, Niñotel, de joven a joven, línea mujer, línea dorada, personas con discapacidad, Nutritel.

El último programa es el de apoyo a la seguridad pública en el cual se encuentran los servicios de apoyo a la seguridad vecinal y denuncias contra la delincuencia organizada.

Locatel brindó asesorías en proyectos de cómputo, telefonía y cableado para la Dirección General de Zoológicos de la Ciudad de México, el Instituto del Deporte del D.F., y el Instituto de Cultura de la ciudad de México y para los centros de atención telefónica de los gobiernos de Chiapas e Hidalgo, entre otros.

Infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de calidad

“De 1998 a noviembre de 2000 se estima ejercer para drenaje y tratamiento de aguas negras un monto de 30 355.5 (miles de pesos) para la realización de 208 obras en beneficio de 15 mil 145 familias, en cuanto a la urbanización se liberó un monto de 102 363.7 (miles de pesos) para la realización de mil 140 obras en beneficio de 82, 368 familias; para vivienda 155 682.4 (miles de pesos) para la realización de mil 497 obras en beneficio de 479 380 familias”.²¹³

²¹³ *Ibidem*, p. 222.

Aplicaciones del programa de becarios en la Secretaría de Desarrollo Social

El Programa de becarios fue básicamente dirigido a jóvenes para capacitarlos en las diferentes áreas y posteriormente tener la posibilidad de autoemplearse en los campos seleccionados.

En total se capacitaron a 4 mil 050 becarios, los cuales estuvieron distribuidos de la siguiente manera: 40 en Locatel, 128 en zoológicos, 300 en el Instituto de Cultura, 229 en la Dirección de Equidad y Desarrollo Social, 533 en los SECOIS, 200 en asuntos educativos, 620 en el DIF-DF y 2000 en el Instituto del Deporte.

Por sexo, hubo 56.4% de becarias y 43.8% de becarios, por escolaridad fueron 25.6% con primaria, 22.9% con secundaria y 51.5% con estudios de nivel medio, técnico o superior.

Sistema geoestadístico social de la ciudad de México

“El cual se integra con información estadística y documental actualizada sobre características socioeconómicas y demográficas de la población, así como servicios, programas e infraestructura social del Distrito Federal, delegación, colonia y AGEB (definidas por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática) constituyendo una importante herramienta de apoyo para la toma de decisiones, el diseño, la operación y la evaluación de las políticas sociales”.²¹⁴

Se elaboraron carpetas estadísticas con información demográfica sobre marginación, fecundidad, educación, empleo y problemáticas de los grupos: atención prioritaria a niños y niñas, jóvenes, mujeres, adultos mayores, pueblos indígenas y personas con discapacidad, y a los de alta vulnerabilidad: violencia familiar, niñas (os) de la calle, adicciones, indigentes, sexo servidoras y población con VIH SIDA.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 228.

Se cuenta con 700 documentos de información.

Se generaron indicadores estadísticos, mapas cartográficos, directorio de organizaciones civiles y bases de datos, ésta última contiene la infraestructura social del Distrito Federal con más de 5 mil instalaciones clasificadas por tipo y servicio que ofrecen.

6ª Expo-Servicios Desarrollo Social D. F.

“Los días 17 y 18 de junio en la Sala de Armas de la Magdalena Mixihuca se llevó a cabo la primera expo-servicios desarrollo social Distrito Federal mostrando en la misma los servicios que ofrece el gobierno del Distrito Federal en el marco de su política social en materia de recreación, deporte, cultura, educación no formal, información, orientación y asesoría”.²¹⁵

²¹⁵ *Ibidem*, p. 230.

4.4 Balance de 12 años de política social en el Distrito Federal

Experiencias, ausencias y alternativas

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), se implementó en el Distrito Federal de 1989 a 1994, se caracterizó por llevar a cabo acciones de creación y mantenimiento de infraestructura urbana en especial, en donde destacan la construcción de algunos hospitales y mantenimiento de otros, además de escuelas primarias, unidades habitacionales, vecindades y condominios. Otras obras espectaculares fueron la red de drenaje, agua potable y luz, así como la construcción de banquetas, muros de contención y pavimentación.

Otra vertiente de acciones podemos agruparlas en programas para sectores sociales específicos como son: niños, mujeres, jubilados y pensionados y el de centro de atención infantil.

Los otros dos programas restantes se pueden clasificar individualmente, por ejemplo, el de empresas en solidaridad se ubicó en financiamiento además de brindar asesoría y orientación y, el último programa, el de escrituración, puede ubicarse como un servicio administrativo.

En la implementación de PRONASOL se destaca una diferenciación entre las delegaciones ya que en 7 de ellas el programa funcionó los 6 años y en las 9 restantes de 3 a 5 años. En el primer grupo se ubican las delegaciones de Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Xochimilco, Venustiano Carranza y Tlalpan. En el otro se encuentra con sólo 3 años de operación del Pronasol, Azcapotzalco; con 4 están las delegaciones de Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Tláhuac e Iztapalapa, y con 5 años Álvaro Obregón, Magdalena Contreras y Milpa Alta.

Como vimos anteriormente, en el apartado del Pronasol en el DF, los recursos asignados fueron de 961 millones de los cuales el 57% de los recursos provino del gobierno federal, un 36% del Departamento del Distrito Federal, y 7% de las personas beneficiadas.

Otra gran diferenciación es con respecto a la inversión por delegaciones ya que sólo 4 de las 16 delegaciones captaron el 55% de los recursos y éstas fueron Gustavo A. Madero con recursos de 203 millones de pesos, Coyoacán con 133, Álvaro Obregón con 96.4 y Tlalpan con 96.

Es importante señalar que la mayor parte de los recursos fueron destinados a 3 programas. Urbanización, donde se invirtieron 432 millones de pesos; en el programa de drenaje y tratamiento de aguas negras se invirtieron 173 millones y en ampliación y mejoramiento de la planta física para la educación y la capacitación se destinaron 99 millones.

De 7 obras de mayor impacto, se destacan 2: El drenaje en la colonia Santo Domingo de la delegación Coyoacán costó 16 millones y la pavimentación de la colonia Tlalpexco en la delegación Gustavo A. Madero 3 millones.

Es importante señalar también que había otros programas operando por parte del gobierno federal como es el caso de leche y tortillas.

El Pronasol fue creado por el jefe del Ejecutivo, el 2 de diciembre de 1988, su principal objetivo era la disminución de la pobreza y por lo tanto su población objetiva eran las personas y familias que ganaban menos de dos salarios mínimos. El objetivo era que algunos dejaran de ser pobres, no obstante, dicho objetivo no se cumplió pese a las cifras oficiales señalaron que la pobreza había disminuido en un millón 100 mil de los extremos pobres, es decir, pasaron de 14.1 millones que había en 1988, a 13 millones en 1993.

La verdad es que el principal objetivo de la disminución de la pobreza no se cumplió y con la información de los testimonios de Solidaridad en el DF, se constata que el objetivo que sí se cumplió fue el de la recuperación de votos para el PRI vía Pronasol. Solamente voy a referirme a dos de las cuatro delegaciones —aunque en todas ganó la elección de 1988 para presidente el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas—, Por ejemplo, en la demarcación Gustavo A. Madero, donde se invirtió más en Pronasol, los resultados electorales presidenciales de 1988, en los 5 distritos electorales favorecieron a Cuauhtémoc Cárdenas quien ganó por arriba del 40% y en promedio tuvo 50%. Lo mismo sucedió en Coyoacán, que fue la segunda delegación favorecida por el Pronasol, especialmente el distrito XXII, además del distrito XXVII; en el primero Cárdenas obtuvo 51.9% de los votos, y en el segundo, 42.9%. Pero fue también en el distrito XXII donde Solidaridad realizó la obra de mayor impacto, el drenaje en la colonia más grande de América Latina, Santo Domingo, donde el costo de la obra fue de 16 millones aunados a los trabajos en la colonia Tlalpesco, en la Gustavo A. Madero, con valor de tres millones. Un último dato que confirma la selectividad política, es que en estas dos delegaciones, el PRONASOL se implementó los 6 años de gobierno salinista.

En todos estos distritos y delegaciones el PRI perdió en las elecciones 1988 pero para las elecciones federales de 1991 recuperó votos gracias a la política social de Solidaridad de Salinas, resultando así triunfador.

Con respecto a la metodología de Solidaridad, el Departamento del Distrito Federal conocía algunas de las necesidades y servicios que necesitaban los defechos, y algunos casos se habían vertido en las demandas, ya sea al delegado, al regente y hasta al presidente.

En un segundo momento, antes de llevar a cabo las obras o servicios, se dialogaba sobre la forma en la que iban a cooperar los beneficiarios o los

requisitos que debían cumplir, en algunos casos no intervenían como, por ejemplo, en el drenaje o la pavimentación, entre otros.

En algunos casos la focalización no funcionaba, como en los programas de leche y tortilla, así como los de infraestructura urbana como la pavimentación o el drenaje, que no sólo benefició a los hogares con menos de 2 salarios.

En otros casos, el trabajo de la población se realizaba por medio del tequio y las faenas, es decir con formas tradicionales de trabajo comunitario y en otros casos tenían que pagar una cantidad simbólica.

Se realizó muy poco trabajo directo con la gente, en torno a programas para sectores específicos sólo en Iztacalco, en los centros de bienestar social, hubo asesoría legal, atención médica, talleres de educación, atención a la tercera edad, cocina popular, actividades culturales y casa de cuidados diarios, ésta es una de las excepciones.

Sin embargo los programas que brillaron por su ausencia fueron aquellos dirigidos a sectores y grupos vulnerables —jóvenes, personas de la tercera edad o adultos mayores, programas directos para mujeres— niños de la calle, sexoservidoras, drogadictos, alcohólicos, indigentes e indígenas.

El hacer e implementar obras y programas para brindar servicios y cubrir necesidades es correcto, sin embargo, el problema del Pronasol fue que no se cumplieron los objetivos de reducción de la pobreza, crear un piso básico, democratizar la relación del estado y la sociedad. Faltó mucho por hacer, había muchos beneficiarios que no eran la población objetivo como los taqueros en caso del programa de tortilla.

Un objetivo que se cumplió fue el de mejorar los niveles de educación, salud y nutrición. Esta afirmación se sustenta en que la población que recibe un servicio o

que es beneficiaria de un programa, modifica su condición, ya sea por la introducción de servicios (agua, drenaje) o por acceso a servicios de salud o mediante becas y despendas escolares. Esto no quiere decir que la mayoría de la población eleve sus niveles de bienestar en estos rubros y mucho menos implica que dejen de ser pobres; en primera, porque no todos los individuos o familias recibían todos los programas y beneficios y porque la medida para dejar de ser pobre es la cobertura de las necesidades y satisfactores como lo enuncian el PNUD, Fernández Laos y Julio Boltvinik.

El objetivo que no estaba explícito fue el que se cumplió: tener votos para los candidatos del PRI en las elecciones federales de 1991.

Otra de las críticas es que la política social de Pronasol en el DF, no tuvo medios de difusión, que sistematizaran la información de las actividades, sólo el trabajo que citamos de las memorias y un artículo periodístico.

Por último, le faltó un carácter de integralidad y coordinación institucional, con esto quiero decir que los pobres y los más pobres recibieran varias políticas y beneficios con el objetivo de superar su situación de excluidos.

La política social del Distrito Federal de 1995 a 1997 bajo la regencia de Óscar Espinosa Villarreal

La política social aplicada en el DF de 1995 a 1997 estuvo a cargo de la todavía Secretaría de Educación Salud y Desarrollo Social (SESDES) y su titular en ese periodo fue el Lic. Javier Vega.

La política social a cargo del Lic. Vega se centró especialmente en tres grandes vertientes tradicionales de la política social mexicana: educación, salud y alimentación, mismas que conformaba el Programa de Educación Salud y

Alimentación (PROGRESA). Sin embargo, éste no se aplicó en el DF, porque su diseño e implementación fue para zonas rurales.

Tanto en educación como en salud, el énfasis fue el mantenimiento y el funcionamiento de la infraestructura, es decir, escuelas, hospitales y centros de salud públicos. Los objetivos que se perseguían en la primera vertiente eran abatir el rezago educativo de los sectores marginados y elevar la calidad de los servicios; en la segunda vertiente la meta fue elevar el nivel de salud de la población abierta a partir de una educación médica integral.

Por lo que toca a la alimentación, el objetivo fue disminuir la desnutrición infantil. En esta materia las actividades que destacaron fueron:

- La elaboración de un diagnóstico de talla en alumnos de nivel preescolar y de 1º de primaria.
- Un paquete de diez acciones para proporcionar apoyo alimentario.
- Dar seguimiento nutricional.
- Ofrecer leche a bajo precio y desayunos escolares.

La política social en el DF, después del error de diciembre de 1994, se planteó trabajar en tres niveles. El primero con programas generales para abrir espacios de desarrollo y movilidad social, en este ámbito se encuentra la educación. En el segundo nivel, la política va dirigida a la población pobre, el gobierno federal participó con los programas de salud, nutrición y educación y el gobierno de la ciudad con provisión de infraestructura básica y empleo emergente. El tercer nivel fue dirigido a población vulnerable que requiere atención especial.

Esta gestión operó algunos de sus programas de política social, con coparticipación de la iniciativa privada, de organizaciones civiles y académicos. Sin estas instancias dicha política social hubiera hecho menos, ya que ante la crisis de 1994 y los recortes al gasto, fue de enorme importancia la participación

de estos sectores. De por sí, podemos denominar esta política social, como mínima, o como la política social de la última crisis económica del siglo XX.

Los programas interinstitucionales fueron: Nutrición, salud, niños de la calle y las diferentes alianzas para el bienestar: Para la mujer, la infancia y de la tercera edad.

La característica sobresaliente de esta política social fue la focalización o el *targetin*. Se trata del diseño y aplicación de programas sociales para grupos objetivos, la más sobresaliente es la dirigida a los pobres y los indigentes o extremos pobres, pero también la dirigida a sectores como las becas para niños de escuelas públicas o el programa de salud para una parte de la población abierta, es decir, para los que no cuentan con Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ni el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Pese a la focalización y a la búsqueda de integralidad, los objetivos de reincorporar a grupos vulnerables a la sociedad o a la actividad productiva y menos aún la de la disminución de la desigualdad en tiempos de crisis y recesión no se cumplieron. Mientras la política económica genera desigualdad, la política social intenta atenuar los efectos de las crisis y de los ajustes económicos y no se logran los objetivos planteados de igualar oportunidades, mejorar las condiciones y calidad de vida, así como combatir la marginación y la pobreza.

En esta gestión de Espinosa Villarreal, no se va más allá del PRONASOL, en términos de ser una política con mejores resultados, con más programas y creatividad. Por el contrario, en estos años aumentó la pobreza y con ello se deterioró la calidad de vida en general. Si bien no había recursos, pienso que la mayoría de ellos se tendrían que haber destinado al desarrollo social, ya que la crisis de 1994 deterioró las condiciones de vida de la mayoría, creciendo así la demanda de satisfacer necesidades de la gente.

Algunos programas iniciaron tardíamente, ya sea en la segunda mitad de 1996, como son los casos de escuela para padres, gestoría y asesoría jurídica para niños de la calle y el de alianza para la tercera edad, el caso del Programa de actividades de prevención de niños en situación de calle que inició hasta 1997.

Uno de los aciertos de esta política social fue el de diagnóstico, a través de la elaboración de los siguientes censos: De indigentes, niños de la calle y el de peso y talla en niños de 5 y 6 años.

Los programas ausentes para determinados grupos sociales en esta administración de Espinosa Villarreal fueron: Indígenas, enfermos de Sida, sexoservidoras, o bien todos los modelos de intervención en cultura, recreación, salud mental y educación.

Otra gran ausencia fue la nula información sobre el gasto social ejercido de 1995 a 1997.

La política social en el DF en la administración de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles

La política social del primer gobierno electo del Distrito Federal —encabezado por el jefe de gobierno, el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, estuvo a cargo de Lic. Clara Jusidman como Secretaria de Desarrollo Social.

Esta Política social surge primero como propuesta para después consultar con organizaciones civiles, académicas y públicas interesadas a través del llamado Documento Marco.

La política social implementada de 1997 a noviembre de 2000, estuvo caracterizada por una amplia información y difusión de las actividades a través de manuales, informes y trípticos de las acciones y programas implementados.

En el último informe de gestión que presentó la licenciada Clara Jusidman se enuncia el marco jurídico y la función que tenía la Secretaría de Salud, Educación y Desarrollo Social (SESDS) que posteriormente cambió al Secretaría de Desarrollo Social (SDS).

Otro elemento que hay que señalar es que dicha política social se planteaba varios objetivos como elevar la calidad de vida, asegurar el acceso igualitario a los programas, así como el impulso de la participación ciudadana, y la reducción de la exclusión; aunque nunca se planteó disminuir el número de pobres, esto pareciera ser algo negativo, pero no lo es, ya que en primera instancia el Distrito Federal no cuenta con recursos de la Federación para el combate a la pobreza y tampoco operó el PROGRESA (Programa de Educación Salud y Alimentación). Pese a lo anterior, esta política social con la diversidad de programas que tiene logró influir en la reducción de la pobreza.

La política social se estructuró de la siguiente forma: Por sectores, por grupos de atención prioritaria y grupos de alta vulnerabilidad.

En el primer grupo se encuentran los programas de salud, alimentación, educación, cultura, deporte, recreación y asistencia social.

En el segundo están mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, población indígena y personas con discapacidad.

En el tercer bloque se encuentran los programas de niños de la calle, víctimas de violencia familiar, población con y en riesgo de adicciones, personas que vivan con VIH-Sida, trabajadoras sexuales e indigentes.

En otras cuatro vertientes el sistema de servicios comunitarios integrados (SECOI), en estrecha relación con las delegaciones, construyeron modelos de intervención que contribuyeran a superar problemas psicosociales con el objetivo de construir ciudadanía y contar con opciones productivas de uso del tiempo libre.

Los modelos pueden ser consultados en el cuadro modelos SECOI²¹⁶

Hay que señalar que en 1997 cuando la licenciada Clara Jusidman, tomó posesión de la Secretaría, recibió las instalaciones deportivas y centros de desarrollo social muy deterioradas, algunas sin mantenimiento y con apropiación de los espacios por parte de particulares, lo cual se tradujo en problemas y conflictos.

Otro elemento a considerar en esta gestión del primer gobierno electo en el DF es que fue muy castigado económicamente, “se recibió una deuda alta y no le permitieron ni siquiera el endeudamiento que había tenido el gobierno de Espinoza Villarreal, entonces fue muy castigado el gobierno en término presupuestal, nada que ver con el gobierno de López Obrador porque de principio sale como con 10 mil millones de pesos más que el ingeniero, porque ahí tuvo el apoyo de María de los Angeles Moreno para tramitarle más recursos, pero con el ingeniero el PRI se puso durísimo y todavía era una Cámara dominada por el PRI”.²¹⁷

Esto influyó drásticamente en no tener recursos para contratar personal y el personal que ya estaba trabajando, está muy mal pagado, cansado y mal considerado.

216 Jusidman Clara “La política social de la administración Cárdenas-Robles en el Distrito Federal” en Lucía Álvarez et al. *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, UAM/INAH/CEIICH, p. 122.

217 *Entrevista realizada a Clara Jusidman*, mimeo, p. 4.

La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal realizó una consulta a partir de una propuesta de política social. Para ello se distribuyeron ejemplares de la propuesta en los meses de mayo, junio y julio de 1998; para diciembre aparecería el documento marco de política social del Gobierno del Distrito Federal. Los objetivos de la consulta fueron consensar y enriquecer la política social a implementar en 1998, 1999 y 2000.

En esta implementación de política, la Secretaría de Desarrollo Social trabajó en colaboración y con apoyos tanto de la iniciativa privada como Chrysler y Mattel, pero también con instituciones de investigación y de educación superior, así como con organizaciones sociales y civiles incorporando servicios.

Otra participación importante fue la de las 2 700 educadoras para la salud, las 400 trabajadoras sociales, los 113 capacitadores de programa, 11 coordinadores regionales y 5 442 prestadores de servicio social.

Hay que señalar la importancia de las metas de búsqueda de la autosuficiencia, autoestima del empoderamiento y la construcción de la ciudadanía, a través de módulos de intervención en 3 áreas: salud mental, cultura y educación, y deporte y recreación.

La Secretaría de Desarrollo Social del primer gobierno electo del DF deja claro que hay otros rubros del desarrollo social que son competencia de otras secretarías como es el caso de vivienda, salud, empleo e infraestructura y que hay actividades propias de las delegaciones como los Cendis, bibliotecas, cultura e instalaciones deportivas. Pero pese a los buenos resultados, la licenciada Clara Jusidman, siempre quiso dejar programas más fuertes, es el caso de Jóvenes y alimentación, en este último no se avanzó lo suficiente porque los recursos del Programa de desayunos escolares son federales y dicho programa tiene deficiencias como: desviación y desperdicio y que provoca que algunos padres de

familia manden a sus hijos a la escuela sin desayunar cuando el desayuno que se da no contiene los nutrientes necesarios.

En esta gestión de política social en los últimos 3 años del recién terminado siglo XX, hubo 3 niveles de atención:

1. Un primer nivel se dio a través del contacto con las educadoras de salud, que eran quienes detectaban las necesidades y los servicios faltantes de las familias y las colonias; la otra forma de trabajo fue por medio de las trabajadoras sociales quienes dan a conocer los servicios y programas.
2. En el segundo, se vinculan la SDS y el DIF del DF, así como las delegaciones políticas; el trabajo se da en el rubro de servicios básicos de desarrollo social y el contacto surge por la asistencia a instalaciones y por los servicios recibidos; otra vía son las organizaciones sociales y civiles que incorporan servicios y programas a sus beneficiarios y en sus territorios.
3. El último nivel es el de la especialización, en centro de asistencia social, albergues, centros de desarrollo y hospitales.

Otro elemento importante fue la creación de un sistema de oferta de servicios sociales el cual contaba con la siguiente información: tipo de programa, su ubicación, las características y la infraestructura; los servicios y métodos que se ofrecían a determinadas poblaciones y los programas en los que participaban las fundaciones, las instituciones de asistencia privada y las organizaciones.

Fue una política social amplia en el sentido de que abarcaba a casi toda la población por rangos de edad y sexo, los únicos que no tuvieron un programa por sector fueron los hombres adultos de 25 a 65 años que no eran indigentes, indígenas o discapacitados, pero no por eso estaban excluidos de las políticas de cultura o recreación, en otras palabras, había un programa para niños y niñas para mujeres, para jóvenes y para adultos mayores.

Una propuesta de políticas sociales para el sector de varones adultos es: Educación sexual, educación cívica, difusión de valores morales, de género y de paternidad responsable.

Esta política social al privilegiar la integración social, la recuperación de identidades y la construcción de valores, tiende a trabajar ya sea con miembros de familias para resolver problemas o para reintegrarlos al seno familiar en el caso de las personas que pertenecen a grupos vulnerables.

Para ser más concreto, muchos programas impactan a la familia por ejemplo becas escolares, libros de secundaria gratuitos o los programas de salud para mujeres lactando o para prevención del embarazo en adolescentes o el programa de adultos mayores, si bien van enfocados a un integrante específico de la familia, muchas veces favorece a la dinámica familiar ya sea económica o emocionalmente.

A pesar de que la licenciada Clara Jusidman no habló de eliminación o ataque a la pobreza, los datos de la Cepal señalan una reducción en el año 2000, con respecto a la de 1996, pero como estos datos son cuestionables, presentamos los de Julio Boltvinik para el caso específico del Distrito Federal.

Los programas de continuidad son aquellos que se aplican en dos o incluso en los tres períodos de la políticas sociales analizadas aquí, en primer lugar están los que se implementaron tanto en el PRONASOL, como en la política de Espinosa Villarreal, los cuales son: Las Redes secundarias de: agua potable y de drenaje, las de Construcción de banquetas, de guarniciones, muros de contención y escalinatas. En un segundo plano están las que se aplicaron tanto con Espinosa Villarreal como las que implemento la Lic. Clara Jusidman las cuales fueron, becas para niños de escasos recursos, Despensas, Apoyos a maestros jubilados, Brigadas de bienestar, Servicios de LOCATEL, Desayunos, Biblioteca móvil, Deporte, Discapacitados, Becas de servicio social y el Programa para indigentes. Por último se encuentran los programas que se aplicaron desde 1988 hasta el 2000 y son Despensas, Becas para niños de primaria de escasos recursos, Apoyos a maestros jubilados y el Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas (PIME)

Nota: Estos cuadros tiene como fuente esta tesis: Pedro Antonio Franco Santillán,
 Tesis de maestría en Sociología
La política social en el D.F. 1988-1998 Balance de una Década, 2004 .

Política social en el Distrito Federal	Objetivos	Se cumplió el objetivo sí / no	Observaciones
Programa Nacional de Solidaridad 1988-1994	Disminuir la pobreza y la pobreza extrema.	NO	Una familia nueva de 2 integrantes que gana 2 salarios mínimos y recibe beneficio de 1 salario mínimo, por los 2 o 3 programas de solidaridad, sigue estando en pobreza extrema.
	Satisfacer las necesidades básicas de las mayorías.	NO	Porque tuvieron que gozar de salud, educación y alimentación más de cinco millones de capitalinos por lo menos en el último año.
	Lograr niveles más adecuados de educación, salud y nutrición.	SÍ	Este objetivo sí se cumplió porque hubo un número importante de personas que recibió el beneficio de algún programa, desayuno, leche y tortilla subsidiada, beca para escolares de primaria, servicio de salud. Pero no para las mayorías.
Administración de Espinosa Villarreal 1994-1997	Mejorar la calidad de vida.	NO	Es imposible sostener que se pudo alcanzar algún objetivo en este trienio de diciembre de 1994 a noviembre de 1997, dos factores lo explican.
	Igualar oportunidades y mejorar las condiciones de vida de la población.	NO	El primero, que hubo pocos recursos para la política social y el segundo fue que la crisis económica anuló toda posible mejora en la calidad vida que pudieron haber generado las políticas sociales.
	Combatir la marginación y la pobreza	NO	
Clara Jusidman Primer gobierno electo 1997-2000	Elevar la calidad de vida.	SÍ	Se cumplen los objetivos para la población que accede a los programas de política social que reciben; las mejoras en la calidad de vida se dan por la resolución de problemas, por los modelos de intervención del SECOI, y por los programas para grupos prioritarios y de alta vulnerabilidad. No se restringió a nadie el acceso a los programas, hay muestras de participación ciudadana. De 1997 al 2000 se inició la construcción de ciudadanía y de integración social.
	Asegurar el acceso igualitario a los programas e impulso de la participación ciudadana.	SÍ	
	Construcción de ciudadanía e integración social.	SÍ	

Política social en el Distrito Federal	Programas
Programa Nacional de Solidaridad 1988-1994	<p>1.- Escuela digna; 2.- Niños en solidaridad; 3.- Agua potable;</p> <p>4.- Drenaje; 5.- Urbanización: pavimentación, banquetas, guarniciones, andadores, muros de contención, escalinatas, caminos de penetración, puentes peatonales, luminarias nuevas y servicios domiciliarios; 6.-Vivienda; 7.- Cultura y deporte;</p> <p>8.- Salud y seguridad social; 9.- Asistencia social, servicios comunitarios y prestaciones sociales: cocinas populares y casas de protección; 10.- Infraestructura social: ayudas a familias, despensas a niños en solidaridad, estímulos a jubilados y pensionados y programas de diversos apoyos de asistencia.</p>
Administración de Espinosa Villarreal 1994-1997	<p>1.- Diagnóstico de la educación básica; 2.- Programa de construcción de espacios educativos; 3.- Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas (PIME). 4.- Fomento a las actividades de las instituciones de educación superior; 5.- Apoyos a estudiantes de bajos ingresos (Becas);</p> <p>6.- Campañas educativas de salud; 7.- Descentralización de los servicios de salud de primer nivel; 8.- Evaluación de la calidad de servicios médicos; 9.- Reforzamiento de los programas de prevención y control de enfermedades y de formación de recursos humanos para la salud; 10.- Ampliación de la infraestructura de consultorios delegacionales; 11.- Implementación de servicios de salud para discapacitados, tercera edad, niños de la calle y pacientes quemados; 12.- Desayunos escolares; 13.- Abasto de leche; 14.- Crecer sanos y fuertes (despensas); 15.- Abasto de leche; 16.- Prevención y asistencia a menores desvalidos; 17.- Segundo Censo de niños y niñas en situación de calle; 18.- Alianza en favor de la infancia; 19.- Hogares funcionales y centros de día para niños de la calle; 20.- Escuela para padres; 21.- Nifotel; 23.- Adultos indigentes: casas de protección y albergues de invierno 24.- Alianza para la mujer: albergue para mujer maltratada y unidades delegacionales de atención a la violencia intrafamiliar; 25.- Atención a la juventud (fundación "jóvenes por México"; 26.- Alianza por las personas de la tercera edad: apoyo a maestros jubilados y varios servicios generales; 27.- Construcción de módulos de bienestar social para población marginada (brigadas de bienestar).</p>

Política social en el Distrito Federal	Programas
Clara Jusidman Primer gobierno electo 1997-2000	<p>a) Sectores: 1.- Salud; 2.- Alimentación; 3.- Educación; 4.- Cultura; 5.- Deporte; 6.- Recreación; 7.- Asistencia Social.</p> <p>b) Grupos de atención prioritaria: 8.- Mujeres; 9.- Jóvenes; 10.- Niños y niñas; 11.- Adultos mayores; 12.- Personas con discapacidad.</p> <p>c) Grupos de alta vulnerabilidad: 13.- Niños (as) de la calle; 14.- Víctimas de violencia familiar; 15.- Población con y en riesgo de adicciones; 16.- Personas que viven con VIH-SIDA; 17.- Trabajadoras (es) sexuales 18.- Indigentes.²¹⁸</p> <p>Otros programas fueron los modelos de atención del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI):</p> <p>d) Salud mental comunitario 18.- Construye tu vida sin adicciones (jóvenes y adultos); 19.- Escuela para padres; 20.- Prevención de violencia familiar; 21.- Gente joven; 22.- Prevención del embarazo en adolescentes; 23.- Fortalecimiento de la autoconfianza en niños y jóvenes; 24.- Solución pacífica de conflictos; 25.- Vida plena para el adulto mayor; 26.- Prevención de la discapacidad; 27.- Prevención de la depresión.</p> <p>e) Cultura y recreación 28.- Consejo de arte para la promoción de los derechos de la infancia; 29.- Arte para todos; 30.- Cultura para todos; 31.- Laboratorio de teatro comunitario; 32.- Teatro de muñecos; 33.- Técnicas de animación sociocultural; 34.- Juegos y juguetes tradicionales; 35.- Educación ambiental; 36.-Expresión y movimiento; 37.- Iniciación artística; 38.- Teatro de barrio; 39.- Comunicación y cultura; 40.- Formas de expresión; 41.- Historia oral y memoria colectiva; 42.- Crianza y estimulación temprana.</p> <p>f) Deporte y recreación 43.- Activación física; 44.- Deporte; 45.- Recreación.</p> <p>g) Otros 46.- Ludoteca de barrio; 47.- Taller de apoyo a tareas; 48.- Ciberespacio.²¹⁹</p> <p>Nota: Es necesario señalar que dentro de algunos programas de los incisos a, b y c, existen 33 subprogramas y faltó por enlistar el programa para indígenas.</p>

²¹⁸ Jusidman, Clara, *op cit.*, p. 113.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 122.

Política social en el Distrito Federal	Recursos por año	Recursos totales
Programa Nacional de Solidaridad 1988-1994	1989 = 10348.4 1990 = 104035.3 1991 = 172116.9 1992 = 200217.2 1993 = 205052.4 1994 = 269228.8	961 999.0 mil NP
Administración de Espinosa Villarreal 1994-1997		
Clara Jusidman Primer gobierno electo 1997-2000	1998 = 735245 mil pesos 1999 = 871128 mil pesos 2000 = 464366 mil pesos	2070.739 mil pesos

Política social en el Distrito Federal	Metodología
Programa Nacional de Solidaridad 1988-1994	<p>1.- Conocimiento de las demandas y necesidades de los pobres, a partir de la campaña política en 1988 de Salinas de Gortari, a través del Estudio del Consejo Consultivo del PRONASOL y de las peticiones de organizaciones sociales.</p> <p>2.- Diálogo entre el programa y los futuros beneficiarios para concertar acciones y formas de ejecución (no en todas las acciones).</p> <p>3.- Focalización, es decir, sólo beneficiar a los pobres y a los extremadamente pobres (no siempre se logró).</p>
Administración de Espinosa Villarreal 1994-1997	<p>1.- Se define la política social en 3 niveles que son: a) Programas generales para la población en general, b) Programas de salud, nutrición, educación, infraestructura y empleo emergente para población pobre, y c) Atención especial a grupos de población vulnerable.</p> <p>2.- Localización de la población objetivo de acuerdo con las características.</p> <p>3.- Involucrar a la sociedad a través de la participación ciudadana en las actividades de detección, planeación, ejecución y evaluación de las políticas sociales.</p>
Clara Jusidman Primer gobierno electo 1997-2000	<p>1.- A partir del llamado documento marco, se llevó a cabo una consulta sobre los programas de política social. Esta consulta fue dirigida a organizaciones, académicos, partidos y población interesada en la temática.</p> <p>2.- Posteriormente se firmaron convenios para apoyar iniciativas sociales y consejos con organizaciones: sociales, civiles y empresariales.</p> <p>3.- A partir de diagnósticos, se ofrecieron los programas y servicios de política social especialmente con población que vive en zonas marginadas, a través del Programa de Educación para la Salud Familiar y de las Trabajadoras Sociales de la Secretaría de Salud del DF además de los promotores sociales y de las facilitadoras comunitarias del SECOI.</p> <p>4.- Por último, se estableció un diálogo permanente con diferentes sectores de la sociedad que participaron directa y corresponsablemente.</p>

Política social en el Distrito Federal	Resultados
Programa Nacional de Solidaridad 1988-1994	<p>Se construyeron 508 kilómetros de red secundaria de agua potable.</p> <p>Se instalaron 18,500 tomas domiciliarias.</p> <p>Se construyeron 713.3 kilómetros de red secundaria de drenaje y conexiones de 19,400 albañales.</p> <p>En pavimentación, se construyeron 1.9 millones de metros cuadrados de calles.</p> <p>Se construyeron:</p> <ul style="list-style-type: none"> 761,120 metros cuadrados de banquetas; 623,800 metros cuadrados de guarniciones; 12,600 m2 de andadores; 171,500 m3 de muros de contención; 82,500 m2 de escalinatas; 66,600 m2 de caminos de penetración; 33 puentes peatonales. <p>Se instalaron 17,000 luminarias nuevas y 71,100 servicios domiciliarios.</p> <p>Se realizó conservación y mantenimiento en 1,600 inmuebles de unidades habitacionales</p> <p>Se realizó conservación, mantenimiento y rehabilitación de 2,583 espacios educativos y de 60 inmuebles dedicados a Telesecundaria y de enseñanza especial.</p> <p>Se realizó conservación y rehabilitación de la planta física de cultura y deporte así como la ampliación de 186 inmuebles culturales y mantenimiento a 308 más.</p> <p>Se ampliaron y rehabilitaron 4 centros culturales, 2 deportivos, 38 canchas, 27 cocinas populares y 24 casa para la protección social.</p> <p>Se otorgaron en 1992, 798 becas y despensas, para 1993 ascendió a 2,395 y en 1994 llegó a 7,193.</p> <p>Se equiparon y modernizaron 6 hospitales y se construyó un Centro de Bienestar del IMSS.</p> <p>Se apoyó a 400 maestros jubilados y pensionados mediante estímulos económicos.</p> <p>Se distribuyeron 58,000 despensas a niños con problemas nutricionales.</p> <p>Se crearon 8,374 comités de solidaridad.</p> <p>Se apoyaron a 1,114 microempresas, con lo que se mantuvieron 480 empleos y se generaron 553, la inversión fue de 135 millones y se brindó capacitación a 578 empresas.</p> <p>Con un 1 millón y medio de pesos se reforestaron 2.1 hectáreas.</p>

Política social en el Distrito Federal	Resultados
Administración de Espinosa Villarreal 1994-1997	<p>168 Convenios de colaboración con instituciones de educación familiar.</p> <p>13,279 personas participaron en el programa de Escuela para Padres.</p> <p>Se realizaron 3,231 brigadas de bienestar atendiendo a 5,159,137 personas.</p> <p>Se construyeron 43,006.0 m2 de escalinatas, 26,998.5m3 de muros de contención, 102,434.2 m lineales de guarniciones, 136,666.0 m2 de banquetas, 568,221.0 m2 de calles pavimentadas, 114.5 Km. de red secundaria de drenaje y 82.9 Km. de red secundaria de agua potable.</p> <p>Se recibieron 21,538,748 llamadas en Locatel. La biblioteca móvil atendió a 21,736 personas.</p> <p>Se construyeron 2,745 espacios educativos (talleres, aulas y laboratorios).</p> <p>Se construyeron 142 escuelas y se ampliaron 124.</p> <p>Dentro del programa PIME se dio mantenimiento a 7,480 escuelas.</p> <p>Anualmente se otorgaron 7,193 becas a alumnos de escasos recursos.</p> <p>Se realizaron 283 cursos para 6,541 integrantes del sector salud del DF.</p> <p>Se otorgaron 3,152 becas (529 de tipo económico y 2,623 de tipo laboral).</p> <p>Se atendieron anualmente a 10,000 jóvenes en toxicología.</p> <p>Se implementaron servicios de salud para discapacitados, niños de la calle, pacientes quemados y de la tercera edad.</p> <p>En 1995 se repartían 334,300 desayunos diarios; ya para 1997 eran 568,629.</p> <p>Se distribuyeron más de un millón de litros diariamente a 700,000 familias.</p> <p>Se repartieron 41,862 despensas mensuales durante 1996.</p> <p>En 1997 funcionaban 27 hogares funcionales atendiendo a 625 menores.</p> <p>Se apoyó a más de 1,500 menores con asesoría jurídica.</p> <p>A septiembre de 1997, se habían atendido a 355 menores en riesgo.</p> <p>En los centros de día se atendió a 278 niños que trabajan en la calle.</p> <p>De septiembre de 1996 a agosto de 1997 se recibieron 13,879 llamadas sobre maltrato a niños y se originaron cerca de 1,300 denuncias formales.</p> <p>Se reincorporaron a 230 indigentes adultos a su seno familiar y se atendieron a 1,168 personas en promedio al día. En deporte participaron 724,552 personas en 1995 para 1997 fueron 1,063,129. En los albergues de invierno se brindaron 180,000 servicios de 1996 a 1997.</p> <p>Se constituyeron 171 comités de jóvenes y se realizaron 797 eventos.</p> <p>Se realizaron talleres productivos atendiendo a 25,000 adultos mayores.</p> <p>Se otorgaron 155 becas de capacitación para discapacitados y se puso en operación transporte especial. Se otorgaron 400 estímulos para maestros jubilados.</p> <p>De 1996 a julio de 1997 se otorgaron 1,585 becas de servicio social.</p> <p>Se crearon 5,000 plazas para trabajadores comunitarios.</p> <p>De 1995 a septiembre de 1997 se implementaron 1,528 brigadas de bienestar.</p> <p>Locatel proporcionó 30 servicios, de 1994 a 1997 el número de llamadas en promedio al día paso de 10,000 a 25,000. En cultura se realizaron más de 20 mil actividades.</p> <p>* Datos obtenidos de DDF. <i>Educación salud y desarrollo social de la ciudad de México 1994-1997</i>. DDF-Limusa, 1997, pp. 49-84.</p>

Política social en el Distrito Federal	Resultados
<p>Clara Jusidman Primer gobierno electo 1997-2000</p>	<p>Apoyo a 88 iniciativas sociales, especialmente con organizaciones civiles y sociales.</p> <p>Se celebraron 9 convenios para desarrollo de proyectos sociales.</p> <p>5 empresas participaron con donaciones en el marco del programa: Adopta un espacio social.</p> <p>En estos 3 años participaron 2,256 prestadores de servicio social.</p> <p>Se creó la red de trabajo en salud en la que participaron más de 18 universidades.</p> <p>En julio de 1999 comenzaron a operar 79 SECOI, para finales del 2000 sumaron 157.</p> <p>Los SECOI trabajan con 27 modelos, en tres áreas. En salud mental se establecieron 78 espacios en los cuales se atendían 15 personas por día y en promedio total al mes se atendieron 23,400.</p> <p>A noviembre de 2000 había un total de 119 talleres de apoyo a tareas en zonas urbano-marginadas y en promedio cada uno atiende a 15 niños por día lo que hace un total de 35,700 usuarios por mes.</p> <p>Junto al taller de apoyo a tareas se instalaron 4 ciberespacios.</p> <p>En crianza y estimulación temprana hubo 79 talleres, atendiendo en promedio a 25 niños por día, al mes suman en total 39,500 usuarios.</p> <p>Se formaron 37 grupos con 2,224 alumnos en el laboratorio de teatro comunitario, los cuales dieron 175 funciones con un público asistente de 53,933 personas.</p> <p>Se instalaron 128 ludotecas de barrio, atendiendo a 76,800 usuarios al mes, 30 niños por día en promedio.</p> <p>En el área de cultura se impartieron 25 cursos para 537 personas y se realizó un seminario de microdesarrollo que derivó en 10 talleres con asistencia de 380 participantes.</p> <p>Se impartieron 26 cursos a 564 promotores sociales comunitarios de organizaciones sociales.</p> <p>Se distribuyeron 279 millones de raciones alimentarias a un promedio mensual de 517,406 menores inscritos, en 2,285 centros educativos.</p> <p>Se brindó orientación alimentaria a 912,351 personas, entre ellos se encuentran los niños carretilleros de la central de abasto, y en Nutritel se atendieron 7,329 llamadas</p> <p>El programa de prevención a la desnutrición se implementó en 88 áreas geográficas básicas de Iztapalapa.</p> <p>Se evaluaron a 80,731 niñas y niños y a 4,274 mujeres embarazadas, los beneficios se otorgaron a 12,824 niños y niñas y a 2,344 mujeres y familiares.</p> <p>Se instalaron 2 comedores familiares, se entregaron 1,722,002 raciones a 1,495,328 beneficiarios.</p> <p>Se elaboraron 99,710 cenas calientes y se apoyó a los estados de Veracruz, Puebla y Tabasco con 362,500 raciones de leche y galletas a causa de las inundaciones.</p> <p>El COPUSI operó en 126 cocinas en 14 delegaciones. Durante este periodo se distribuyeron 188,798 despensas PASAI-COPUSI, beneficiando a 14,766 familias, se dieron 1,722,002 raciones beneficiando a 1,495,328 personas.</p> <p>En abril de 2000 con la aprobación de la Ley de Educación para el Distrito Federal, se acordó dotar de libros a los alumnos de secundarias públicas y se repartieron 2,955 986 de ejemplares.</p>

	<p>En los Centros Asistenciales para el Desarrollo Infantil (CADI) se atendieron en los 3 años a 10,979 niños y niñas.</p> <p>Con respecto a los Centros de Asistencia Infantil (CAIC)* se atendieron 20,168 niños y niñas.</p> <p>El acervo de las 27 bibliotecas creció para octubre del año 2000 a 66,200 nuevos volúmenes, beneficiando así a 97,200 usuarios en promedio al mes.</p> <p>Se obtuvo nuevo material bibliográfico para 27 bibliotecas que están ubicadas dentro de los centros de desarrollo comunitario.</p> <p>En el Proyecto de capacitación para madres educadoras se actualizaron a 200 madres educativas en el que participaron 10 instructoras, beneficiando a 1,800 niños y niñas que asisten a 25 centros.</p> <p>En 1999 se inauguró la preparatoria Iztapalapa 1, del primer ciclo al segundo periodo se inscribieron 1,048 alumnos en 37 grupos.</p> <p>Se equiparon 26 centros de capacitación para el trabajo.</p> <p>El GDF cuenta con 218 bibliotecas y fueron equipadas con 5.6 millones de pesos, y 7.3 millones para equipar 37 aulas cocinas de escuelas primarias públicas de jornada completa.</p> <p>El programa de mantenimiento de escuelas, destinó para reparaciones menores 5,148 millones de pesos y 5,941 millones para mantenimiento mayor.</p> <p>Durante los tres años se distribuyeron becas económicas, despensas y atención médica a 17,338 niños.</p> <p>En 1998, se otorgaron 700 pesos mensuales a 400 maestros jubilados, para el 2000 ascendió a 800 pesos para cada uno de los 450 jubilados.</p> <p>El programa de servicio social apoyó con 600 pesos mensuales a 5,442 estudiantes, 50% del monto lo aportó la SEDESOL y el otro el gobierno del DF.</p> <p>Se instalaron mil libro-clubes distribuyendo 433,535 libros prestados a 110,800 socios.</p> <p>El programa Teatro clásico montó 4 obras con 501 representaciones y 99,113 asistentes.</p> <p>Se realizaron 1,249 conciertos en el programa la calle es de todos con una audiencia de 4 millones 487 mil personas.</p> <p>El programa de Juglares y jugares efectuó 1,764 presentaciones atendiendo a 409,420 niños y jóvenes.</p> <p>Se creó el FARO (Fábrica de Artes y Oficios de Oriente) y se rescató el Centro Cultural Ollin Yoliztli, instalando dos escuelas, una de música y otra de danza.</p> <p>El SECOI creó 30 modelos de atención en el ámbito de la cultura.</p> <p>En deporte se atendió a 1,476,191 personas.</p> <p>Se equiparon los centros de desarrollo deportivo, se adquirieron 3 camiones con pipa, 2 ambulancias, 14 camionetas, 3 camiones de volteo, un camión recolector de basura, camiones foráneos y microbuses. Se equiparon 2 consultorios médicos.</p> <p>Los tres zoológicos de la ciudad de México atendieron aproximadamente a 18 millones 57 mil visitantes.</p> <p>Las unidades de atención a la violencia familiar atendieron a 24,924 personas.</p> <p>La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social junto con AFLUENTES, S.A. elaboró el manual "La prevención el embarazo entre las y los jóvenes de la ciudad de México".</p>
--	---

	<p>La línea mujer atendió 66,989 llamadas.</p> <p>Jóvenes por la ciudad capacitó a 170 promotores y promotoras.</p> <p>En el programa itinerante joven, participaron 240 personas con 56 eventos con asistencia de 600,000 espectadores.</p> <p>Se realizaron 10 eventos para difundir los derechos de las y los jóvenes.</p> <p>Se establecieron 3 puertos de información, beneficiando a 450 jóvenes mensualmente.</p> <p>40 reporteros establecieron comunicación con 45 mil jóvenes. Se desarrolló el seminario la juventud en la ciudad de México.</p> <p>El DIF-DF impulsó 479 talleres institucionales y 431 talleres comunitarios con asistencia de 7,584 personas en instituciones y con 7,010 jóvenes de la comunidad.</p> <p>El programa de joven a joven de LOCATEL recibió 119,237 llamadas.</p> <p>En el programa un verano en tu ciudad, se atendió a 66,845 niños y niñas.</p> <p>Se elaboraron dos manuales para el cuidado de los adultos mayores.</p> <p>El DIF-DF cuenta con 51 centros comunitarios, con atención médica, mensualmente se atendió a 4,675, cuenta con 2 albergues de pernocta, cocinas populares y apoyos diversos en despensas.</p> <p>Se brindaron medicamentos a 3,903 adultos mayores de escasos recursos.</p> <p>Por lo que respecta a pueblos indígenas, se atendieron a 700 artesanos en proyectos productivos, en salud se atendieron a 513 personas y se organizó el premio nacional de la juventud indígena.</p> <p>Construyeron 200 rampas para personas con discapacidad y se integraron 259 personas a actividades laborales.</p> <p>Se operaron 7 unidades básicas de rehabilitación (UBR) en las que se atendieron a 25,522 personas y se les proporcionó 158,766 servicios. En deporte se atendieron a 584 alumnos, se construyeron 3,159 rampas en la red primaria y 759 en vialidades asociadas al metro de la línea B y 148 en planteles de educación preescolar, primaria y secundaria.</p> <p>Se entregaron 26 casas a personas con discapacidad, se instalaron 26 equipos salva escaleras en el transporte colectivo, en 5 estaciones.</p> <p>Se atendieron a 624 niños que trabajan en la calle, pero para noviembre sólo quedaban 420.</p> <p>En el último año 146 niños que se incorporaron, el 69.1% egresó antes de terminar su atención y el 30.9% continúa en el proceso de desahorro; de esos, el 33% se reinsertó en su seno familiar, el cual se encontraba en condiciones graves en su estructura personal.</p> <p>Los subprogramas que atiende el DIF-DF son: niños, niñas y jóvenes trabajadores indígenas, el cual se opera en el albergue central de abasto y el de niños, niñas y jóvenes en riesgo, operado en dos centros de día.</p> <p>Se otorgaron 876 becas a niños y niñas indígenas, con discapacidad, trabajadores e hijos de madres solas.</p> <p>El albergue atendió a 150 niños, niñas y jóvenes en 1998; para el 2000 se atendieron a 601.</p> <p>En violencia familiar se atendieron 14,525 personas y en el año 2000 se consolidó un albergue que atiende a 2,161 personas.</p> <p>Se brindó apoyo a 26,477 personas con adicciones.</p> <p>Se atendieron en promedio al día a 1,211 indigentes en los 4 centros de asistencia social y el</p>
--	--

	<p>DIF-DF asistió en promedio al día a 511 indigentes de los cuales, 170 se reincorporaron a su familia o a la comunidad y se establecieron 6 albergues temporales para el invierno, con capacidad para 560 personas.</p> <p>En las 13 semanas de operación de la campaña de invierno alcanzaron a proporcionarse 139 mil 788 cenas y en los albergues se ofrecieron 52 mil 419 desayunos y 26 mil 981 comidas calientes.</p> <p>La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social realizó 364 recorridos preventivos para localizar a indigentes, niños y ancianos que pernoctan en la calle, y en total realizaron 378 canalizaciones hospitalarias y 431 a albergues.</p> <p>Se brindaron 8 mil 821 consultas médicas en albergues y 5 mil 882 en unidades móviles; así como 3 mil 858 consultas odontológicas. Se entregaron 4 mil 434 medicamentos, se aplicaron 861 vacunas, se entregaron 14 mil 846 piezas de ropa y 803 cobijas.</p> <p>El DIF-DF creó la Dirección de Atención a grupos vulnerables para concentrar acciones entre las trabajadoras sexuales de La Merced, el cual beneficia a 400 mujeres y a sus hijos.</p> <p>Mujeres contra el SIDA, A.C. (MUSA) proporciona atención integral a un promedio anual de 200 niñas y jóvenes madres en situación o contexto de explotación sexual y comercial así como a sus hijos(as) que son alrededor de 200 beneficiarios(as) indirectos(as).</p> <p>Se realizaron 5,912 brigadas de desarrollo comunitario beneficiando a una población estimada de 4,768,095 personas de colonias de escasos recursos. Se efectuaron 615,211 acciones de orientación y asesoría ciudadana; 1,811,439 acciones de salud, consultas de optometría, dentales, médicas y psicológicas, y 583,687 acciones en apoyo a la economía familiar en donde destaca la reparación de aparatos electrodomésticos, de calzado y corte de cabello.</p> <p>En el programa la calle es de todos asistieron casi 4 millones y medio de personas.</p> <p>LOCATEL mantuvo 18 programas de servicio, operó con 120 líneas digitales a las que se agregan 51 analógicas. El número de llamadas se incrementó de 1997 a agosto de 2000 en un 25%. En 1998 se recibieron 9 millones 640 mil 674 llamadas; en 1999, 9 millones 215 mil 434 y para noviembre de 2000 se recibieron 9 millones 323 mil 656 llamadas.</p> <p>De 1998 a noviembre de 2000 se estima ejercer para drenaje y tratamiento de aguas negras un monto de 30,355.5 (miles de pesos) para la realización de 208 obras en beneficio de 15 mil 145 familias; en cuanto a la urbanización se liberó un monto de 102,363.7 (miles de pesos) para la realización de mil 140 obras en beneficio de 82, 368 familias; para vivienda 155,682.4 (miles de pesos) para la realización de mil 497 obras en beneficio de 479,380 familias.</p> <p>En el centro histórico se realizaron y operaron 2 programas más de política social.</p> <p>Se capacitaron a 4 mil 050 becarios, se creó el Sistema geoestadístico de la ciudad de México, se generaron 700 documentos de información y se realizó la exposervicios de Desarrollo Social.</p>
--	---

Programa de continuidad en los tres periodos de Política Social en el DF

Programa de Política Social	Pronasol	Espinosa Villarreal	Clara Jusidman
Red secundaria de agua potable	508 kilómetros	82.9 Km	
Red secundaria de drenaje	713.3 kilómetros	114.5 Km.	
Metros cuadrados de banqueteta	761,120	136666.0	
Metros lineales de guarniciones	623,800	102434.2	
M3 de muros de contención	171,500	26998.5	
M2 de escalinatas	82,500	43006.0	
Mantenimiento espacios educativos	2643	2745	3449
Becas para niños de escasos recursos	7193	21579	17338
Despensas	65093	502344	206136
Maestros jubilados y pensionados	400	400	425
Brigadas de bienestar		3231	5912
Personas beneficiadas		5159137	4768095
Llamadas en Locatel		21538748	28179764
La biblioteca móvil		21736 personas	110800 socios
Desayunos diarios		902929 en 2 años	22417744 en 2 años
Indigentes adultos		1168 atendidos y 230 reincorporados	1722 atendidos y 170 reincorporados
Deporte		1,063,129	1,476,191
Becas de servicio social		1585	5442
Discapacitados		155 becas	259 Obtuvieron empleo y 26 recibieron casa

CONCLUSIONES GENERALES

CONCLUSIONES GENERALES

De 1940 a 1982 México pudo crecer económicamente con un PIB del 5.0 bajo el modelo sustitutivo de importaciones, el cual tenía como eje la producción de materias y la industrialización. En este modelo el Estado producción varios bienes y durante este tiempo se crearon las instituciones de seguridad social como el IMSS y el ISSSTE, en los setenta se crearon varias universidades públicas, además del DIF y la desaparecida CONASUPO, la actual DICONSA.

Existían dos formas de acceso a estos servicios y bienes, la primera a partir del empleo formal ya sea en la iniciativa privada o en el sector público y la segunda a partir de la pertenencia o relación con organizaciones sociales primordialmente las ligadas al PRI como la CNC, la CNOP o también a través de algunos sindicatos.

No obstante, desde 1965 el modelo de desarrollo daba muestras de desgaste y existía cada vez más un sector de la población excluida de los beneficios, ya sea porque no pertenecían o no tenían contacto con organizaciones sociales o porque no contaban con un empleo formal.

A pesar de que en los setenta el país siguió creciendo, en 1976 el peso se devaluó y posteriormente devino la inflación. Si a esto le añadimos un distanciamiento entre el gobierno y los empresarios, el panorama se complica. Pero el milagro mexicano tuvo todavía un respiro, mediante la apuesta a la producción y exportación del petróleo, siempre y cuando el precio del petróleo estuviera a la alza, cuando este tuvo una baja, el modelo monoexportador se desplomó.

Mientras esto sucedía en México, en Europa y Estados Unidos el Estado de bienestar tenía también su crisis y su agotamiento en los setenta, la expresión de la crisis al igual que en los modelos de desarrollo hacia dentro o de sustitución de exportaciones era de tipo fiscal, es decir falta de recursos económicos. No

obstante existían otros elementos como el crecimiento de la población, el cambio generacional, la diversificación de los actores económicos, la transformación del fordismo en posfordismo y el uso y la aplicación de las nuevas tecnologías en la producción económica —como la computadora , en específico, y posteriormente, la telemática, la cibernética y las telecomunicaciones—. Dichos procesos generaron desempleo y crearon nuevos perfiles y requerimientos para poder acceder a un lugar en estos +ámbitos laborales.

Regresando a México, la crisis de 1982 o del petróleo, iniciaba con un déficit en la balanza de pagos después de la devaluación, generando a su vez procesos inflacionarios. Pese a esto, se aplicó el ajuste estructural que consistió primordialmente en recortes presupuestales en el gasto social, topes salariales y privatización de empresas y servicios, con lo que aumentó el número de pobres y la desigualdad social, pero no sólo a nivel nacional se observan estos resultados.

La caída en los precios del petróleo en 1981 generó para 1982 la crisis de la deuda; México, presionado por sus acreedores, abandonó su política de desarrollo interno. “En 1983 el partido gobernante recortó el gasto público, subió los precios de los artículos básicos y devaluó la moneda para favorecer las exportaciones. En 1985 y 1989, el incremento de la renta *per capita* en México bajó al 0.6 por ciento. Los mercados de trabajo mexicanos, como en la mayoría de los países en desarrollo, se caracterizaron por la flexibilidad real de los salarios, por consiguiente, el efecto más duro de la disminución de las rentas fue una reducción radical de los salarios. La incidencia de la pobreza pasó del 29 por ciento en 1984 a 36 por ciento en 1989”.²¹⁸

Esta situación tuvo una respuesta política, el llamado voto de castigo se expresó el 6 de julio de 1988, en contra del candidato oficial del PRI y a favor del recién fundado FDN. Es necesario decir también que las organizaciones sociales jugaron un papel importante, tanto las que ya existían antes del sismo de 1985 en el

218 Faux Jeff y Larry Mishel "La desigualdad y la economía mundial" en Giddens, Anthony y Will Hutton, *En el límite. La vida en el capitalismo Global*,

Distrito Federal, como las que surgieron después de éste, varias de ellas que también apoyaron al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas del FDN.

Pese al voto de castigo, el fraude se consolidó quedando como presidente el Lic. Carlos Salinas de Gortari, quien continuó la tarea de la liberalización económica y la apertura comercial, especialmente con la firma del Tratado de Libre Comercio, pero también renegociando la deuda y aplicando la política social de PRONASOL, la cual funcionó como proceso de legitimación y como forma de recuperación del voto de los pobres y de los no pobres.

“En 1989, Salinas, desesperado por estimular el crecimiento, liberó los tipos de interés, eliminó el control de los créditos, redujo los requisitos para las reservas y privatizó bancos previamente nacionalizados”²¹⁹ junto con estas medidas, privatizó la economía, vendiendo empresas paraestatales, firmó el Tratado Norteamericano de Libre Comercio (TLC) y con apoyo de Estados Unidos ingresó a la OCDE, con esto México fue uno de los principales atractivos para la inversión extranjera. “A pesar del acelerón, la pobreza y la desigualdad generalizada no mejoraron. De hecho empeoraron para los pequeños agricultores y los trabajadores urbanos. En las áreas rurales, el programa neoliberal de Salinas exigía la destrucción del sistema tradicional del ejido, que consiste en la propiedad común de la tierra. El plan incluía un acceso reducido a los créditos, subsidios para agua y fertilizantes, y asistencia técnica. Como consecuencia, los agricultores más ricos compraron las tierras recién privatizadas a los más pobres, que se convirtieron en trabajadores rurales marginales”²²⁰.

Sí existió una recuperación económica coyuntural entre 1988 y 1994, pese al nuevo modelo neoliberal se generó una nueva crisis económica, pero antes de esto, el Pronasol no cumplió con la disminución de la pobreza. En primera, porque un servicio nuevo genera nuevos gastos y los bienes y los recursos monetarios de

Tusquets, España 2001, p. 152.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 153.

²²⁰ *Idem*.

las becas, a lo mucho, llegaban a sumar un salario mínimo, quizás el programa que más recursos repartía a los beneficiarios era el de servicio social. Por más programas a los que una misma familia pudiera acceder, la política económica iba en contra del bienestar porque el salario mínimo año con año perdía poder de compra (para 1992 se requería ganar tres salarios mínimos para poder tener un poder de compra igual al de uno de 1976); además, según el Censo de Población de 1990, en el Distrito Federal cerca del 60% de la población ocupada tenía ingresos menores a dos salarios mínimos mensuales, solo con la forma de medición de Santiago Levi, de que pobre es aquel que gana dos salarios mínimos, se pudo haber reducido el número de pobres, como lo señaló el INEGI y la CEPAL en 1993.

El Pronasol en el DF invirtió más en urbanización, en obras con gran impacto — como el caso del drenaje en Santo Domingo en la delegación de Coyoacán—.

Hoy podemos afirmar que el PRONASOL fue aplicado con fines político electorales no sólo por un caso, el de los pedregales de Coyoacán, en el DF, sino por al menos cinco distritos electorales en los que en 1988 tuvieron la más alta votación a favor de Cárdenas y que también contaron con los más altos presupuestos y obras del Pronasol y fueron recuperados en 1991. Esto no sucedió sólo en el DF, también en Guerrero y Michoacán, en algunos casos se podían hallar las dos variables, la de alto porcentaje de población pobre, pero también con alta votación a favor de Cárdenas en 1988 y la inversión de Solidaridad que resultó en beneficios a favor del PRI en 1991.

El programa de solidaridad fue una política acorde a las sugeridas por el Banco Mundial y otros organismos internacionales o por lo que Julio Boltvinik y otros han llamado el acuerdo de Washington.

Se trata de las llamadas políticas sociales de focalización, las cuales están dirigidas a beneficiarios con características específicas, por ejemplo, pobres o

extremos pobres, en área rural o en ambas. Este tipo de políticas trata y logra efficientizar el gasto a partir de la colaboración de los beneficiarios ya sea con trabajo o con recursos económicos, se puede efficientizar más si no hay corrupción en las instituciones.

Por estas fechas también inician su participación en políticas sociales, los organismos no gubernamentales y las organizaciones civiles y, posteriormente, hasta las empresas participan con donativos o a través de fundaciones. Las empresas pueden tener más de un objetivo, aparte del interés y la filantropía por los problemas o carencias sociales. Un segundo objetivo puede ser formar una opinión favorable del público para tener más ventas, y el tercero los recursos destinados a políticas sociales son deducibles de impuestos.

En la administración de Óscar Espinosa Villarreal, la política social fue reducida en recursos y en acciones y la gran meta estuvo muy lejos de cumplirse: la reducción de la desigualdad. En primera instancia, porque 20 días después de haber iniciado la gestión de Ernesto Zedillo, el país entró en una nueva crisis, para algunos, la primera de la globalización, ya que tendría efectos en otras latitudes; crisis muy grave por la fuga de capitales, por la inflación y el incremento de las deudas de las personas, también por el cierre de empleos y la falta de nuevos. “Pero cuando llega la crisis y ese trabajador se ve de repente en la calle, sin dinero para comprar comida a sus hijos ni para pagar el alquiler mientras su antiguo jefe ha puesto su dinero a salvo en el extranjero y sigue viviendo en pleno lujo, el orden social empieza a tambalearse [...] Quienes se inspiran en la visión de una economía mundial no se dan cuenta del riesgo que corren al ignorar el problema de la desigualdad de las rentas y la riqueza”.²²¹ Esto también afectó al gasto social, por lo cual ni el Progreso pudo diseñarse para todo el país sino sólo para las zonas rurales y no de todas las entidades federativas. Por lo menos se mantuvo la infraestructura y los programas para grupos vulnerables iniciaron un año y medio después o más y algunos sólo se diseñaron, muy al estilo de políticas públicas.

²²¹ *Ibidem*, p. 140-141.

Empíricamente está demostrado que el desarrollo social está supeditado al desarrollo económico, pese a la crítica de años atrás por parte de Edgar Morin, en el texto *El mito del desarrollo*. En él propone que hay que invertir la relación de lo contrario “No hay duda de que la liberalización de los mercados mundiales tanto financieros como de bienes, ha enriquecido a una clase internacional de inversores, empresarios, y profesionales. En la cumbre, la acumulación de riqueza ha sido extraordinaria; en 1996, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) informaba que los activos de los 358 multimillonarios del mundo superaban las rentas combinadas de 45 por ciento de la población mundial”.²²²

Para el caso del Distrito Federal se puede establecer una ecuación: partido en el gobierno, con crisis económica y poco gasto social, tiene votos en contra, partido en el gobierno con crecimiento económico y política social fuerte, tiene como resultado votos a favor.

Tanto en el Programa Nacional de Solidaridad como en el Progresá, la participación de la gente estuvo presente, pero esto no fue porque las políticas sociales fueran democráticas, sino porque se abarataban las obras y los servicios haciendo rendir el presupuesto. Por otra parte, la focalización no cubría a los pobres ni tampoco a todos los extremos pobres y, si para dejar de ser pobre hay que satisfacer todas las necesidades, no se logró reducir la pobreza.

Ya con la crisis de 1994 ni el gobierno, ni los organismos internacionales incidieron para tener una política social más fuerte que la de solidaridad, más aún, muchas de las políticas sociales de 1995 a 1997 en el Distrito Federal, en el diseño, sólo se aplicaron recursos para mantener parte de la infraestructura en funcionamiento. Por si fuera poco, no hay informes de los gastos en política social bajo la Regencia de Espinosa Villarreal. En tiempos de crisis económica es necesario buscar aumentar los recursos para el gasto social, debido a la caída del nivel de vida de

²²² *Ibidem*, p. 137.

la mayoría de la población y en su defecto, “Para aumentar la eficacia del gasto social se requiere remover o superar algunos problemas recurrentes, como los errores de diseño e implementación de los programas, superar la corrupción que existe en muchos casos en los programas sociales, y establecer mecanismos de evaluación del impacto de los proyectos sociales”.²²³

No es casual que el PRI no gane la primera elección en 1997 para jefe de gobierno en el Distrito Federal y tampoco es casual que el PRD refrende su victoria en el 2000 ya que la política social en la administración Cárdenas-Robles, a cargo de la licenciada Clara Jusidman, de acuerdo con varias razones es de mayor calidad, por la consulta, por el abanico de políticas, por los modelos de intervención, por la participación de la gente y por el compromiso por el desarrollo social y la búsqueda de integración social, de construcción de la ciudadanía, por que a pesar de pocos recursos se creó y aplicó una política social integral y, quizá podamos decir, universal en la medida en que casi todos los sectores podían incorporarse a un programa, porque a pesar de no buscar reducir la pobreza, en cierta medida se logró.

En estos últimos tres años del siglo XX, la política social en el Distrito Federal cumple sus objetivos de integración social, de mejoramiento de las condiciones de vida y de creación de una ciudadanía. La participación social es más amplia que en los 9 años anteriores, no se trata aquí de ser una política de ambulancia, de sólo mitigar los daños y dolores causados por la crisis y por la lógica de polarización y de desigualdad de la actual forma de organización neoliberal.

En torno a las políticas sociales de focalización se ha demostrado en otros trabajos con evidencias empíricas, que no han cumplido con sus objetivos de disminución de la pobreza, que están diseñadas por la “escasez” de dinero. Estas políticas son creadas y fomentadas por el Banco Mundial, es la vertiente social de la globalización neoliberal, que acompaña a la política de liberalización en la economía y a la democratización formal en la política.

²²³ Franco, Rolando, “La agenda social de América Latina al comienzo del tercer milenio”, en *Contribuciones*, CIEDLA-Konrad Adenauer Stiftung, año

Ninguna de estas tres políticas han incidido en elevar la calidad de vida de la mayoría de las personas sino por el contrario, han producido una mayor desigualdad social, en donde los más ricos cada vez ganan más y la mayoría de la gente pierde más.

Hay que señalar que la política social de focalización trata de subir los ingresos de los más pobres a más de dos salarios mínimos, para que dejen de ser extremos pobres y pasen a ser pobres a secas, mientras el mercado hace posible que los pobres desciendan a extremos pobres y que gente de la clase media baja descienda a pobre. Por otra parte, estos programas de Progres a u Oportunidades, atienden por mucho a la mitad de las personas en condiciones de pobreza en general.

Es por éstas y otras razones que la licenciada Clara Jusidman no diseñó ni aplicó políticas de focalización y esto no quiere decir que sus políticas no tuvieran como destinatarios a los pobres. Algo más que hay que decir es que los pobres no sólo necesitan elevar sus ingresos sino, también, necesitan adquirir capacidades; entre éstas Doyal y Goug destacan la autonomía. Por eso, la política social en el DF de 1997 al 2000 es integral, porque atiende a sectores, a grupos con atención prioritaria y a grupos vulnerables, porque no sólo asistió, también educó y cohesionó a las personas en sus localidades.

Las políticas sociales de Focalización promovidas por los organismos internacionales se adecuan a la forma económica del “libre mercado”, logrando el retiro del Estado como empresa pero también de sus obligaciones sociales. Se va borrando la función del Estado de regular ante la lógica de expropiación de riquezas nacionales y concentración de las mismas.

En estos últimos 12 años del siglo XX y, mejor dicho, desde el inicio de este modelo de sociedad en 1982, no sólo se puede hablar de crisis económica y política, hoy podemos afirmar que en el siglo XXI lo que está en crisis es la forma global de organización capitalista neoliberal que ha provocado la peor polarización o desigualdad social en la era de la información y el conocimiento. Con esto quiero decir que teniendo en cuenta los avances de la ciencia y la tecnología, no hemos logrado retomar experiencias de la historia para construir y constituir una sociedad más humana, es decir menos.

Esto no es un invento mío, es quizás una nueva utopía. El diagnóstico es compartido; hace algunos días, Francois Houtart habló de la desigualdad que se agrava al igual que Bourdieu: “Prisioneros del estricto economicismo corto de vista de la visión del mundo del FMI, que también hace (y hará) estragos en las relaciones Norte-Sur, todos esos aprendices en materia de economía omiten, evidentemente, tener en cuenta los costes reales, a corto y, sobre todo, a largo plazo, de la miseria material y moral que es la única consecuencia segura de la *Realpolitik* económicamente legítima: delincuencia, criminalidad, alcoholismo, accidentes de tráfico, etcétera”.²²⁴

Mientras la lógica de la organización siga poniendo el acento en el mercado y esta forma de operar de la economía no se modifique, la pobreza seguirá en aumento. Se tienen que privilegiar directrices y objetivos de desarrollo social que se traducen en goce de derechos sociales, cobertura de necesidades y construcción de capacidades, en pocas palabras, construcción de ciudadanía social. A lo único que se ha apostado es que no sean tan graves las consecuencias inhumanas de la globalización capitalista, pero es poco lo que se ha logrado.

Podemos situar las políticas sociales tanto de solidaridad como la aplicada en el periodo de Espinosa Villarreal como políticas de focalización y no así la política social de Clara Jusidman, ésta se ubica como una política social integral, fuerte y

²²⁴ Bourdieu, Pierre, “La mano izquierda y la mano derecha del Estado”, en *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión*

creativa, basada en el conocimiento de las necesidades de la población pero también de las alternativas avanzadas de desarrollo social. Sin embargo, esta política no continuó en el 2000, el gobierno entrante del mismo partido optó por otra política social.

La Política Social de 1997 al 2000 es una política integral en la medida en que contiene programas para generar capacidades, programas para cubrir necesidades, pero también programas de asistencia social, mientras que las políticas anteriores se caracterizan más por el asistencialismo y el PRONASOL fue Neo-corporativo.

La mejor forma para evaluar políticas sociales, es aquella que observa los diferentes momentos, como son el diseño y la implementación a nivel local y que retoma los discursos, los intereses, pero también las acciones de los involucrados, es decir de las instituciones gubernamentales, las organizaciones civiles y sociales y por su puesto de los beneficiarios. Es necesario seguir desarrollando investigaciones en esta disciplina, pero también hay que retomar a los clásicos como "T.H. Marshall y Titmus, para los que la política social es la ciencia y el arte de la redistribución de recursos y de la cohesión social; la política social gestionada por el Estado, es la que permite el desarrollo de los derechos políticos en derechos sociales, que son la garantía del ejercicio de la ciudadanía"²²⁵

En las políticas sociales de PRONASOL y de Espinosa Villarreal, se observa un apego a los dictados y recomendaciones del Banco Mundial, de aplicar una política social Focalizada, con miras a disminuir la pobreza, objetivo que no se cumplió. Mientras que la política social de la Lic. Jusidman, rompe con este modelo, aplicando así una política integral, con objetivos de integración social y construcción de ciudadanía, no obstante se logro disminuir la pobreza, esto demostrado por el Dr. Boltvinik. Mientras la economía global de libre mercado siga produciendo desigualdad social, el Estado tendrá que regresar a regular,

neoliberal, Anagrama, Barcelona, 1999, p. 17.

redistribuir y generar Bienestar social, sin esto la democracia hoy resulta irrelevante, retomando un trabajo del Dr. José María Calderón.

225 Rodríguez Cabrero, en Salvador Giner, *Diccionario de sociología*, Alianza Editorial, España, 2004, p 585.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Camín, Héctor, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1989, 296 p.
- Alonso Jorge, "Cuestionar el Estado", en Alonso, Jorge, *El nuevo Estado mexicano. Estado y economía*, México, Nueva Imagen, 1992, pp 13-49.
- , "La crisis y las capas más depauperadas de las ciudades", en González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, *México ante la crisis*, México, Siglo XXI, 1985. p 312-324.
- Álvarez Lucía, *Distrito Federal, sociedad, economía, política y cultura*. CEIICH-UNAM, México, 1997, 378p.
- Álvarez, Enríquez Lucía, "Distrito Federal", en Vázquez Rangel y Jesús Ramírez, *Marginación y pobreza en México*, México, Planeta, 1995, 386 p.
- Augusto, Bolívar, "El período de la transición a la modernidad" en Garavito, Rosa Albina y Augusto, Bolívar, *México en la década de los ochenta. La modernización en cifras*. México, UAM-A, 1990, pp 17-64.
- Basáñez, Miguel. *El pulso de los sexenios*, Siglo XXI, México, 1990, 411p.
- Benites, Marcela. *Hogares y fuerza de trabajo en época de crisis*. tesis de maestría. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1988.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, T I. España, Siglo XXI, 1984, 880 p.

Boltvinik, Julio, *Necesidades y satisfactores básicos y Hacia una estrategia de superación de la pobreza*, Venezuela, PNUD-CEPAL, 1990, 64 p.

Boltvinik Julio y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del Ingreso en México*, SXXI, México, 2ª edición, 2000, 354 p.

-----, "La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los setenta y los ochenta", en Moncayo Pascual y José Woldenberg (coords.), *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente*, México, Cal y Arena, 1994, pp 99-176.

-----, *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición*, RLA/86/004, PNUD, 1990, 64 p.

Cadena Roa, Jorge, "States pacts, elites, and social movements in Mexico's Transition to democracy", en Goldstone Jack A. *States, parties, and social movements*, California, Cambridge University Press, 2002, pp 107-143.

Calderón Rodríguez José María, "Movimientos populares en la historia de México y América Latina: El movimiento estudiantil de 1968", en *Movimientos populares en la historia de México y América Latina*. Memorias del primer encuentro nacional de historiadores. F.F.y L.-UNAM, 1987, p 125-138.

-----, "El Programa Nacional de Solidaridad. Los límites del programa neoliberal para la erradicación de la pobreza", *Ponencia presentada en el seminario nacional sobre alternativas para la economía mexicana*, octubre 26, 1993, 31p.

----- , "La ruptura del colaboracionismo de clases y las perspectivas de la democracia" en Gutiérrez Garza, Estela (coord.), *Testimonios de la crisis*, t.2, México, Siglo XXI, 1989, p 85-128.

-----, " ¡Tantas lecciones... cuantos olvidos!" en Leal y Fernández, Juan et. al.(Coords.) *La sociología contemporán en México. Perspectivas disciplinarias y nuevos desafíos*, México, FCPyS-UNAM, 1994, pp 99-105.

Calva Mercado, *El Financiero*, Analicemos el salario mínimo, 1a parte, 19 de agosto de 1993, p. 9a.

Claus Offe et al., *Capitalismo y estado*, Madrid, Revolución, 1985. 205 pp.

Consejo Consultivo del PRONASOL, *El combate a la pobreza*, México, El nacional, 1990. 150 p.

----- . *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, FCE, 1994, 271 pp. (Colección: Una visión de la modernización de México)

Curzio Gutiérrez, Leonardo, "La reforma del Estado en México, Balance y perspectivas", en Azucena Triana, *Democracia en América Latina seis contribuciones al debate*, México, Triana, 1993, 200p.

Cypher M., James. *Estado y capital en México. Política de desarrollo desde 1940*. México, Siglo XXI, 1992, 280p.

Dabat, Alejandro, "La globalización en perspectiva histórica", en Humberto Muñoz *La sociedad mexicana frente al tercer milenio I*, México, Porrúa,

Doyal Len y Gough Ian, *Teoría de las necesidades humanas*, Barcelona , Icaria, FUHEM, 1994, 389 p.

DDF. *Solidaridad en el Distrito Federal 1989-1994, Memorial y Evaluación*. p

DDF. *Educación salud y desarrollo social de la Ciudad de México 1994-1997*, México, Limusa –DDF, 1997, 129 p.

Durkheim, Emile, *La división del trabajo social*, España, Planeta Agostini, 1994, vol. 1, col. Obras maestras del pensamiento contemporáneo núm. 46, pp. 285.

El Financiero, 2 de abril de 1993, p.43.

Emmerich, Gustavo E., "¿Adónde vamos?", en Pedro Castro (coord.), *Las políticas salinistas: balance a mitad de sexenio (1988-1991)*, México, UAM-I, 1993.

Entrevista de Leonardo Rosas a Fernando Silva Nieto, *El Nacional*, Suplemento de política #226, 6 de septiembre de 1993.

Entrevista de Pedro Antonio Franco a Clara Jusidman, mimeo 21p.

Fernández, Arturo, *Políticas sociales y trabajo social*, Buenos Aires, Humanitas, 1984.

Franco Rolando y Carmen Barros (comps.), *Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social*, APSAL-ISUC / Santiago de Chile, ONU, Unicef, 1985. 116 p.

Garavito Rosa Albina y Augusto Bolívar, en *México en la década de los ochenta. La modernización en cifras*. México, UAM-A, 1990. p. 261.

García, Brígida. *Desarrollo económico y absorción de fuerza de trabajo en México 1950-1980*. México, El Colegio de México, 1988, 212p.

GDF *III Informe de Gobierno*, Ciudad de México, septiembre 2000,

Guerra Borges, Alfredo, "Acerca de la dispersión conceptual sobre la globalización", en Humberto Muñoz *La sociedad mexicana frente al tercer milenio I*, México, Porrúa,

Giddens, Anthony, *Consecuencias de la modernidad*, Ana Lizón Ramón (trad), Madrid, Alianza, 1993, 166 pp.

-----, *Un mundo desbocado*, Madrid, Santillana, Taurus, 2000, 117p.

-----, *La constitución de la sociedad*, José Luis Etcheverry (trad), Argentina, Amorrortu, 1995, 412 p.

Gómez Tagle, Silvia, "Distrito Federal", en *Las elecciones de 1991: La recuperación oficial*, México, La Jornada, 1994, pp 119-154.

González Casanova, Pablo, *Globalidad, neoliberalismo y democracia*, México, CEIICH-UNAM, 1995 28 p.

González Tiburcio, Enrique, *Reforma del Estado y política social México*, INAP, 1990, 127 p.

Hernández Laos, Enrique, "La evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad", en *Solidaridad a debate*, México, El Nacional, 1991, pp 159-192.

Hernández, Rosa y Manuel Ribera, "La lucha contra los Gansters", en *La voz común*, Ariel Contreras, (coord), México, El nacional, 1991, pp 66-96.

<http://www.jornadaunam.mx/2002/ene02/020125/028ª1>

eco.php?origen=insexhtml.

Instituto Nacional de Solidaridad, *Gráficas de la política social*, Serie: La reforma social, núm. 2, México, 1994, 41 p.

INEGI, *Conteo de población y vivienda 1995 Distrito Federal*, INEGI, México,

Jusidman Clara, La política social de la administración Cárdenas-Robles en el Distrito Federal en Álvarez Enríquez. et al. *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. México, UAM, 2002, pp 97-123.

Lasswell, Harold D. et al. *El Estudio de las políticas públicas*, México, M. A. Porrúa, 1992. 281 p.

Laurell, Cristina (coord.), *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, México, Fundación Friedrich Ebert, 1992, 230 p.

Montagut Teresa, *Política social una introducción*, Ariel, España, 2000, 220p.

Nicola, Negri (ed.), *Povertá in Europa e trasformazione dello stato social*, Milán, Franco Angeli/ Dipartimento di Scienze Sociali, Universita di Torino, Milán, 1990.

O'Connor, James, *La crisis fiscal del Estado*, G. Di Masso y J.M Custódio (trad), Barcelona, Península, Homosociológicus, 1981, 341p.

- O Donnel, Guillermo y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4, Paidós, Argentina, 127p.
- Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Antonio Escotado, Madrid, Alianza 1990. 309 p.
- Olson Jr., Mancur, *The Logic Of Colective Action (public goods and theory of groups)*, New York, Shoken Books, 1971, 116 p.
- PNUD "Desarrollo Sin Pobreza. Segunda conferencia regional "La II conferencia regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe, Quito 20-23 de Noviembre de 1990. PNUD, Proyecto Regional para la superación de la pobreza, RLA/86/004.
- Poder Ejecutivo Federal , *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995, p 73.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, 2000.
- Presupuesto de Egresos de la Federación*, 1989. Mimeo.
- Programa Nacional de Solidaridad, *Primer informe de ejecución*, 1990.
- PRONASOL, *Documentos básicos del Pronasol. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 75 p..
- , *Manual del Programa Nacional de Solidaridad*, Mimeo, México, 1989.
- Raczynski, Claudia Serrano, *Políticas sociales, mujeres y gobierno local*, Argentina, Dagmar, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, 1992, 247 p.

Ramírez, Carlos, et al. *Carlos Salinas de Gortari: El candidato de la crisis*, Plaza y Valdés, México, 1987, 391p.

Rendón, Teresa y Carlos Salas "Reestructuración económica y empleo", Ponencia presentada en la reunión *La Población en México*, México, IIS-UNAM, mayo de 1989, (mimeo).

Rojas, Carlos. "Palabras pronunciadas por el Subsecretario de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social para la instalación de la Comisión Nacional del PRONASOL", 2 de diciembre de 1989, (Versión estenográfica).

Safa, Patricia, "La crisis de la ciudad, movimientos urbanos y necesidades socioculturales: El caso de Santo Domingo de los Reyes", en De la Peña, Guillermo, et al. *Crisis, conflicto y sobrevivencia*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1990. pp. 439-455.

Salinas de Gortari, Carlos, *Discurso de toma de posesión*, México, Gobierno de la República, 1 de diciembre de 1988.

-----, *Palabras pronunciadas al instalar la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad*, México, Gobierno de la República, 2 de diciembre de 1989.

Schmitter, Phillepe, "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en Schmitter y Lehbruch (coords.), *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, Alianza Editorial, México, 1992. pp

Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Informe de gestión 1997-2000*, Gobierno del Distrito Federal, México, 2000, 273p.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Encuesta Nacional de Empleo 1988*, México, Subsecretaría "B", 1992, pp. 70-78.

SEDESOL, *Manual de Funcionamiento de los Comités de Solidaridad*, 70 pag. mimeo.

-----, *Manual del Programa Nacional de Solidaridad*, Mimeo. 1993.

-----, SEP y SS. *PROGRESA: Documento de trabajo* Mimeo.

Strahm, Rudolf y Ursula Oswald, *Por esto somos tan pobres*, México, CRIM-UNAM, 1990, 271 p.

Titmuss Richard, *Política social*, Ariel, España, 1981.

Trejo, Saul, "El empleo en México posible evolución hacia el año 2000", en González Casanova, Pablo Coord. *México hacia el 2000. Desafíos y opciones*, Caracas, Nueva Sociedad-UNITAR/PROFAL-FNUAP, 1989, pp 153-169.

VI. Sawhill, "Poverty in U.S. Why is it so Persistent?", *Journal of economic literatura*, septiembre, 1988, en Nicola, Negri (ed.). *Povertá in Europa e trasformazione dello stato social*, Franco Angeli/Dipartimento di Scienze Sociali, Universita di Torino, Milán, 1990.

Warman Arturo, "El bienestar y la justicia social", en *El liberalismo social I*, México, Fundación siglo XXI 1993, pp.79-87.

Weber Max, *Economía y sociedad*, FCE, México, 1984

Zermeño, Sergio. *México, una democracia utópica*, Siglo XXI, México, 1990, 336 p.

HEMEROGRAFIA

- Aguilar, Luis F., "La Reforma del Estado", *Examen*, Año 1, núm.7, 15 diciembre, 1989, pp. 3-6.
- Barajas, Gabriela, "Crónica. El Pronasol y sus programas", *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, julio-agosto, 1992, núm. 49, pp11-13.
- Barron, Luis, "La transformación de la política social", México, *Nexos*, vol. 17, núm. 202, octubre, 1994, pp. 66-69.
- Basañez, Miguel. "El prebiscito ciudadano", *Este País (Selección)*, México, núm. 24, marzo, 1993, pp. 20-23.
- Boltvinik, Julio, "Pobreza y comportamiento demográfico. La importancia de la política social", *Demos*, México, núm. 9, 1996, pp. 17-19.
- Bustelo, Eduardo S., "Política social en un contexto de crisis: ¿Será que se puede?", *Economía de América Latina*, México, núm. 18-19, 1989, pp. 307-324
- , y Ernesto, Isuani, "El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina" *Comercio Exterior*, México, vol. 42, núm. 5, mayo, 1992, pp. 428-432
- Calderón, José Ma. "La reforma del Estado", *Topodrilo*, México, UAM-I, núm. 16, marzo-abril, 1991, pp. 20-24.
- , "Globalización y refundación del Estado", en periódico *El Municipal*, 26 de octubre de 1998, p. 38

-----, "El sistema político mexicano entre inercia e innovación" *Ixtapalapa 34*, México, julio-diciembre, 1994, pp. 29-44.

Calva Mercado, "Analicemos el salario mínimo", *El Financiero*, México, 1ª. parte, 19 de agosto de 1993, p 9a.

Camov, Antonio. "Gobernabilidad y democracia en una transición Bifrente", *Nexos*, abril, 1998, p. 47.

Candía José Miguel, "Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales", en *Nueva sociedad*, No. 156, p 118.

Canto Chac, Manuel y Pedro Moreno Salazar, "Dilemas de la perspectiva gubernamental del bienestar social. Mercado, regulación y solidaridad", *Política y Cultura*, México, vol. 2, núm. 3, invierno-primavera, 1993-1994, pp. 119-146.

Correa J.,Miguel Ángel. "El comercio exterior de México y el Tratado de Libre Comercio", en *Carta del economista*, año 2, núm. 3, mayo-junio de 1992, p. 3-9.

Crespo, José Antonio, "Democratización: el esfuerzo ciudadano", *El Cotidiano*, México, vol. 8, núm. 52,enero-febrero, 1993, pp. 13-18

Damián Araceli, "La evolución de la pobreza en épocas de estabilización y ajuste estructural México y ciudad de México" en *Estudios demográficos y urbanos*, vol 16, núm 1, enero-abril, 2001, 20-21 pp.

Del Valle Rivera, Carmen y Gerardo Torres, "El acceso a programas sociales de abasto (Leche y tortilla) en colonias populares del sur del D.F.", *Economía. Teoría y práctica*, Ixtapalapa, p. 235-250.

Dresser, Denis y Rolando Cordera, *Programa radiofónico sobre el PRONASOL, transmitido por Radio RED*, martes 22 de agosto, 1995.

-----, "Aturdida y confusa: la política social en México desde el levantamiento de Chiapas", *El Cotidiano*, México, vol. 12, núm. 76, mayo-junio, 1996, pp. 93-104.

Duhau, Emilio, "Estado benefactor, política social y pobreza", *Sociológica*, México, vol. 10, núm. 29, septiembre-diciembre, 1995, pp. 61-84

Esquivel Hernández, María Teresa y María Cristina Sanchez-Mejorada, "Condiciones de vida y política social para la población de la tercera edad" *Sociológica*, México, vol. 10, núm. 29, septiembre-diciembre, 1995, pp. 103-137.

Farfán, Rafael, "Del paradigma político de la transición. Estudio crítico de un modelo del análisis político", en *Sociológica*, año II, núm. 30, pp. .

Fernández Sepúlveda, Roberto, "Política social y combate a la pobreza en México", *Economía Informa*, México, núm. 197-198, agosto-septiembre, 1991, pp. 20-26.

Franco, Rolando "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Chile, núm. 58, abril, 1996, pp. 9-22.

Gordon R., Sara, "La política social y el Programa Nacional de Solidaridad", *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 55, núm. 2, abril-junio, 1993, pp. 351-366

Holloway, John. "La reforma del Estado: Capital global y Estado nacional", en *Perfiles Latinoamericanos*_FLACSO, México, año 1, núm. 1. diciembre de 1992, p. .

Huerta G. Arturo, "La crisis y la inviabilidad de la política actual para superarla", en *Investigación económica*, 212, abril-junio 1995, p. 23.

Jusidman De Bialostozki, Clara, "La política social en el México post-revolucionario. Diez hipótesis para investigación", *Demos*, México, núm. 9, 1996, pp. 13-14.

La Jornada, 6 de septiembre de 1993.

La Jornada, 4 de septiembre de 1993, p. 24.

La Jornada , 10 de septiembre de 1993.

La Jornada, 2 de agosto de 1994.

La Jornada de enero de 2002.

Laurell, Cristina "PRONASOL la pobreza de los programas contra la pobreza" en *Nueva sociedad, Pobreza y políticas sociales*, No. 131, mayo-junio, p.

Loeza Reyes, Laura, "Participación ciudadana y gobierno en el D.F.", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, vol. 35, núm. 136-137, abril-septiembre, 1989, pp. 163-177.

López Ángel, Carlos et al. "La política social en el Plan Nacional de Desarrollo", *El Cotidiano*, México, vol. 12, núm. 74, enero-febrero, 1996, pp. 11-17,

López G. Julio, "El derrumbe de una ficción. Evolución reciente, crisis y perspectivas de la economía mexicana", *Investigación económica*, 212, abril-junio, 1995, p. 10.

López Paniagua, Rosalía y Gerardo, Torres Salcido, "Entre el autoritarismo y la gestión democrática. Cultura política y organización social de los pobres urbanos", *Estudios Sociológicos*, México, vol. 12, núm.34, enero-abril, 1994, pp. 183-203.

López, Paniagua Rosalía, "Economía y política social", en *Economía y sociedad*, núm. 10, Universidad Michoacana de San Nicolas Hidalgo, octubre, 2001.

Merino, Mauricio. Tres hipótesis sobre la transición política mexicana, *Nexos*, abril 1995, p. 49.

Meyer, Lorenzo, "El límite neoliberal", *Nexos*, México, núm. 163, julio 1991, pp25-34.

Palacios Roman, Luis, "Las empresas de solidaridad, una política social", *Acta Sociológica*, México, núm. 10, enero-abril, 1994, pp. 51-65.

Paramio, Ludolfo, "Malestar político y avance de la derecha" en *Leviatán*, Madrid, Época II, núm. 60, verano 1995, p. 17.

Peniche, Antonio, "El PRONASOL. Algunas notas y reflexiones", *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, julio-agosto, núm. 49, 1992, pp 20-23.

Peon Escalante, Fernando, "Ajuste, cambio estructural y política social en México", *Capítulos del SELA*, Venezuela, núm. 34, enero-marzo, 1993, pp. 105-111

Peon Escalante, Fernando, "Solidaridad en el marco de la política social", *El Cotidiano*, México, vol. 8, núm. 49, julio-agosto, 1992, pp. 14-19.

Pérez Haro, Eduardo, "Alimentación y política social", *El Cotidiano*, México, vol. 8, núm. 49, julio-agosto, 1992, pp. 73-77.

Perrotini, Ignacio, "Macroeconomía y moneda" en *Investigación económica*, 212, abril-junio 1995, p. 88-89.

Provencio, Enrique, "Solidaridad cinco años después: ¿Y después? ¿Dónde está la política social?", *Cuaderno de Nexos*, México, núm. 64, octubre, 1993, pp. VII-XI.

Repetto, Fabián, "Política social entre la democracia y el desarrollo", *Nueva Sociedad*, Venezuela, núm. 131, mayo-junio, 1994, pp. 132-143.

Reyes Del Campillo, Juan y Verónica Vázquez Mantecon, "¿Ciudadanos en ciernes? La cultura política en el distrito XXVII del D.F.", *El Cotidiano*, México, vol. 9, núm. 54, mayo, 1993, pp. 41-48.

Rosas, Leonardo. *El Nacional*, Suplemento Política #226, 6 de septiembre, 1993.

Rubio, Luis, "Tres Años de Reforma del Estado en México", *Perfiles latinoamericanos 1*, México, FLACSO, año 1, núm.1, diciembre de 1992.

Sen Amartya K. Sobre conceptos y medidas de pobreza", en Comercio exterior, México, abril, 1992, p 320.

Silva Herzog Márquez, Jesús "La Transición es la transición", *Nexos*, abril, 1995, p. 52.

Stahl, Karin, "Política social en América Latina. La privatización de la crisis", *Nueva Sociedad*, Venezuela, núm. 131, mayo-junio, 1994, pp. 48-71

Torres Salcido, Gerardo y Rosalia, López Paniagua "Programas de bienestar social y legitimidad en México" *Estudios políticos*, México, cuarta época, no 5, oct-dic 1994, p 113-120.

-----, "Política social y organizaciones urbano populares. Legitimidad y perspectivas". *Acta Sociológica*, México, núm. 10, enero-abril, 1994, pp. 31-49

Vilas, Carlos M., "Democracia política y democracia social en América Latina", *Secuencia*, México, núm. 26, mayo-agosto, 1993, pp. 7-17.

Villareal, Rene, "Del Estado de bienestar al Estado solidario", *Examen*, México, año 2, núm.13, 16 de junio, 1990, pp. 9-12.

Wallerstein, Immanuel La agonía del liberalismo, en *Leviatán*, Madrid, Época II, núm. 60, verano 1995, pp 109-122.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1.1

Cifras macroeconómicas del desarrollo estabilizador
(Porcentajes de crecimiento anual)

(1955 - 1970)		(1953 - 1970)		(1954 - 1970)	
Aumento anual del PIB	Tasa de desarrollo	PIB por habitante	Aumento de precios	Salario mínimo real	% de la PEA con acceso a salarios reales
7.0	3.7	5.5	2.9	6.7	30

Cuadro 1.2

Cuadro comparativo de la participación en la distribución de la riqueza entre 1950 y 1968

(1950)			(1968)		
30% más pobres	30% más ricas	40% clase media	30% más pobres	30% más ricas	40% clase media
8.78	69.00	22.22	6.46	69.50	24.04

Cuadro 1.3

Indicadores del "agravio social" acumulado para 1970. (en %)

Alimentación	Educación	Empleo	Vivienda	
Millones de mexicanos que no consumían el siguiente alimento:	Población sin educación formal mayor de 6 años	PEA sin empleo	Viviendas sin servicio de agua	Viviendas con 2 cuartos
carne huevo leche pescado pan trigo 10 11.2 18.4 33.9 11.3	35.0	7.0	39.0 59.0	69.9

Cuadro 1.4

Saldo económico del sexenio de López Portillo
Tasas de crecimiento entre y 1981, en promedios anuales

PIB	PIB por hab.	Inflación	Salario	Tasa de desempleo	
				1977	1981
8.4%	19.3%	23.6%	20.3%	10.3%	4%

Cuadro 1.5

El petróleo entre finales de 1977 y fines de 1981

En miles de barriles diarios	Millones de dólares				
	Producción		Exportación		Ingresos
1977	1981	1977	1981	1977	1981
981	2,300	202	1,100	988	13,305

Cuadro 1.6

La deuda externa entre 1977 y 1981. (Millones de dólares)

Deuda total		Servicio deuda pública		De la deuda	
1977	1981	1977	1981	1977	1981
30,293	80,998	23,867	60,000	3,837	10,282

Cuadro 2.1

Evolución de la pobreza en México 1968-1998
Tres versiones y media

	1968	1977	1981	1984	1989	1994	1996	1998
Cepal	42.5	39.5	26.5	42.5	48	45	52	47
Banco Mundial	49	34	25	28	36	34	45	
HLB	72.6	58	48.5	58.5	64	66	75	73
LP Cepal						46	63	58

Cuadro 2.2

Estratificación e incidencia de la pobreza (H).
MMIP. Nacional, urbano y rural. 1996

Estratos	Personas (q)	Incidencia (H=q/n)
Nacional		
Indigentes	42,360,693	0.4575
Pobres no indigentes	33,448,332	0.3613
Total pobres	75,809,025	0.8188
Total no pobres	16,777,576	0.1812
Población total (n)	92,586,601	1.0000
Medio urbano		
Indigentes	22,583,278	0.3357
Pobres no indigentes	28,843,380	0.4287
Total pobres	51,426,657	0.7644
Total no pobres	15,850,736	0.2356
Población total (n)	67,277,394	1.0000
Medio rural		
Indigentes	19,777,415	0.7814
Pobres no indigentes	4,604,952	0.1819
Total pobres	24,382,367	0.9634
Total no pobres	926,840	0.0366
Población total (n)	25,309,207	1.0000

Fuente: Cálculos propios con base en los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1996. INEGI, 1998.

Incidencia de la pobreza en la Ciudad de México y nacional
Método de medición integrada de la pobreza (MMIP), 1984, 1989 y 1992

Estratos	Ciudad de México			República Mexicana	
	1984	1989	1992	1984	1989
Medición integrada (MMIP)					
Indigentes	10.1	17.3	17.7	25.5	32.2
Muy pobres	9.9	16.8	15.8	12.5	13.8
Extremadamente pobres*	20.0	33.1	33.5	38.0	46.0
Moderadamente pobres*	33.8	29.5	28.7	30.4	27.3
Suma total de pobres	53.8	62.6	62.2	68.4	73.3
No pobres	46.2	37.4	37.8	31.6	26.7
Población total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Población total (miles absolutos)	13,881	14,303	15,452	76,222	78,739
Necesidades básicas insatisfechas (NBI)					
Indigentes	12.7	11.1	12.1	34.1	28.9
Muy pobres	10.2	11.4	13.5	15.1	15.5
Extremadamente pobres*	22.9	22.5	25.6	49.1	44.4
Moderadamente pobres*	36.2	33.8	30.3	25.9	25.7
Suma total de pobres	59.1	56.3	55.9	74.0	70.1
No pobres	40.9	43.7	44.1	26.0	29.9
Población total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Pobreza por ingreso (LP)					
Indigentes		18.0	16.0	16.4	26.6
Muy pobres	7.0	12.3	13.7	8.6	12.4
Extremadamente pobres*	16.8	30.3	29.7	25.0	39.0
Moderadamente pobres*	15.1	18.6	18.3	16.3	16.0
Suma total de pobres	31.9	48.9	48.0	41.3	57.0
No pobres	68.1	51.1	52.0	58.7	43.0
Población total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Pobreza por ingreso (LPT)					
Indigentes	13.1	24.9	24.2	24.5	35.7
Muy pobres	7.7	13.7	13.1	9.8	12.1
Extremadamente pobres*	20.8	38.6	37.3	34.4	47.8
Moderadamente pobres*	17.1	17.1	16.6	16.4	14.9
Suma total de pobres	37.9	55.7	53.9	50.8	62.7
No pobres	62.1	44.3	46.1	49.2	37.3
Población total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* Suma de indigentes y muy pobres.

Fuente: Para la Ciudad de México, estimaciones propias con base en microdatos de las ENIGH, 1984, 1989 y 1992 (INEGI, s.f. nacionales, Boltvinik (1998b:7.5-7.8).

ana
1992
34.6
14.4
49.0
25.2
74.2
25.8
100.0
84,053
31.3
16.1
47.4
23.3
70.7
29.3
100.0
28.0
12.7
40.7
17.1
57.8
42.2
100.0
38.5
11.2
49.7
15.2
64.9
35.1
100.0

f.). Para las cifras

