
**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA. AZCAPOTZALCO
DIVISION CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
MAESTRIA EN PLANEACION Y POLITICAS METROPOLITANAS**



**LA INVERSION SOCIAL TERRITORIAL EN CIUDAD DE MEXICO
2001 - 2002**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN PLANEACION Y POLITICAS METROPOLITANAS**

**PRESENTA
DAVID RODOLFO MONTECINOS POMIER**

ASESORA: DRA. PRISCILLA CONNOLLY DIETRICHSEN

**SINODALES: DR. LUIS INOSTROZA FERNANDEZ
ARQ. PEDRO LEON MONJARAZ**

MEXICO, DF, DICIEMBRE 2003

**Para mis padres que son mi vida:
Moisés y Rosario**

**A mi hermano Moisés,
por su apoyo incondicional
cuando más lo necesite**

**Angélica,
por estar siempre a mi lado
pude sobrellevar mi estancia en México,
de corazón gracias por todo**

**A Martín,
por su amistad y hospitalidad**

**Dra. Priscilla,
gracias a su ayuda llegue al final**

	Página
INDICE	3
RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO I	
1. ENFOQUES Y CONCEPTOS SOBRE LA POBREZA	11
1.1 Antecedentes	11
1.2 Concepto de política social	12
1.3 Concepto de pobreza	13
1.4 Concepto de exclusión social	14
1.5 Concepto de vulnerabilidad	14
1.6 Concepto de marginación	15
1.7 Formas de actuación en política social	16
1.7.1 Inversión territorial	18
1.7.2 La gestión local	19
1.7.3 El presupuesto participativo	20
CAPITULO II	
2. POLITICA SOCIAL EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	22
2.1 Estructura administrativa del GDF	22
2.2 Principios y propuestas de política social del GDF	23
2.2.1 Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal 2000	25
2.2.2 Ley de Participación Ciudadana y Comité Vecinal	26
2.3 Política Social en el DF 1997 – 2000	27
2.4 Política Social en el DF 2000 – 2005	32
2.5 Delimitación del territorio: Unidad Territorial (UT)	33
2.5.1 Criterios para crear Unidades Territoriales	34
2.5.2 Grados de marginación (GM)	36
2.6 Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS)	37
2.6.1 Objetivos del PITDS	39
2.7 Descripción de subprogramas del PITDS	39
2.7.1 Apoyo integral adultos mayores de 70 años	39
2.7.2 Becas a niños y niñas en situación de vulnerabilidad	40
2.7.3 Micro crédito para actividades productivas de autoempleo	40
2.7.4 Construcción, ampliación y mejoramiento de vivienda en lote unifamiliar	41
2.7.5 Mantenimiento de unidades habitacionales de interés social	42
2.7.6 Becas de capacitación para desempleados	42
2.7.7 Apoyo al desarrollo rural	42
2.7.8 Desayunos escolares	43
2.7.9 Apoyo leche LICONSA (inicio 2002)	43
2.7.10 Becas a personas con discapacidad	43
2.7.11 Prevención al delito	44
2.7.12 Estancias infantiles	44
2.7.13 Construcción y mantenimiento de escuelas	45
2.7.14 Apoyo a mercados públicos	45

CAPITULO III		
3.	ANALISIS CUANTITATIVO DEL PITDS: GESTIONES 2001 Y 2002	48
3.1	Población y grados de marginación 2001 – 2002	48
3.2	Comités Vecinales por marginación 2001 – 2002	50
3.3	Inversión total del PITDS por programa 2001 – 2002	51
3.4	Inversión total del PITDS por delegación 2001 – 2002	52
3.5	Inversión total del PITDS por grado de marginación 2001 – 2002	54
3.6	Número de beneficiados	60
3.7	Presupuesto del PITDS 2001 – 2002	64
3.7.1	Presupuesto GDF 2001	65
3.7.2	Presupuesto GDF 2002	67
CAPITULO IV		
4.	SUBPROGRAMA: CONSTRUCCION, AMPLIACION Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA EN LOTE UNIFAMILIAR	70
4.1	Situación de la vivienda en el Distrito Federal	70
4.2	La política habitacional del GDF	71
4.3	Subprograma de vivienda en lote unifamiliar	71
CAPITULO V		
5.	ESTUDIO DE CASO: SUBPROGRAMA DE VIVIENDA EN LOTE UNIFAMILIAR, UNIDAD TERRITORIAL SANTA BARBARA PUEBLO. DELEGACION AZCAPOTZALCO (2001 – 2002)	77
5.1	Antecedentes del subprograma en el Distrito Federal y Azcapotzalco	77
5.2	Trabajo de campo: UT Santa Bárbara Pueblo	90
5.2.1	Situación económica de los acreditados	92
5.2.2	Situación de la vivienda y uso del crédito	94
5.2.3	Comentario de los beneficiados	96
CAPITULO VI		
6.	CONCLUSIONES GENERALES	98
	Bibliografía general	106
ANEXO		
	a) Fotográfico	
	b) Mapas	
	c) Entrevistas	

RESUMEN

Desde hace más de dos décadas la región de América Latina sufre una de las peores crisis en los campos sociales, económicos y políticos. La situación es de tal envergadura que pone en peligro la misma existencia de los países. El descontento popular por las indignantes condiciones de vida de millones de habitantes hace que el panorama no sea nada alentador. Ejemplo de ello, es la crisis boliviana que tuvo como detonante la posible venta de gas a Estados Unidos. Ante estos hechos, quienes dirigen los gobiernos deben implementar de “inmediato” políticas públicas que favorezcan muy en especial a los más pobres de los pobres, con el fin de paliar y frenar la miseria en la cual están sumergidos. Empero, esto no quiere decir, que la sola modificación de las políticas públicas logran solucionar el problema de la pobreza y la exclusión. Se necesita una redefinición del propio Estado que modifique su conducta en todos los aspectos con una propuesta que busque ante todo la redistribución del ingreso. Sin embargo, la solución no puede esperar por más tiempo. Hoy necesitamos iniciar cambios al interior de nuestras administraciones públicas para aliviar la denigrante vida de los habitantes en las ciudades y en el campo.

En este escenario, la presente investigación analiza el nuevo modelo de actuación social puesta en marcha por el Gobierno del Distrito Federal (2001-2002) mediante el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social. El propósito es mostrar el funcionamiento del programa, su aplicación y los resultados obtenidos en su lucha contra la pobreza, con la finalidad de mitigar las condiciones de marginación que afecta a los habitantes de la Ciudad de México.

Entre los resultados del estudio se detectaron: la necesidad imperiosa de introducir normas rigurosas para la selección de los beneficiarios, que permita focalizar los apoyos a las familias que verdaderamente lo requieren, evitando ayudas discrecionales o con criterios políticos; definir el uso de las herramientas para la exacta medición de la pobreza; mejorar la gestión en la entrega de los servicios para los más pobres, ya que sólo aumentar el gasto público no basta; precisar el territorio de actuación para la marcha de los programas sociales; fortalecer la participación de la ciudadanía en la definición de sus carencias y de las políticas públicas.

INTRODUCCION

El recrudecimiento y aumento de la pobreza se ha convertido en las últimas décadas en el principal problema de la humanidad. Las cifras y los datos son impactantes. Hoy en el mundo existen alrededor de tres mil millones de personas que viven con menos de 2 dólares al día. Según la Comisión Económica para América Latina en el año 2002, unas 221 millones de personas, equivalentes al 44% del total de la población latinoamericana vivían en la pobreza. En América Latina la desigualdad e inequidad son cada vez más evidentes. El decil más rico de la población de América Latina y el Caribe se apropia el 48% del ingreso total, mientras que el decil más pobre sólo recibe el 1,6%. Situación contraria sucede en las naciones industrializadas donde el decil superior recibe el 29,1% entre tanto, el decil inferior recibe el 2,5%. (Ferraty y Perry, 2003). En el caso mexicano, después de las crisis económicas de 1982-1983, 1994-1996 y 2000-2002, varios sectores de la población se han empobrecido. Como en los últimos dos años no ha habido crecimiento económico, a los 53 millones 700 mil mexicanos que se encontraban en condiciones de pobreza en 2000 habría que añadir cuatro millones más (Urrego y Tarassiouk 2002).

América Latina se halla sumergido en un serio deterioro social, debido principalmente al estancamiento económico de nuestros países logrando que millones de personas vean truncados sus anhelos de superación y estén hundidos en la miseria, no sólo en el área rural sino también en las ciudades. Todo este escenario se debe a tres décadas de incertidumbre y turbulencia económica. La crisis petrolera de los 70's, la moratoria de los pagos de la deuda externa en los 80's, los programas estructurales en los 90's y las reformas globalizadoras de estos últimos años, han producido serios efectos en nuestras sociedades y economías.

Nuestra región que creíamos estaba por encima de otros territorios, quizás hoy se encuentra en las mismas condiciones que África, al que suponíamos haberlo superado. No es raro escuchar que América Latina sé este africanizando¹. En conclusión, "América Latina y el Caribe es una de las regiones con mayor desigualdad en el mundo". (Ferrety y Perry 2003).

Por otra parte, la población urbana de Latinoamérica aumentó vertiginosamente en los últimos cuarenta años, pasando de una población de 108 a 389 millones en el 2000, que la convierte en la región más urbanizada del mundo y por consiguiente con mayores obstáculos a vencer (Sotomayor, 2003). Los problemas de inseguridad, contaminación, servicios básicos, empleo, vivienda o acceso a servicios de salud y educación son entre otras las principales preocupaciones que debemos enfrentar, con la finalidad de restituir la esperanza y la prosperidad a los ciudadanos.

Ante esta situación es imperante y necesario que gobiernos nacionales, estatales y locales trabajen para responder a estas carencias, no obstante en condiciones económicas verdaderamente difíciles. Sin embargo, el crecimiento desordenado de las ciudades sólo es uno de tantos dilemas por resolver, pues el principal debate se centra en la lucha contra la pobreza, para frenar el deterioro en la calidad de vida de millones de personas que viven en situaciones deplorables.

¹ Alfredo Jalife Rahme. Conferencia, México en la Aldea Global, UAM 2003.

Poner fin a la prolongada historia de desigualdad en la región necesita de profundas reformas institucionales en los campos políticos, sociales y económicos que mejoren el acceso de los pobres a servicios y bienes básicos. Ante todo se deben proponer formas para lograr más equidad en cuanto a la distribución de la riqueza, el ingreso y las oportunidades.

Como desde hace décadas, también en estos días son grupos de élite quienes dan forma a instituciones y políticas públicas para favorecer en primer lugar sus propios intereses. La debilidad de las instituciones de la región, la influencia y clientelismo siguen produciendo políticas altamente desiguales y regresivas.

Para hacer frente a estas profundas raíces históricas de desigualdad y enfrentarse a los poderosos intereses económicos, políticos y sociales que la sustentan y persisten hasta hoy, es imprescindible trabajar en otras direcciones con el propósito de romper las viejas estructuras del pasado. Es necesario la construcción de nuevas instituciones y políticas sociales que abran espacios a la participación de los más pobres con el propósito de lograr un verdadero protagonismo con poder de decisión. Las acciones económicas, políticas o sociales deben estar encaminadas ante todo a la procuración de una mayor equidad.

Las políticas sociales, definitivamente deben buscar el acceso de los pobres a los servicios públicos y reformar los programas con la intención de que las ayudas lleguen a las familias más necesitadas. Superar la desigualdad que detiene los esfuerzos que hacen los pobres por salir de la pobreza, significa ejercer una mayor influencia de éstos en las instituciones políticas y sociales. Para permitirles lograr ese influjo, las instituciones deben ser totalmente abiertas, transparentes, democráticas, participativas y fuertes (Ferrety y Perry 2003). Es imprescindible reformar las elitistas políticas sociales que prevalecen en América Latina, de modo que la asistencia y la asistencia social realmente lleguen a los pobres. Ya es hora de romper con las estructuras rígidas, verticales, pesadas, burocráticas y acercarse a los verdaderos beneficiarios o población-objetivo de los servicios. En este sentido, debemos procurar que el “territorio” opere como espacio de articulación de esas interacciones entre los diferentes actores que tienen una voz en el campo de las políticas públicas, para la generación de “nuevas políticas sociales de base territorial”. Los nuevos procesos de gestión social necesitan un Estado “cerca de la gente” y de una sociedad civil participativa (Marsiglia y Suárez 2001).

Lo interesante es procurar que el territorio pueda operar como el espacio de articulación de esas interacciones entre los diferentes actores que tienen una voz en el campo de las políticas públicas. La inversión realizada de manera territorializada, creo yo es un paso para acercar los recursos a la población, especialmente aquella que vive en condición de mayor pobreza. No obstante, ahora las preguntas son: ¿cómo logramos todo esto?, ¿cómo empezamos a revertir toda esta pésima situación?, ¿cómo aplicamos estas enseñanzas en la realidad?, ¿de que forma llegamos a los más pobres?. Es definitivo que el cambio estructural de las grandes políticas económicas o políticas no pueden realizarse de un momento a otro. Pero ¿porqué es necesario esperar a que se den primero las transformaciones monumentales?, ¿porqué permanecer inmóviles y pasivos ante este entorno?, ¿es imposible creer en la posibilidad que los cambios puedan darse de abajo hacia arriba?, ¿qué están haciendo nuestros gobiernos para revertir este escenario?.

Precisamente esta tesis tiene la intención de responder a estas preguntas para mostrar una experiencia en la aplicación de políticas sociales en el territorio y observar si las teorías y conceptos vertidos hasta ahora se cristalizan en la realidad territorial. Con todo, debo

mencionar que esta investigación no sólo tiene dicho propósito. Como estudiante boliviano, el presente estudio desde un inicio tuvo la finalidad de aprender y conocer la experiencia mexicana en la aplicación territorial de políticas sociales, con el fin de llevar este aprendizaje a mi país para colaborar en su desarrollo, apoyar a los gobiernos municipales y sobre todo para ayudar a su población.

Así, el documento analizara la asignación territorial de la inversión social llevado a cabo por el Gobierno del Distrito Federal (GDF), mediante el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS), en las gestiones 2001 y 2002, instrumento novedoso en el contexto mexicano por territorializar el gasto social. Este programa se aplica en las 1280 Unidades Territoriales (UT's), en las cuales se encuentra dividida la Ciudad de México de acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana (LPC)².

En este contexto considero que una nueva forma de gobierno empieza a nacer en el Distrito Federal (DF), con un moderno liderazgo que desde el inicio de su gestión sienta las bases para su actuación, señalando firmemente que trabajará especialmente con los desprotegidos, entendiendo que no puede haber trato igual entre las desigualdades sociales existentes. Su misión es gobernar con la participación de hombres y mujeres, junto a ello, su administración busca la honestidad, transparencia, trabajo organizado, eficiencia y sensibilidad social.³

Con el PITDS se pretende llevar a las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales, acciones definidas y recursos que beneficien a toda la población del DF, pero muy en especial a aquellos que habitan en zonas de mediana, alta y muy alta marginación (los niveles de marginación son: muy alta, alta, media, baja, muy baja)⁴. El PITDS está conformado por tres líneas de actuación: a) las acciones para el bienestar social, destinado a promover mejores condiciones de alimentación, salud y vivienda de los grupos de menores ingresos; b) impulso a la producción, consignada al apoyo de actividades productivas; c) el apoyo a grupos vulnerables en condiciones de pobreza. Los subprogramas que lo integran son⁵:

- 1) Apoyo integral a los adultos mayores de 70 años
- 2) Becas a personas con discapacidad
- 3) Becas a niños y niñas en situación de vulnerabilidad
- 4) Construcción, ampliación y mejoramiento de vivienda en lote unifamiliar
- 5) Prevención al delito
- 6) Mantenimiento de unidades habitacionales de interés social
- 7) Estancias infantiles
- 8) Desayunos escolares
- 9) Micro crédito para actividades productivas de autoempleo
- 10) Becas para la capacitación de adultos de 40 a 55 años, desempleados
- 11) Apoyo al desarrollo rural
- 12) Construcción y mantenimiento de escuelas
- 13) Apoyo a mercados públicos
- 14) Apoyo leche LICONSA (inicio gestión 2002)

² Art. 86.- Para los efectos de esta ley, tanto el catálogo, como la división o fusión de las colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales serán determinados por el Instituto Electoral del Distrito Federal en los términos que lo establezca la ley de la materia.

³ Programa General de Desarrollo. GDF. 2000-2006.

⁴ Esta clasificación fue realizada por el GDF. Será explicada en detalle en el Cáp. 2.

⁵ Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social. GDF. SEDESOL. DGPC. Abril 2001

Para el GDF la política social se convierte en el eje articulador de los objetivos y programas a realizarse en la Ciudad de México. En este sentido el presupuesto se orienta a la satisfacción de necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda popular. La atención busca dirigirse especialmente sobre aquellos que han sufrido el abandono; en dicha estrategia se da preferencia a niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad e indigentes.

Sin embargo, este nuevo modo de hacer inversión social trae consigo complejos problemas en la aplicación. Uno de ellos se refiere a la gestión y al seguimiento en la ejecución de los subprogramas. Al ser una experiencia nueva en el DF, considero que un estudio del programa en el modo de asignar territorialmente la inversión resulta oportuno con la intención de verificar si los recursos llegan a las zonas más desfavorecidas, pero en especial a los que sufren de mayores carencias. Poder determinar (a tiempo) los problemas o ventajas en la gestión de la inversión territorial en el DF es la tarea de esta investigación.

En general, el trabajo puede ser dividido en tres grandes apartados: a) el análisis de la parte conceptual de la política social, b) una investigación cuantitativa del PITDS, con énfasis en la distribución financiera de los recursos e inversión en el territorio y c) una observación cualitativa de la puesta en marcha del PITDS en el terreno, es decir, un estudio de caso, tomando como eje de experimentación al subprograma de créditos para la vivienda, con el objetivo de evidenciar en la realidad si el GDF cumple con las metas trazadas.

Una de las principales fuentes de información de esta tesis fue la base de datos del presupuesto financiero y físico del PITDS, elaborado por el GDF para los años 2001 y 2002. En el caso del subprograma de vivienda se utilizó la base de datos del ejercicio financiero y físico del Instituto de Vivienda del Distrito Federal para el periodo 2001 y 2002.

En el primer capítulo de la tesis, *Enfoques, conceptos y métodos sobre la pobreza*, rescatamos los planteamientos teóricos y conceptuales en torno a política social, pobreza, exclusión, vulnerabilidad y marginación con la finalidad de comprender el trabajo del GDF en el tema social. Junto a ello, describimos algunas formas de actuar por parte de los gobiernos para luchar a favor de una política social más justa.

En el segundo apartado, *Política social del Gobierno del Distrito Federal*, presentamos los principios y propuestas de acción del GDF en la materia. También se exhiben las leyes y mecanismos que actualmente se llevan a cabo para implantar su política social. Adicionalmente realizo un análisis específico de los dos instrumentos claves para llevar a cabo la nueva forma de intervención: la UT y los Grados de Marginación (GM). Junto a ello, describimos el PITDS y todos los subprogramas que la integran.

En la tercera sección, *Análisis cuantitativo del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social: gestiones 2001 y 2002*, se ejecuta un estudio exhaustivo de la inversión del PITDS por: población, delegación, comité vecinal, subprograma y marginación. Mostramos el número total de beneficiados, así como, el presupuesto del PITDS y su peso en el gasto total del GDF para las gestiones 2001 y 2002.

En el cuarto título, *Subprograma: construcción, ampliación y mejoramiento de vivienda en lote unifamiliar*, reflejamos aspectos de la situación de la vivienda en el DF, y la relevancia de la implantación del subprograma. Al mismo tiempo se analiza la gestión del subprograma,

para entender el modo de su aplicación, con el propósito de corroborar en el estudio de caso, donde se presentan los problemas en la identificación de beneficiarios.

En el penúltimo capítulo, *Estudio de caso: subprograma de vivienda en lote unifamiliar, UT Santa Bárbara Pueblo. Delegación Azcapotzalco (2001-2002)*, se exhiben los resultados del trabajo de campo en torno al subprograma de vivienda, para comprobar si efectivamente la estrategia puesta en marcha por el GDF mediante el uso de la UT y los GM, logran identificar en el territorio a la población realmente marginada y pobre de la Ciudad de México.

Finalmente en las, *Conclusiones generales*, presento una reflexión en torno a la aplicación del PITDS en el DF. Se presenta las fallas que lamentablemente se cometieron en su ejecución. Más que un reproche intento mostrar que todo programa que se ejecute por el bien de los pobres debe ser tomado en cuenta, pues hoy en día la situación de millones de personas se debate en condiciones de vida indignantes. Es una defensa por aquellos que proponen nuevas ideas, que ejercen un nuevo liderazgo y ante todo por una lucha sin cuartel en contra de las viejas y mezquinas políticas del pasado.

Adicionalmente en los anexos presentamos las fotografías del estudio realizado en la UT Santa Bárbara Pueblo, mapas y el resumen de las entrevistas realizadas.

CAPITULO I

1. ENFOQUES Y CONCEPTOS SOBRE LA POBREZA

1.1 ANTECEDENTES

Antes de entrar de lleno a nuestro tema de investigación y explicar el PITDS, es pertinente comentar los cambios sociales, políticos y económicos que se están sucediendo en México y América Latina para comprender el contexto en que se mueve la nueva política social del GDF. Es preciso aclarar enfoques y dimensiones de diversos conceptos que ayudarán a entender nuestro problema de investigación. Dichos aspectos tienen que ver con política pública, política social, pobreza, marginación, exclusión y vulnerabilidad. Otro rasgo relevante tiene que ver con las formas de atacar el problema del rezago social, es decir, las diversas modalidades de actuación de los gobiernos para llevar adelante sus políticas sociales. En este sentido retomamos y presentamos propuestas de políticas públicas.

Actualmente Latinoamérica está sufriendo severas transformaciones en los aspectos políticos, sociales y económicos. Al mismo tiempo lamentablemente los problemas de pobreza y atraso se agudizan. Por ello, es necesario plantear nuevas formas de gestión pública para la solución de los problemas sociales. Los cambios antes mencionados están muy ligados a las reformas estructurales que se han dado durante las últimas décadas y han estado vinculadas a la adopción de un nuevo modelo de desarrollo. Esto significa modificar criterios y prioridades de política económica y social; por consiguiente de la forma de gobierno en general. En este sentido, la forma de actuar de los gobiernos latinoamericanos han modificado paulatinamente sus roles y funciones, por ello, es imprescindible entender las nuevas formas de hacer política pública.

Hoy se busca el rediseño del gobierno para convertirlo en un ente más gerencial y eficiente. Entre sus misiones fundamentales se encuentra la búsqueda de una verdadera equidad, participación social, crecimiento, competitividad y productividad. Su nuevo papel se basa en la complementariedad y solidaridad que tiene como fin disminuir los problemas sociales de los individuos atrapados por la pobreza y marginación. Se busca, al menos en la teoría, una mayor equidad. "...implica un Estado "diferente". Un Estado que, más que ejecutor, asume nuevos roles de regulación y monitoreo sobre la base de reglas de juego pactadas y "públicas"; y que, al mismo tiempo, asegura la atención de las inequidades territoriales y los mecanismos necesarios para que los sectores con menos capacidad de incidir en la toma de decisiones y en la transferencia de los recursos, tengan acceso a dichos procesos. El papel del Estado sigue siendo insustituible en la promoción de la equidad, pero es imperioso avanzar en el reconocimiento de la importancia de la constitución de prácticas sociales autónomas en la sociedad civil" (Marsiglia y Suárez 2001).

Con todo, pocos gobiernos realizan los cambios que se necesitan, al final muchas de estas propuestas sólo quedan plasmadas en planes de gobierno. En la realidad la situación se transforma radicalmente, a tal grado que muy al contrario de lo que se busca, la pobreza va en aumento.

La consolidación de los procesos democráticos internos y la creciente apertura económica externa ha multiplicado las demandas sociales. En nuestro caso los problemas urbanos son el elemento visible de la crisis: inseguridad ciudadana, agua o déficit de vivienda entre otros. El panorama empeora si tomamos en cuenta el proceso de urbanización a la que están sometidos nuestras ciudades por la migración rural.

La tarea actual de gobiernos nacionales y locales es poseer un panorama general de las nuevas problemáticas que deben enfrentar con el fin de solucionar los serios conflictos que genera la pobreza, así como los posibles caminos para disminuir las tensiones sociales. El reto actual y futuro es lograr que las políticas públicas beneficien al mayor número de pobladores, dejando de lado intereses particulares, con la intención de remediar los graves conflictos en las que se encuentran los países en vías de desarrollo. La nueva forma de hacer política pública debe ser el instrumento para poder combatir las desigualdades que cada día son más evidentes. Es hora que las políticas deban centrarse principalmente en beneficiar a los más necesitados. Hay que iniciar reformas estructurales radicales al interior de los gobiernos en cuanto a sus competencias y organización. Generando una respuesta a estos retos, nuestras ciudades logran ser competitivas para garantizar a la población los mínimos necesarios de bienestar.

Difícilmente, modificaremos la situación de pobreza de la población manteniendo viejas estructuras políticas, la aplicación de un proyecto de ciudad requiere una nueva forma de hacer política. Necesitamos una nueva organización política, financiamiento, gestión de servicios públicos, participación de la población, etc. Es necesario reinventar al gobierno, construir un gobierno incluyente, solidario, comprometido, honesto y justo que de respuestas a las necesidades de toda la población.

Ante esta situación, ¿qué está haciendo el GDF frente a estos hechos?, ¿cuál es su respuesta para frenar las desigualdades e inequidades?. Justamente la tesis estudia el caso de la implantación del PITDS con el propósito de analizar los nuevos instrumentos de gestión social que se están gestando en la actual administración del DF.

Sin embargo, antes de entrar de lleno al tema es imprescindible presentar las bases teóricas de nuestro tema de investigación, conceptos que ayudan a entender la política social que lleva a cabo el actual GDF.

1.2 CONCEPTO DE POLITICA SOCIAL

A la política social hay que entenderla desde varios puntos de vista, por ejemplo, como un intento de corregir o compensar la desigualdad que produce el mercado en la distribución de la riqueza. En el dogma neoliberal, la política social busca contribuir de modo directo o indirecto, en la generación de oportunidades de educación, salud, vivienda, servicios básicos, acceso a la justicia, con el propósito que los más pobres adquieran herramientas que logren sacarlos de la situación de pobreza en la que se encuentran. En realidad las políticas sociales muchas de las veces son utilizadas como mecanismos de control social; al final lamentablemente no se garantiza la provisión de las mencionadas oportunidades, mediante diversos argumentos que van desde la eficiencia, eliminación de subsidios u otras argucias (Martínez Eli, 2001).

Según otras explicaciones la política social es:

“El conjunto de medidas e intervenciones que se impulsan desde el Estado, que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de la población y lograr crecientes niveles de integración social, habilitando a los grupos socialmente excluidos, en las diversas dimensiones en que se expresa su exclusión” (Ministro Social de Chile, 1999).

Las políticas sociales desde este punto de vista pueden clasificarse de la siguiente forma⁶:

- Asistencial: administrar y otorgar los subsidios estatales básicos, tales como los de salud, educación o vivienda, entre otros;
- Promocional: promover la organización de la demanda, administrar y supervisar el financiamiento y ejecución de proyectos de infraestructura social;
- De desarrollo: deben actuar como agentes de desarrollo. Para ello deben coordinar y articular la oferta del Estado central con las necesidades de grupos vulnerables

La política social actualmente ha puesto gran énfasis en mejorar la eficiencia del gasto social. Por ello, es indispensable aumentar el impacto y la eficiencia de las políticas sociales. El viejo estado interventor y protector es reemplazado por un estado subsidiario, que tiende a concentrarse en las funciones de regulación y diseño de la política social, alejándose cada vez más del financiamiento, dejando al sector privado en muchos de los casos un mayor espacio para la provisión de servicios sociales, que en la mayoría de las veces son de peor calidad, mayor costo e inaccesible para la población marginada. En este contexto ha adquirido mayor importancia los criterios de focalización y eficiencia en el uso de los recursos.

1.3 CONCEPTO DE POBREZA

El problema de la pobreza y las estrategias para su lucha, combate, control o reducción, son de los temas más importantes en las agendas de los gobiernos en el ámbito mundial. El consenso entre los estudiosos recae en que pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional en las causas que la generan y en los efectos. Esta adhesión, ha provocado un desafío en los nuevos gobiernos latinoamericanos para plantear y revisar los marcos conceptuales, instrumentales y especialmente las estrategias de intervención en contra de la pobreza.

Aunque la pobreza parezca un fenómeno fácil de reconocer y medir, la realidad es que existen diferentes definiciones de la misma que implican distintas maneras de cuantificarla. En este apartado se realizara una breve descripción de las diversas explicaciones para contar con un panorama general del concepto. Las dos aproximaciones más utilizadas del concepto de pobreza la señalan como una insuficiencia de un ingreso considerado mínimo para adquirir una canasta de consumo básica, denominada línea de pobreza y aquella más amplia basada en el concepto de necesidades básicas insatisfechas. La línea de pobreza se basa en la variable ingreso. El enfoque de las necesidades insatisfechas se basa en determinar las carencias de necesidades consideradas básicas (agua, drenaje, vivienda adecuada, acceso a educación y salud, etc.) definiendo así como pobres a la población con una, dos o más necesidades insatisfechas (Vásquez, 1999).

Para tener un panorama más amplio del concepto de pobreza, a continuación presentamos las posturas de dos organismos internacionales, a saber:

- “Una persona es considerada pobre si él o ella no tiene acceso (o no posee la capacidad para acceder) a un paquete de bienes, servicios y derechos establecidos normativamente” (CEPAL, 1997).
- “Pobreza es entendida como la inhabilidad para obtener un estándar de vida mínimo”. (Banco Mundial, 1990).

Hoy el debate en torno a la definición de pobreza esta más vivo que nunca. En México escuchamos con regularidad nuevas estrategias para medir la pobreza. Pero como veremos en

⁶ Ministro Social de Chile, 1999.

el estudio, quizás el mayor reto no se centra en crear conceptos, indicadores, índices o medidas para determinar quién es pobre o no. Parece que la confrontación de los debates debe darse en la identificación del pobre en el terreno, ya que el problema de la gestión al menos como primera aproximación del PITDS se convierte en el cuello de botella de todas las mediciones de la pobreza.

1.4 CONCEPTO DE EXCLUSIÓN SOCIAL

Otro concepto alternativo al de pobreza es la exclusión social, que supone un fenómeno donde ciertos sectores de una sociedad sufren un proceso de marginación y desintegración social, aunque es oportuno señalar que más allá de la pobreza muchas personas están siendo excluidas de la sociedad y quedan a un lado de la vida económica, cultural, política y social de un país. Significa no pertenecer ni ser apoyado por instituciones gubernamentales, implica ser marginado y no tener beneficios ni responsabilidades como ciudadano en una nación.

“... a mediados de los ‘80 el concepto de exclusión se relacionaba no sólo con el incremento del desempleo, sino con la inestabilidad de los vínculos que unían a los sujetos con la sociedad. La exclusión pasó a expresar no sólo privaciones materiales, sino que comenzó a indicar incapacidad de la sociedad de mantener la cohesión social” (Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile, 2002).

La exclusión social presenta una serie de ventajas frente al enfoque de la pobreza, pues recoge una mayor cantidad de fenómenos que producen la desigualdad. Mientras que la pobreza se concentra en aspectos de orden meramente económicos, la exclusión se caracteriza por su enfoque multidimensional, el cual incorpora otros aspectos como los culturales o políticos. “La pobreza no es solamente una situación de carencia, de insatisfacción de necesidades, sino que es fundamentalmente el resultado de las dinámicas sociales que se desarrollan en el ámbito económico, en la toma de decisiones políticas, en las dinámicas familiares, en los estilos de socialización, las decisiones estatales, etc.” (Vásquez, 1999).

El concepto de pobreza posee un carácter fundamentalmente económico, y el enfoque de exclusión posee una mirada más amplia e integradora de las formas de desventaja social, pues no las reduce a elementos puramente materiales.

1.5 CONCEPTO DE VULNERABILIDAD

Actualmente un gran porcentaje de la población se encuentra sumergida en la desesperación, incertidumbre, e inseguridad. Esta percepción se relaciona, con las pésimas condiciones de vida que actualmente viven millones de personas que las ha alejado del acceso al empleo, consumo, vivienda, crédito y seguridad social, entre otros. A partir de estos y otros factores, surgen distintos niveles de vulnerabilidad en individuos, hogares y comunidades.

“La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como el desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos; como debilidad interna para afrontar concretamente los cambios necesarios del individuo o un hogar para aprovechar el conjunto de oportunidades que se les presenta; como inseguridad permanente que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar” (Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile, 2002).

La noción de vulnerabilidad tiene que ver con muchas variables. El tema es: ¿a qué se es vulnerable?. Por ello, podemos encontrar vulnerabilidades económicas, ambientales, físicas, sociales, judiciales, políticas, culturales, etc.

El nivel de vulnerabilidad depende de varios factores que se relacionan, por un lado, con riesgos de origen natural o social y por otro, con recursos y estrategias de respuesta de individuos, hogares y comunidades. Fortalecer la capacidad de solución a las desventajas sociales implica disminuir sus niveles de vulnerabilidad.

En relación con los distintos enfoques que intentan ampliar la concepción de pobreza, la perspectiva que se ha centrado en la exclusión social hace referencia a un proceso de debilitamiento de los vínculos sociales que unen al individuo con la sociedad, mientras que la vulnerabilidad hace referencia a las condiciones de las personas, hogares o comunidades que tienen mayor probabilidad de ser afectados de forma negativa y que poseen menores capacidades de respuesta ante cambios en el entorno. En consecuencia, ambos enfoques se complementan, en tanto la población que puede caracterizarse como pobre puede también ser excluida y vulnerable en cuanto a sus condiciones para insertarse de forma adecuada en el goce de las oportunidades sociales.

A partir de las relaciones que se dan entre estos dos aspectos se podrían identificar rangos de vulnerabilidad para determinados “grupos de población” y “territorios”, complementando las mediciones de las desventajas sociales a partir de las mediciones de pobreza.

Como vemos la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional, que cada día es más heterogénea, por ello, el concepto de vulnerabilidad constituye un apoyo al estudio de la pobreza porque complementa y amplía el ámbito del análisis meramente económico.

1.6 CONCEPTO DE MARGINACION

En México el enfoque de la marginación es utilizado por CONAPO para medir el grado de exclusión y privación de satisfactores básicos de la población, de manera territorial.

“La marginación es un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo; ésta se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios” (CONAPO 2000).

Los actuales procesos de desarrollo logran que una gran parte de la población estén expuestas a riesgos y privaciones sociales, produciendo que muchos ciudadanos, familias y regiones queden fuera de las oportunidades y los gozos de un bienestar social.

“Como se comprenderá, dichas medidas analítico-descriptivas son sumamente útiles para la planeación del desarrollo, dado que permiten diferenciar unidades territoriales según la intensidad de las privaciones que padece su población, así como establecer órdenes de prioridad en las políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la población y a fortalecer la justicia distributiva en el ámbito regional” (CONAPO 2000).

El índice de marginación es utilizado en el ámbito federal y municipal como una medida resumen que permite observar el impacto global de las carencias que padece la población en el disfrute de bienes y servicios esenciales para su desarrollo. A continuación presentamos el esquema y los indicadores utilizados por CONAPO para medir la marginación.

ESQUEMA CONCEPTUAL DE LA MARGINACION

Concepto	Dimensiones socioeconómicas	Formas de exclusión	Indicador para medir la intensidad de la exclusión	Índice de marginación
Fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y sus beneficios	Educación	Analfabetismo	% pob. de 15 años o más analfabeta	Intensidad global de la marginación socioeconómica
		Población sin primaria completa	% pob. de 15 años o más sin primaria completa	
	Vivienda	Vivienda particular sin agua entubada	% ocupantes en viviendas part. sin agua entubada	
		Vivienda particular sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	% ocupantes en viviendas part. sin drenaje y sanitario exclusivo	
		Vivienda particular con tierra de piso	% ocupantes en viviendas part. con piso de tierra	
		Vivienda particular sin energía eléctrica	% ocupantes en viviendas part. sin energía eléctrica	
		Vivienda particular con hacinamiento	% ocupantes en viviendas part. con hacinamiento	
	Ingresos monetarios	Población ocupada que percibe hasta 2 S.M.	% pob. ocupado con ingresos de hasta 2 S.M.	
Distribución de la población	Localidades con menos de 5000 habitantes	% pob. en localidades con menos de 5000 habitantes		

Fuente: CONAPO 2000.

Actualmente el GDF utiliza esta metodología con algunas modificaciones para clasificar el territorio del DF y llevar a cabo su política social que será descrita con mayor detalle en el transcurso de la investigación.

1.7 FORMAS DE ACTUACION EN POLITICA SOCIAL

La intención de este apartado es presentar algunas posibles estrategias, potenciales caminos que actualmente se llevan a cabo en diversos países en la lucha contra la pobreza.

Los vigentes sistemas de protección social surgen a raíz de los fuertes impactos que ocasionan las perturbaciones macroeconómicas en los grupos más vulnerables, que ven reflejados sus efectos en las variables socioeconómicas como el ingreso, el acceso a salud, la escolaridad, etc. De esta forma, la política social obedece a la iniciativa de los gobiernos de establecer o fortalecer, programas y redes de seguridad con el fin de mitigar el impacto de las perturbaciones sociales, económicas y culturales, especialmente en los grupos pobres.

El sector público ha realizado en esta área, al menos cinco tipos de instrumentos de protección social⁷:

1. Programas de asistencia laboral.

Los programas de asistencia laboral tienen como objetivo generar empleo mediante proyectos de obras públicas. Estos van dirigidos a personas que se encuentran en situación de pobreza y generalmente se llega a ellos a través de la “focalización geográfica”.

2. Fondos de inversión social.

Surgen en la década de los ochentas, impulsadas por Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional para hacer frente a las repercusiones sociales de los programas de ajuste estructural. Estos fondos financian programas de distinta índole tales como: nutrición, asistencia técnica y micro crédito, además de los diseñados para suministrar infraestructura a

⁷ Ministerio de Planificación y Cooperación, 2002, Chile.

pequeña escala. En general, son focalizados hacia las zonas rurales pobres y financian, además de la mano de obra, los materiales del proyecto respectivo.

3. Programas de nutrición y alimentación.

Adoptan varias formas. Una de ellas son los programas de alimentación directa consistentes en suministrar alimentos a los necesitados en cocinas comunitarias o en escuelas. Otra alternativa son los cupones para la compra de alimentos. Una forma habitual de focalizar estos programas es vincular su distribución con un programa de salud, en particular la atención de salud materno-infantil.

4. Transferencias en efectivo condicionantes.

Consiste en distribuir pagos en efectivo a los hogares. En los países desarrollados se ha convertido en una práctica común, pero en los países más pobres, que carecen de buenos sistemas administrativos, se tornan problemáticos. Lo que se busca es ofrecer una cobertura a los grupos más vulnerables y excluidos; estar bien focalizada en los pobres, con reglas claras en materia de elegibilidad y de manera que el acceso sea simple; ser sustentable desde el punto de vista fiscal; poder entregar beneficios con rapidez.

5.- Administración.

Otro problema es que no todos los gobiernos poseen la misma capacidad para administrar programas. Para encontrar el justo equilibrio se debe complementar la capacidad administrativa, sustentabilidad fiscal, aceptabilidad política, cobertura en la intervención y eficiencia en la focalización.

Junto a estas cinco propuestas de protección social y con la intención de lograr un verdadero impacto de los programas considero importante agregar cuatro aspectos centrales para la buena ejecución de las políticas sociales.

a).- Territorialización de la inversión social.

Lamentablemente bajo el estado centralista el criterio sectorial y funcional suele minimizar o incluso excluir el criterio territorial. La inversión social aún se canaliza desde los sectores y programas en forma vertical y en paralelo, llegando de manera dispersa y sectaria los programas sociales. Es necesario recuperar el enfoque del desarrollo territorial, donde se unan los proyectos y programas alrededor de planes de desarrollo local y regional. Ello evita superposiciones, subcoberturas y filtraciones, en resumen una mayor eficiencia de los recursos invertidos. No debemos olvidar que este tipo de actuación, camina de la mano con la estrategia de la focalización territorial de los grupos más vulnerables de la población.

b).- Coordinación interinstitucional pública y privada

Un problema serio y recurrente a mi modo de ver es la proliferación de pequeños programas en diversas instituciones del gobierno. Por ello, se debe establecer una coordinación interministerial que impida que los planes se dupliquen o superpongan.

c).- Corresponsabilidad entre sociedad y gobierno en la ejecución de programas

Actualmente mucho se habla del tema y varias acciones de gobierno en distintos países, toman como eje fundamental la participación de la población en la puesta en marcha de los proyectos. Considero que esta estrategia debe ser transversal en cada proyecto que se lleve a cabo, pues al ser la comunidad el centro de cualquier objetivo, su participación debe integrarse en todas las fases de cualquier objetivo social, desde la propuesta, la evaluación y la

conclusión del mismo. Sin este elemento, lo pobladores ven a los proyectos como algo externo y al no apropiarse del programa el resultado en la mayoría de los casos es negativo.

d).- La ejecución local de las políticas públicas

En momentos donde la descentralización y la gestión local se abren paso como formas de actuación en los distintos gobiernos a nivel mundial; considero que ésta debe ser la forma de “actuar” de cualquier programa de gobierno, especialmente en el campo social. Debemos dejar de lado políticas centralistas, verticales que se encuentran a kilómetros de los problemas sociales, que perjudican la ejecución de los proyectos y que los convierten en pesados y burocráticos que no tienen el impacto esperado. La gestión local y la participación social son elementos irrenunciables de cualquier política social.

A pesar de lo descrito, la mayoría de los gobiernos ponen énfasis en el aspecto meramente económico. Por tal razón, las estrategias para combatir la pobreza, dedican suma atención a la generación de ingresos como la principal solución del problema. Desde esta forma, la estrategia básica de reducción de la pobreza consiste en ayudar a los pobres a ganar lo necesario para salir de esa situación. Ante este panorama, donde el sector privado es el principal generador de empleos, se deja al gobierno la labor de dotar una red de protección social mínima que pueda atender directamente muchas de las necesidades básicas de los individuos. En este marco de propuestas lo que interesa es considerar las estrategias efectivas de superación de la pobreza, particularmente en el quehacer de las políticas públicas y principalmente, en las políticas sociales y económicas que establecen los gobiernos.

“El objetivo primordial del desarrollo social es mejorar la calidad de vida de todas las personas, por lo que éste exige la creación de instituciones democráticas, el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, el aumento de oportunidades económicas equitativas, el imperio de la ley, la promoción del respeto de la diversidad cultural, el derecho de las personas a pertenecer a minorías y la participación activa de la sociedad civil” (Naciones Unidas, 1996).

Después de presentar algunas formas de actuación en la lucha contra la pobreza, a continuación ahondamos en tres posibles estrategias para llevar a cabo una política social. Retomo estas líneas de acción, pues considero que el PITDS asume y toma algunos criterios, de las estrategias que son presentadas a continuación.

1.7.1 INVERSION TERRITORIAL

La puesta en marcha del PITDS es una experiencia reciente y novedosa, en especial en el contexto mexicano, que forma parte de la política social del gobierno y se convierte en su principal instrumento.

El documento que muestra la forma de actuación del GDF en torno a la inversión territorializada es el Programa de Desarrollo Social del GDF 1998-2000. Si bien entre los nueve instrumentos de protección social presentados en dicho documento, se habla de la “focalización geográfica” como estrategia de acción, esta modalidad de ejecución es utilizada como una herramienta, un elemento adicional en una estrategia más amplia. Por el contrario, en el nuevo GDF, el PITDS tiene como fundamento esencial la “territorialización geográfica”. No hay programa que no se territorialice; la diferencia es que dicho programa utiliza el perfil poblacional, a través de la clasificación de GM, para aplicar los recursos. Primero, focaliza a la población objetivo, luego a los grupos vulnerables dentro ese grupo de posibles

beneficiarios, para finalmente y de manera transversal ubicarlos en el territorio que ya sufrió una previa delimitación por índice de marginación.

Por el momento no puedo señalar que la estrategia sea la más eficiente. En el transcurso de la investigación el propósito será comprobar si dicho camino es el mejor para invertir los recursos de los programas sociales. Para ello tomaremos la ejecución del subprograma de vivienda como una muestra de lo sucedido con el financiamiento en el territorio. Más adelante se explica ampliamente y detalle toda la implantación del programa y toda la metodología utilizada.

1.7.2 LA GESTION LOCAL

Ahora bien, para comprender los nuevos procedimientos de actuación en la ciudad de México es necesario entender la peculiaridad y la forma de gobierno del DF, pues ello, nos ayudará a entender otro rasgo esencial de la nueva política social actual; la gestión local.

Para comprender el actuar del PITDS en el GDF, es imperante conocer las causas de su instauración. Debemos percibir las nuevas formas de la participación popular en el problema de la fiscalización, las actuales funciones de gobierno, el conflicto de la eficacia administrativa, etc (Traman,1980). Es necesario identificar los núcleos de decisión responsables de la elección de alternativas en el contexto del DF, con la intención de entender el nuevo modelo de implantación de la política social. Nuestro estudio busca identificar cómo se generó la política, quiénes y con qué motivos tomaron la iniciativa de impulsar la política, el mecanismo de gestión, la identificación de los participantes, grado y característica de la participación y si es posible investigar de donde provienen los recursos para la implantación del PITDS.

Debido a la peculiaridad en la forma de gobierno y organización, el GDF es tomado como un gobierno local. Un gobierno local define sus acciones por medio de una gestión, entendida como la creación de nuevos espacios de participación de la sociedad civil, institucionalización de las políticas sociales, la profesionalización de la administración, así como la definición de la agenda, los planes de desarrollo y el manejo de las finanzas (Duhau y Schteingart, 2001).

En México la consolidación de los procesos democráticos internos y la creciente apertura económica externa ha multiplicado las demandas sociales. Ante esta situación los gobiernos locales, y en este caso el GDF son los encargados de dar respuesta para mitigar la situación actual que provoca malestar en la mayoría de la población.

Junto a ello, otro escenario se abre en el espectro político, nos referimos a la gobernabilidad política⁸, entendida como el ejercicio de la democracia participativa y la eficiencia administrativa en la actividad gubernamental. Para asegurar la participación existen diferentes mecanismos y procedimientos: ejercicio de los derechos de petición, queja y opinión, acceso a la información, elección de representantes, participación en la realización de obras, monitoreo - supervisión, la consulta pública, la participación en la elaboración de planes, etc. Sobre este punto podemos señalar que la Ley de Participación Ciudadana LPC y los Comités Vecinales (CV's) son elementos fundamentales en la aplicación del PITDS, aunque quizás sólo en la teoría, puesto que, la nueva política social, busca la participación de la población en toda la gestión de los diversos programas.

⁸ Duhau y Schteingart, 2001.

Ante esta situación, el GDF promueve la apertura de su espacio de poder, la concertación y la innovación política administrativa, que le permite la aplicación de políticas a nivel de UT. Considera que sus competencias y funciones deben regirse por el sentido de proximidad, capacidad, concertación y demanda social. Comprende que un gobierno excluyente es poco viable, por eso su plataforma política sienta las bases de un gobierno incluyente. Por ello, el CV es el espacio de concertación ciudadana.

El GDF entiende que actualmente debe poseer la fuerza para dar respuestas integrales y no sectoriales a los problemas de empleo, educación, vivienda, transporte, alimentación, seguridad, etc. A su vez, busca configurar espacios y mecanismos de participación. Considero que el PITDS busca convertirse en una estrategia integral para cumplir estas tareas con el propósito de favorecer a los más desprotegidos y fomentar su participación.

En la actualidad, el problema de la gestión en las grandes ciudades debe responder a cinco grandes tipos de retos⁹:

- nueva base económica
- infraestructura urbana
- calidad de vida
- integración social
- gobernabilidad.

Solamente generando una capacidad de respuesta a estos retos, las ciudades podrán ser competitivas con la finalidad de garantizar a la población los mínimos necesarios de bienestar para que la convivencia democrática pueda consolidarse. Al final de nuestra investigación demostraremos si la nueva gestión del PITDS es concordante con los nuevos cambios que buscan lograr una mayor equidad y dejar de lado la exclusión en la que nos encontramos.

1.7.3 EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Algunos instrumentos del PITDS muestran similitud con la estrategia del presupuesto participativo llevado a cabo en diversos países de América Latina, donde resalta el caso brasileño. La intención es mostrar dichas similitudes y observar las posibles ventajas o desventajas que trae dicha forma de política, así como las contradicciones que pueden surgir al interior de tan novedosa forma de inversión en el DF.

Hablar de presupuesto participativo, nos refiere una nueva forma de gestión, donde la piedra medular de dicha política se centra en la posibilidad de intervención popular en la identificación de necesidades, prioridades y en las decisiones relativas a las inversiones en los gobiernos locales. Esta es la principal característica de la práctica conocida como presupuesto participativo, que por lo general es utilizado como una alternativa a los modelos tradicionales de gestión de los municipios y ciudades. El proceso de elaboración presupuestaria participativa pretende establecer nuevos patrones de articulación entre los intereses de la sociedad civil y el estado, así como crear nuevas condiciones de gobernabilidad.

Si bien en el PITDS la población no identifica las necesidades y los recursos de los programas a ser ejecutados¹⁰, es decir, no se hace un presupuesto participativo en estricto rigor. Sin embargo, la intención es que en todo el proceso de gestión de los subprogramas, la población

⁹ Borja y Castells, 1997.

¹⁰ En el subprograma de seguridad ciudadana, los vecinos definen el destino del gasto de cada UT, de acuerdo a una lista de propuestas hechas por el GDF.

participe activamente. Por ejemplo, en un principio, los CV's tuvieron mucha influencia en la selección de beneficiarios en los subprogramas de adultos mayores, discapacitados y vivienda, aunque actualmente por dificultades propias de la gestión y por vicios de clientelismo el papel del CV es casi nulo.

En cualquier circunstancia no debemos olvidar que los factores que interfieren en la formulación de políticas públicas son múltiples, los cuales determinan el éxito o el fracaso de su implantación. Tenemos que tomar en cuenta los procesos institucionales, administrativos, jurídicos, financieros, socioeconómicos y políticos donde están siendo implantados.

En términos generales, podemos señalar que algunos países latinoamericanos están realizando un esfuerzo democrático, llevando a cabo reformas y transformaciones para avanzar y consolidarlo, escenario en el cual el GDF está inserto. Cuatro cuestiones son fundamentales para llevar a cabo este esfuerzo que pasan por: la delimitación del tamaño del Estado, la redefinición de su papel regulador, la recuperación de la capacidad de gestión de gobierno y la gobernabilidad (Calvalcanti, 2000).

Muchos de nuestros países intentan encontrar mecanismos de fortalecimiento de la sociedad civil, a través de la ampliación de la "participación popular", en este marco el PITDS busca tal participación a través de los CV's.

La doctrina del presupuesto participativo sugiere que su aplicación es capaz de¹¹:

- promover una amplia discusión del contenido de la acción gubernamental
- estimular la sociedad para dimensionar, en forma realista, sus demandas
- reducir los sectores sociales que viven al margen de los beneficios sociales
- descentralizar las decisiones presupuestarias, retirándolas del sesgo de los técnicos y de los políticos
- permitir la optimización del uso de los recursos escasos
- crear un instrumento de control social
- evitar el clientelismo y las "obras de fachada" en los barrios pobres
- favorecer a los sectores más vulnerables de la población, con miras a revertir las condiciones injustas a las que se encuentran sometidos.

Si realizamos una revisión de los planes y programas de gobierno del DF desde el año 1997 hasta la fecha, comprobaremos que los objetivos del presupuesto participativo, son parte fundamental de su política, como el ampliar el grupo de beneficiarios de los programas, crear instrumentos de control social, tratar de evitar el clientelismo y sobre todo favorecer a los grupos más desprotegidos de la población.

Visto desde otra perspectiva, el presupuesto participativo también es enmarcado como una estrategia de las democracias occidentales para responder a su déficit de legitimidad, haciendo de la población corresponsable de las acciones de gobierno.

Presentar estas tres estrategias para llevar a cabo un programa social, tuvo la intención de comprobar el novedoso plan del GDF. El PITDS se convierte en un mosaico de propuestas, donde se unen diferentes habilidades para implantar una política social. El siguiente capítulo, observaremos como influyeron estas concepciones en la aplicación del PITDS en el GDF.

¹¹ Calvalcanti, 2000

CAPITULO II

2. POLITICA SOCIAL EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (GDF)

Conocer la postura del GDF en torno al tema es de suma importancia para entender nuestro tema de investigación. Por ello, investigamos las tres gestiones de gobierno del DF desde 1997 hasta la fecha a la cabeza de Cuactemoc Cárdenas, Rosario Robles y Andrés Manuel López Obrador. No debemos olvidar que el Partido de la Revolución Democrática fue el primero en llegar al poder de forma democrática.

A continuación presentaremos, las bases teóricas, legales, técnicas y los antecedentes que sustentan la política social del actual gobierno de la ciudad.

2.1 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GDF

La peculiar forma de gobierno del DF, obliga a describir de manera sintética sus particularidades, para comprender la nueva forma de gestión del PITDS. Describiremos brevemente la composición administrativa y las funciones de gobierno.

El DF siempre estuvo a cargo del Presidente de la República, quién nombraba directamente a un Regente o Jefe de Departamento. Sin embargo, dicha figura se modificó en Julio de 1997, cuando los habitantes de la Ciudad de México eligen por primera vez a su gobernante, fruto de un largo proceso de reformas políticas que de manera paulatina transforman las formas de organización y representación de los ciudadanos (Sánchez Mejorada, 1999). Actualmente, el Jefe de Gobierno tiene a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública de la entidad elegida por votación universal, libre, directa y secreta, cada seis años (art. 52 EGDF)¹².

El DF es la sede de los poderes de la unión. Es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio (art. 2 EGDF). Sus autoridades son: La Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (art. 8 EGDF). La organización política y administrativa atiende los siguientes principios estratégicos: el establecimiento en cada demarcación territorial de un órgano político administrativo, con autonomía funcional para ejercer las competencias que otorga el estatuto y las leyes (art. 12 EGDF).

El artículo 104 señala que la administración pública contará con un órgano político administrativo en cada demarcación territorial, denominada Delegación. Las delegaciones son órganos administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno. Hasta 1996 al frente de estas delegaciones se encontraba un delegado elegido por el Regente de la ciudad (con previo acuerdo con el Presidente). Posteriormente fue nombrado sólo por el Jefe de Gobierno. Para el año 2000 cada delegación es dirigida por un titular denominado Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años (art. 105). EGDF). Las delegaciones tienen competencias, en sus respectivas jurisdicciones en materia de: gobierno, asuntos jurídicos, obras, servicios, protección civil y otras que señale la ley, respetando asignaciones presupuestales, leyes, reglamentos y acuerdos que expida el Jefe de Gobierno (art 117. EGDF).

¹² Estatuto del Gobierno del Distrito Federal.

2.2 PRINCIPIOS Y PROPUESTAS DE POLÍTICA SOCIAL DEL GDF

En esta sección presentamos la línea del GDF en torno a la política social, así como los principios, posturas y estrategias de acción. Centramos el análisis en cuatro temas que considero importantes para contextualizar el PITDS y comprender su naturaleza y forma de ejecución. Estos temas son: pobreza, política social, universalidad e inversión territorializada.

El GDF señala que la pobreza es un fenómeno resultado de procesos no sólo económicos, sino políticos y sociales relacionados entre sí. Amplían el concepto tradicional de pobreza que explicamos en el primer capítulo y no sólo se circunscriben a la noción de falta de un ingreso, sino, por ejemplo, a la falta de acceso a los servicios (salud, educación, vivienda, etc), a la que agregan el limitado acceso a las libertades fundamentales de acción y decisión de las que otros sectores más acomodados disponen, agravando así la pobreza material en la que están sumergidos amplios sectores de la población y reduciendo el espacio de actuación provocando un círculo vicioso multiplicador de pobreza (Menchaca, 2002).

En este contexto el GDF asume criterios adicionales, como la falta de representación e influencia en las decisiones, la vulnerabilidad y la exclusión que representan las dimensiones de la pobreza. Gracias a esta comprensión, una política social debe reflejarse en un mayor número de campos de acción, que se transforman en políticas que tengan como propósito frenar o reducir la pobreza. Al final la intención es integrar una política general o global que atienda al desarrollo.

Respecto a la actuación del gobierno, la postura es clara: el sector público debe dejar de emprender proyectos que no tengan justificación social o que generen beneficios para una minoría privilegiada. La meta es beneficiar a la gran mayoría de la población que está sometida en la pobreza, por lo que las políticas a ser diseñadas deben ser eficientes, además de cumplir con la obligación de rendir cuentas a los beneficiarios y responder a las verdaderas necesidades de éstos.

Entre las diversas autoridades de la actual administración, podemos observar los principios de política social que lleva adelante este gobierno, por ello, presentamos las líneas de acción generales que muestra la estrategia que sigue adelante el GDF en torno a la problemática social.

La actual Secretaria de Salud del GDF¹³ sostiene que los elementos de una política social, tienen que ver en primer lugar con una política de empleo y salario, que como ya lo mencionamos, es una estrategia básica para la lucha contra la pobreza. En segundo término, agrega la necesidad de atender los problemas de alimentación, salud, educación protección económica, vivienda, protección de la familia, en resumen, prestar una verdadera asistencia social.

La meta del GDF es fortalecer a las instituciones sociales, mejorar la calidad de los servicios, ampliar la cobertura, establecer la gratuidad y la atención a todas las personas que requieren de sus servicios¹⁴.

¹³ Dra. Cristina Laurel

¹⁴ Principios de la política social del GDF, SDS, 2002.

Otro elemento que llama la atención en la línea de trabajo del GDF es el tema de la universalidad. El nuevo gobierno busca impulsar la prestación universal de servicios, pero de un grupo en particular. Para ello, la misión es iniciar el fortalecimiento de las instituciones sociales, la mejoría en la calidad de los servicios y la gratuidad de los mismos, así como la ampliación de la cobertura.

Entre las autoridades del GDF y los documentos consultados existe una discrepancia entre la búsqueda de una política social universal, pero que en la realidad, con el uso de los GM el deseo es invertir focalizadamente en el territorio, contradiciéndose con el postulado del servicio universal. Sólo dos vertientes son universales: adultos mayores y desayunos escolares, en tanto buscan abarcar a la totalidad de los beneficiados de los sectores involucrados. Los restantes 12 subprogramas, buscaron de inicio una atención de los grupos considerados como de alta vulnerabilidad, a pesar del discurso y de la voluntad de buscar la prestación universal de servicios a dichos sectores de población. El recorte de presupuesto que sufrió el GDF hizo que los nuevos beneficiarios de estos programas cumplan con los requisitos de vivir en las UT's con GM media, alta y muy alta. Junto a ello y como lo describimos, las nuevas altas en algunos de los subprogramas (discapacitados, niños en situación de vulnerabilidad) sólo se producen mediante la baja de algún beneficiario actual (ver cuadro 4). El recorte de presupuesto ha llegado a suprimir, por ejemplo, los créditos de vivienda en tres delegaciones para la gestión 2003¹⁵.

Otra afirmación de la Secretaria de Salud, sostiene que las actuales políticas sociales llevadas a cabo en nuestros países, fueron políticas desiguales que lamentablemente no protegieron a los individuos y familias que fracasaron en su intento de alcanzar el bienestar social a través del mercado; por tanto, lo que se hace es sólo aliviar o administrar la pobreza, pensamiento al que me adscribo, al no solucionar el problema de fondo, como la exclusión y casi nula posibilidad de lograr una verdadera mejora en su calidad de vida. Por ello, la postura del GDF es “proponerse erradicar la pobreza o superarla a través de las políticas sociales”¹⁶. Entrando al tema de la focalización, se argumenta que el trabajo del GDF no se basa en una focalización individual, con comprobación de la pobreza individual, se trata más bien de una focalización territorial en la que se clasifican los territorios, donde quienes vivan en dichos territorios y cumplan los requisitos de un programa tienen derecho a ser incluidos. A continuación presentamos el argumento del GDF:

“La focalización responde a la necesidad de asignar recursos para atender más eficientemente rezagos y necesidades sociales específicas. Se aplica a conglomerados urbanos heterogéneos para reducir desigualdades, requiere de diagnóstico exhaustivo de regiones y grupos sociales; permite que en el diseño y ejecución de programas sociales y de desarrollo sustentable se considere la diversidad de situaciones socioeconómicas, culturales y étnicas que prevalecen. La focalización responde a un propósito distributivo, permite concentrar recursos orientados a atender una población claramente identificada o bien diseñar programas o proyectos de atención a un determinado problema o necesidad insatisfecha, tomando en cuenta las características de esa población. El enfoque territorial, que es el sustento también del programa permite por métodos sistémicos interrelacionar fenómenos socioeconómicos y demográficos de las localidades. Con ello, la focalización territorial se convierte en un

¹⁵ Información proporcionada por los promotores vecinales de la delegación Azcapotzalco. Las delegaciones son: Cuactemoc, Azcapotzalco, Benito Juárez, Venustiano Carranza y M. Hidalgo.

¹⁶ Principios de la política social del GDF. SDS. 2002

proceso que disminuye la discrecionalidad en la asignación de los recursos, es más justo y reduce los costos administrativos” (Menchaca, 2002).

Un problema serio es el “territorio” utilizado para la aplicación del PITDS. Al ser un espacio nítidamente electoral sin homogeneidad e identidad cultural. No concuerdo con las autoridades del GDF cuando afirman que la UT es un lugar que se caracteriza por el nivel socioeconómico de su población, por sus relaciones sociales o por su identidad cultural. Como veremos en el estudio de caso, la situación en el territorio es diferente.

“Es un espacio relativamente homogéneo en sus condiciones sociales, económicas y culturales formado por ciudadanos organizados en asambleas, comisiones y comités” (Boltvinik, 2002).

2.2.1 LEY DE DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL

Para entender aún más la postura del GDF en referencia al tema social, es importante conocer las leyes que dan sustento a la aplicación de las políticas sociales. Por ello, presentamos los puntos trascendentales de la Ley de Desarrollo Social (LDS) para conocer los objetivos, papel y funcionamiento del GDF.

En el gobierno de Rosario Robles se promulga la LDS (2000), con el objetivo de promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales de sus habitantes y al mismo tiempo establecer los mecanismos y estrategias para que se cumpla de manera eficiente las responsabilidades del GDF en el desarrollo social.

El artículo 4 de la mencionada ley resume los postulados de la política social que se deben llevar a cabo:

- I. Satisfacer las necesidades materiales básicas de la población, esencialmente en los ámbitos de alimentación, salud, educación, vivienda e infraestructura social;
- II. Erradicar la desigualdad producida por la mala distribución de la riqueza, los bienes y los servicios entre los individuos y grupos sociales;
- III. Erradicar la inequidad social derivada de condiciones de sexo, edad, origen étnico, religioso, orientación sexual o condición física, respetando la pluralidad y diversidad;
- IV. Lograr la integración o reintegración social de los grupos de población excluidos de los ámbitos de desarrollo social, la familia o la comunidad;
- V. Otorgar oportunidades de desarrollo para todas las personas independientemente de su condición social o económica, sexo, edad, capacidad física, orientación religiosa u origen étnico;
- VI. Ofrecer servicios sociales adecuados a las necesidades de la población en su ámbito familiar y comunitario, que sean suficientes y de calidad;
- VII. Fomento a las propuestas de la población organizada mediante la gestión corresponsable, con el fin de asegurar la sustentabilidad de las acciones que se emprendan.

Vemos que entre las funciones elementales del gobierno en materia social está el satisfacer las necesidades básicas de la población, sea esta salud, educación, vivienda, etc, pero con la premisa fundamental de erradicar la desigualdad e inequidad creada por una mala distribución de la riqueza, los bienes y servicios entre los grupos sociales. Se busca luchar por aquellos individuos y sectores de la población que han sido excluidos. El énfasis de la política se centra en un mayor apoyo a quienes no han gozado de la atención de los programas sociales.

Esta lectura va ligada al PGDDF¹⁷ 2001-2006, donde en reiteradas ocasiones se afirma que la política social se convierte en el centro de la política general del GDF. Por otra parte, la aplicación del PITDS sienta sus bases en la LDS al enfatizar que el apoyo de los diferentes programas debe enfocarse a los grupos más excluidos y desfavorecidos de la población.

2.2.2 LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA Y COMITE VECINAL

El interés del presente subíndice es mostrar el papel de la LPC tanto en la gestión y operación del PITDS, como la participación de los CV's en el proceso de ejecución del programa.

Durante la jefatura del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, fue promulgada la LPC con el objeto de fomentar, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación popular en relación con los órganos del gobierno de la Ciudad de México. La participación ciudadana se funda en principios elementales como la democracia, entendida como la búsqueda de igualdad en oportunidades entre sus habitantes, para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin ninguna clase de discriminación, sea esta política, económica, ideológica, de género o de ninguna otra clase. Se habla de la corresponsabilidad, entendida como el trabajo compartido entre la población y el gobierno, postulando que la participación popular es condición indispensable para un buen gobierno y no la sustitución de responsabilidades.

La aplicación del PITDS se sustenta en la participación democrática de la población (mediante los CV's) y de su corresponsabilidad en la puesta en marcha de los programas a ser ejecutados en el territorio. Sobre este elemento podemos señalar que varios de los programas del PITDS como lo son: vivienda, micro crédito rural, o becas de empleo contemplan esta forma de actuar, ya que el beneficiario actúa de forma directa en la acción del programa. Este punto será ampliado en el apartado referente a la ejecución del PITDS.

La LPC señala que la nueva forma de hacer política debe necesariamente ser incluyente, se convierte en fundamento de una gestión pública que reconoce desigualdades y promueve un desarrollo equitativo de la sociedad e individuos que la conforman (LPC art. 2). Para la actual administración, las prácticas políticas llevadas a cabo por sus antecesores fueron excluyentes y clientelares que produjo la separación de miles de personas de los programas gubernamentales, produciendo un deterioro en sus condiciones de vida. Por ello, la búsqueda de una política solidaria es uno de los ejes de la política social del DF.

Una de las formas de participación que prevé la LPC es la consulta vecinal ciudadana para formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar de residencia. Esta consulta será convocada por los titulares de las dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales y órganos desconcentrados de la administración pública del DF. Las instancias de representación ciudadana para la LPC son los CV's elegidos en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, es decir en cada UT en la que se encuentra dividida la Ciudad de México (ver sección 2.5).

“Cuando alguna colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, por su tamaño y densidad poblacional, no haga operativo el funcionamiento de un solo Comité, podrá dividirse en dos o más secciones y cada una de ellas tendrá su propio CV. También podrán fusionarse dos o más de estas unidades territoriales para contar con un solo CV. En cualquier caso se dará prioridad a la identidad cultural.” (LPC. art. 85).

¹⁷ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, 2001- 2006.

Sobre la labor de los CV's, la LPC señala en su art. 80:

“Los CV son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales”.

Estos CV's se renovarán en su totalidad cada tres años. Entre sus funciones más importantes está¹⁸:

1. Representar los intereses de los vecinos de su colonia;
2. Conocer, gestionar demandas y propuestas que presenten los ciudadanos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional;
3. Dar a conocer a los habitantes de su área de actuación, las acciones de gobierno que sean de interés general para la comunidad;
4. Dar seguimiento a las propuestas y demandas que formulen los vecinos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional ante el órgano político administrativo de la demarcación territorial;
5. Participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto del órgano político administrativo de la demarcación territorial;
6. Ser vínculo entre los habitantes y los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales;
7. Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos.

En la lógica del GDF, los CV's son el contacto entre los usuarios de los servicios y las diversas instancias públicas que ejecutan las acciones. Teóricamente la LPC se convierte en el instrumento de participación de los habitantes del DF, donde el actor principal es el CV como eje articulador entre sociedad y gobierno para la consecución de logros comunes. Sin embargo, por un mal aprovechamiento de este enlace, el CV pasó a segundo término en la aplicación del PITDS, por lo que su misión y principal función en cuanto a la operación de los subprogramas no cumplió su cometido. Esta afirmación será comprobada con el estudio de campo.

2.3 POLITICA SOCIAL EN EL DF. 1997 - 2000

El Programa de Desarrollo Social del GDF (PDS) para los años 1998-2000 fue elaborado de manera conjunta por las Secretarías de Educación, Salud y Desarrollo Social. El documento aborda diversos temas: primero, describe el proceso de consulta para su elaboración; segundo, incluye el planteamiento general de política social del nuevo GDF; tercero, presenta un diagnóstico sobre la atención social en el DF, así como una discusión sobre la necesidad de un nuevo paradigma de política social; finalmente presenta las diferentes propuestas de política para los sectores y grupos en que se estructura la atención del sector social del GDF.

Con el objetivo de consensuar dicho documento, el programa fue puesto a consideración de organizaciones civiles, legisladores, funcionarios, especialistas, académicos y población en

¹⁸ Ley de participación ciudadana.

general, con el propósito de enriquecer, fortalecer y lograr la ejecución de una política que beneficie al mayor número de pobladores.

En su planteamiento inicial sostiene que el aumento de desigualdades económicas y sociales son el resultado del proceso de globalización en el que se encuentra inmerso México, manifestándose en el empobrecimiento masivo y la exclusión de diversos grupos de población, por lo que, para el GDF la cuestión social se convierte en un tema central de la política pública.

“Ante estas corrientes, se requiere de reformas institucionales que coadyuven a mejorar la asignación de recursos, la eficiencia económica, el bienestar social y la distribución del ingreso, ya que es el Estado, a través de la política pública y de sus instrumentos de promoción, el encargado de articular, dar sentido y visión de largo plazo a un esfuerzo nacional de desarrollo necesario para enfrentar la globalización. Este esfuerzo implica alentar y apoyar una mayor participación ciudadana, particularmente en el ámbito local, en la gestión y operación de los proyectos de desarrollo, en especial los sociales” (PGD 2001-2006).

Para el GDF es un hecho que en toda sociedad de mercado las posibilidades que la población pueda acceder a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación y cultura, en términos generales, una vida digna, dependen básicamente de la posibilidad de brindarles una estructura económica para tener un empleo o ingreso por actividades económicas por cuenta propia. Ante este panorama, el nuevo gobierno es consciente que no puede proporcionar en forma gratuita o subsidiada una serie de servicios que satisfagan parte de las carencias mencionadas en un afán por igualar las oportunidades, en la realidad da por hecho que no podrá suplir en forma completa y satisfactoria lo que la economía niega a las personas, que es el acceso a un ingreso y a un empleo. Empero dicha situación hace necesaria una forma diferente de hacer política: un nuevo modelo orientado a una mayor y mejor distribución de los recursos públicos, muy diferente a lo realizado normalmente en México. Por el contrario, busca crear mecanismos de integración social basados en la institucionalización de derechos sociales (PDS 1998-2000).

“Esto no sólo se debe a la limitada existencia de infraestructura y de recursos, sino a su distribución inadecuada, así como a la ausencia de una política social integral que asuma los cambios en el país y los que se producen en una entidad tan dinámica como el DF, la cual precisa introducir modelos de atención pertinentes para enfrentar los problemas sociales emergentes, cada vez más complejos” (PGD 2001-2006).

Es del convencimiento del GDF que el medio más seguro para garantizar la superación del grave deterioro social es una política social integral. Por ello, propone construir un nuevo paradigma y enfatizar el desarrollo de instrumentos de corresponsabilidad gobierno-sociedad.

Para las autoridades la evolución de la política social en México puede distinguirse básicamente en el desarrollo de dos modelos a partir de la posguerra. El primero corresponde al modelo de desarrollo vigente aproximadamente hasta mediados de los ochentas, con la intervención gubernamental en la promoción del desarrollo y operación de los servicios sociales. El segundo modelo es asociado a la política neoliberal impuesta desde finales de los ochentas, caracterizado por un retiro del Estado en los temas económicos y sociales, privilegiando la participación del mercado y la iniciativa privada. Con todo, muchas de las instituciones creadas antes de los noventa persisten hasta la fecha como son por ejemplo: la seguridad social, el sistema de clínicas rurales de salud o la distribución subsidiada de leche.

El GDF pretende poner en práctica un proyecto social participativo, democrático y corresponsable. El cuadro adjunto esquematiza los aspectos más relevantes de los dos modelos descritos con anterioridad y presenta el nuevo modelo de política social, a ser llevada a cabo por el actual GDF.

**CUADRO 1
LA POLÍTICA SOCIAL EN MEXICO.**

ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA SOCIAL	MODELO INTERVENTOR	MODELO NEOLIBERAL	NUEVO MODELO GDF
Enfoque de la política	Estado de bienestar	Asistencial compensatorio	Promocional
Diseño y toma de decisiones de política	Centralizada y corporativa	Centralizada y corporativa	Participativa y democrática
Operación de la política y los recursos	Centralizada	Descentralizada	Centralizada/descentralizada
Operación de los servicios sociales	Estatista	Privatizante	Correspondiente entre: estado mercado sociedad civil comunidad
Evaluación de política y programas	Ausente	Contraloría estatal	Contraloría social
Cobertura poblacional	Universal a través de trabajo asalariado	Focalizado a pobreza extrema y a grupos de alta vulnerabilidad	Universal diversificada con corresponsabilidad ciudadana
Condición esperada de la población	Homogénea	Libertad de elección: protección de derechos individuales	Equitativa con reconocimiento de la diversidad
Sociedad resultante	Desigual-integrada respecto a un proyecto social y económico	Desigual segmentada estratificada desintegrada	Integración social

Fuente: Política social del GDF. 1998-2000.

En torno al modelo propuesto del GDF existe una discrepancia en el tema de la cobertura poblacional con la forma actual de gestión. Si bien se habla de la búsqueda de la universalidad, la realidad es diferente. La estrategia es trabajar mediante la focalización de la pobreza y la marginación del territorio como ya fue explicado. Quizás la denominación de “universal diversificada” pudiera entenderse en el sentido de sólo socorrer a un sector de la población que sufre ciertas carencias, en este sentido el subprograma de adultos mayores pudiera entrar en dicho esquema. Pero debemos tener en cuenta que el DF por sí sólo no puede financieramente solventar los gastos que supone la puesta en marcha de todos los programas sociales y mucho menos universalizarlos. La falta de recursos provoca, a mi modo de ver, necesariamente el uso de la focalización de los sectores más desprotegidos de la sociedad. Si bien la mayoría de la población en el DF esta en situación desventajosa y un 60% de la población tiene ingreso por debajo de los 3 salarios mínimos (SM)¹⁹, existe un segmento que percibe sólo hasta 1 SM (8,4%). Entonces la tarea es llegar a este sector de la sociedad.

Por ello, es imprescindible frenar el deterioro actual en las condiciones de vida y ejecutar una política social que busque ante todo la redistribución del ingreso y la reducción de iniquidades, en consecuencia, el modelo propuesto por el GDF pretende avanzar en una perspectiva de largo plazo en²⁰:

- Igualdad de oportunidades de acceso a los servicios
- Participación, tanto en el diseño de políticas y programas, como en la operación y evaluación.
- Cooperación, reciprocidad y simetría social
- Cobertura universal de un piso social básico con corresponsabilidad ciudadana
- Focalización en sectores de mayor vulnerabilidad

¹⁹ INEGI 2000.

²⁰ PDS. 1998-2000.

- Equidad
- Combinación de la centralización y la descentralización de las políticas, programas y recursos.
- Desarrollo de instrumentos de corresponsabilidad

Al interior del programa ya se habla de trabajar de manera territorial, pues busca que las organizaciones e instituciones ubicadas en un “espacio territorial definido” como barrio, colonia o delegación deberían crear redes sociales de apoyo y promoción al desarrollo local” (PDS. 1998-2000).

Los objetivos propuestos en materia social en ese entonces fueron²¹:

Generales:

- Mejorar la calidad de vida
- Reducir la inequidad
- Alcanzar la justicia social
- Reconstruir el tejido social.

Específicos:

- Promover los derechos sociales.
- Asegurar igual acceso a los programas de alimentación, salud, educación, cultura, etc.
- Participación ciudadana en la elaboración, ejecución, evaluación de las políticas y programas.
- Adecuar la prestación, localización y naturaleza de los servicios a las demandas de la población, considerando su eficiente operación.

La búsqueda de equidad, hace que la misión de la política social se concentre en una mayor atención a los grupos sociales con mayor vulnerabilidad, con el manejo de políticas sectoriales. Sin embargo, no se encuentra una coherencia entre el camino hacia una universalidad de los servicios y una focalización de las acciones a los grupos más vulnerables. El cuadro siguiente muestra los sectores y grupos a ser beneficiados por la política social; a saber:

CUADRO 2
ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA SOCIAL. GDF 1997 - 2000

SECTORES	GRUPOS DE ATENCION PRIORITARIA	GRUPOS DE ALTA VULNERABILIDAD
<ul style="list-style-type: none"> • Salud • Alimentación • Educación • Cultura • Deporte • Recreación • Asistencia Social 	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres • Jóvenes • Niños y niñas • Adultos mayores • Población indígena • Personas con discapacidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Niños de la calle • Víctimas de violencia familiar • Población con y en riesgos de adicciones • Personas con VIH-SIDA • Trabajadores sexuales • Indigentes

Fuente: Jusidman Clara.

El GDF separa los grupos de beneficiarios con la intención de no duplicar acciones y con el propósito de llegar a los más desamparados. Esta tarea induce al gobierno la necesidad de una adecuación de las políticas en la aplicación de los programas de manera territorial.

²¹ *Ibíd.*

“La integralidad del enfoque se recupera en la aplicación territorial de las políticas y programas, así como en la utilización de metodologías de planeación participativa” (PDS.1998-2000).

Nuevamente encontramos el enfoque territorial en la aplicación de los programas. Así la semilla para la ejecución de los programas sociales de manera territorial, se dio en la pasada gestión. Junto a ello, ya existía una clasificación de AGEB's por GM y algunas acciones se ejecutaban tomando en cuenta dicha metodología²², por lo que, la idea original de aplicar los programas sociales de manera territorial por marginación debe ser atribuida al anterior gobierno. Quizás la falta de tiempo y la ausencia de la delimitación del DF en UT's y la presencia de los CV's fueron limitantes en ese tiempo. Aunque como veremos, quizás la UT y el CV no son el mejor resultado como instrumento de planeación y representación de la población en la ejecución de programas.

Mucho antes de la aparición de los CV's y para llevar a cabo la estrategia de invertir en el territorio, el primer gobierno peredista se planteo el desarrollo de un sistema de Servicios Comunitarios Integrados, que tuvo la tarea de lograr el acercamiento a la población, en la identificación de núcleos específicos marginación y distribución de la oferta de bienes o servicios. La diferencia que posiblemente no está explicada es que los mencionados órganos fueron dependientes del GDF y no independientes como lo son ahora los CV's. Quizás dicha figura actualmente son los promotores vecinales dependientes de la Dirección de Participación Ciudadana.

Para la participación de la población en todo este nuevo proceso el GDF buscaba desarrollar seis modalidades de colaboración que, sin embargo, no tienen la intención de traspasar las obligaciones del gobierno a sus pobladores, a saber²³:

- Interlocución con la ciudadanía y las organizaciones
- Apoyo a iniciativas sociales
- Trabajo compartido y corresponsable
- Contraloría social
- Enlace entre donantes y solicitantes de apoyo
- Incorporación ciudadana en acciones de gobierno.

Para la realización de esta labor, el gobierno utilizó diferentes herramientas como el subsistema de información geoestadística que estuvo enfocado a representar geográficamente, por medios digitales las diferentes variables (demografía, marginación, condiciones de viviendas, etc.) relacionadas con los temas sociales, así como la localización de la infraestructura social (escuelas, deportivos, centros culturales, lecherías entre otros). Por último, se buscó crear un subsistema de programas sociales orientado a sistematizar un inventario de los programas sociales que operarán en el DF. Como mencionamos, ya se utilizaba la clasificación de las AGEB's e invertía de manera territorial tomando como base la estrategia de los índices de marginación. En el actual gobierno la oficina de Coordinación y Planeación del Territorio es la dirección encargada de realizar esta labor, que será explicada con detalle en el apartado 2.5.2

A continuación se presentan las propuestas de política social específicas para cada sector y grupo, unidas en cuatro grandes estrategias.

²² Jusidman Clara (Ex Secretaria de Desarrollo Social del DF).

²³ PDS. GDF. 1998-2000.

A. Estrategia de cobertura

Determinar con precisión la población objetivo en cada una de las áreas de la política social, con objeto de asegurar la cobertura de la población necesitada de atención, así como definir claramente los elementos cualitativos y cuantitativos de la demanda. Adicionalmente, eliminar la subutilización, duplicidades, desviaciones, beneficiarios injustificados, etc.

B. Estrategia de calidad y pertinencia

Elevar la calidad y productividad de los servicios e incrementar su pertinencia con relación a los objetivos de desarrollo, características de la zona en que se prestan y necesidades de los usuarios.

C. Estrategia de equidad

Incorporar la perspectiva de equidad, encaminada a lograr una sociedad más justa con igualdad de oportunidades.

D. Estrategia de participación social

Fomentar la participación social en todos los niveles (planeación, operación y evaluación), abriendo espacios de interlocución y de colaboración con las organizaciones civiles y la sociedad en general, que permitan la integración de esfuerzos.

Los grupos de atención prioritaria fueron: mujeres, jóvenes, niños y niñas, pueblos indígenas, adultos mayores y personas con discapacidad. Estos grupos presentan situaciones de inequidad, de asimetría y exclusión social, lo cual los mantiene en estados de marginación y de pobreza.

Presentar la presente sección tuvo el propósito de exponer que la forma de operación del actual GDF se basó en criterios delineados por la pasada gestión.

2.4 POLITICA SOCIAL EN EL DF. 2000 - 2005

El GDF no cuenta con un documento donde especifique el programa de desarrollo social, aunque retoma los lineamientos de la LDS donde se postulan los rasgos generales que debe llevar a cabo en temas sociales. De esta forma, las estrategias de la actual administración fueron retomadas parcialmente del anterior gobierno, con ciertas modificaciones pero que al final no cambian la esencia de la política social. En la teoría se busca continuar con un proyecto a largo plazo, dejando de lado gestiones inmediatistas, cuestión fundamental en la búsqueda de políticas sostenibles en el tiempo. En el PGD 2001 – 2006, se afirma que la política social será el eje articulador de los objetivos y programas del GDF.

“Vamos a gobernar desde abajo y con la participación de todas y todos. En el corto plazo, el propósito será bajar hasta las unidades territoriales recursos y acciones destinadas al desarrollo social. Todo ello quedará plasmado en los 1352 programas territoriales integrados para el desarrollo social, que deberán especificar las acciones, los alcances, los beneficios, el presupuesto y las dependencias responsables de su ejecución” (PGD, 2001-2006).

La prioridad central es atender a los más necesitados. Se busca lograr un presupuesto orientado a la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda popular. La visión del gobierno es preocuparse por aquellos que han sido excluidos de las políticas sociales de sus antecesores. Dicha estrategia, busca beneficiar a niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, indígenas, discapacitados e indigentes. Para el GDF la política federal de combate a la pobreza implantada en México en los últimos veinte años y de

la que la Ciudad de México ha sido excluida sólo tuvo y tiene la intención de contener los efectos sociales de una política económica orientada a promover el lucro de unas cuantas grandes empresas y grupos financieros, la cual en ningún momento tiene la intención de una distribución equitativa de la riqueza. (PGD, 2001-2006). Conuerdo con la postura del GDF y considero que los programas de lucha contra la pobreza implantados hasta el momento no lograron solucionar el problema, sólo son paliativos que administran la pobreza y no dan una solución de fondo. La posición del GDF se centra: “en la construcción de un Estado igualitario como obligación y prioridad a la atención de las necesidades, primero, de los pobres.” (PGD, 2001-2006).

El GDF busca claramente modificar los parámetros y orientaciones de la asistencia social, en resumen, un nuevo modo de hacer justicia social, donde los derechos fundamentales como alimentación, salud, educación, vivienda y trabajo constituyen objetivos de alcance universal que no pueden ni deben ser interferidos por visiones que se asienten en privilegios o exclusiones.

2.5 DELIMITACION DEL TERRITORIO: UNIDAD TERRITORIAL (UT)

El primer trabajo pendiente en la aplicación de la LPC fue la división del DF en UT's para la elección de los CV's. Para este trabajo el IEDF²⁴ se trazó como primera tarea el tratar de unir el espacio territorial de colonia, barrio, pueblo y unidad habitacional con la geografía electoral, para delimitar un espacio en la elección del CV.

La conformación de las UT's se realizó con la idea de conformar los CV's de manera electoral. Esto es muy importante, pues veremos que la base para la creación de las UT's no fue necesariamente la búsqueda de la identidad cultural como lo pretendía la LPC. Por el contrario, el fin de las demarcaciones fue no dividir las secciones electorales. “Para iniciar el proceso de organización de la elección de CV's, el IEDF requería de una delimitación de UT's que posibilitara la coincidencia espacial de la llamada identidad cultural de los ciudadanos de esta capital y de las secciones electorales existentes” (IEDF, 1999).

Lo anterior significaba definir y plasmar en planos una delimitación de UT's que permitiera conciliar los espacios geográficos de las colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales con la geografía electoral (secciones). El objetivo era generar un listado nominal por UT, ya que la cartografía electoral no contempla estas entidades como un principio para la organización electoral. A pesar de ello hay que mencionar que el IEDF supuestamente basó su trabajo en la búsqueda de la identidad cultural con organización electoral, que lamentablemente al final no se logró. “De esta forma la búsqueda de "espacio – identidad - organización" se constituyó en el eje de los trabajos de la DEREDF” (IEDF 1999).

Posteriormente, el IEDF inició la búsqueda de información cartográfica para las elecciones vecinales, empero, señalaron que ninguna institución gubernamental del DF disponía, hasta esa fecha, de una delimitación actualizada y oficial de las colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales para los fines que prevé la LPC. Este vacío de información complicó aún más el proceso, pues el IEDF contaba con pocos días para localizar las fuentes de información que posibilitaran la realización de la delimitación cartográfica de las UT's, pues de lo contrario no podría generar la convocatoria para la elección de los CV's.

²⁴ Instituto Electoral del Distrito Federal, creado en 1999.

Para la identificación de las fuentes cartográficas el IEDF estableció contacto con diferentes instituciones para localizar y conformar las UT's. Sin embargo, al realizar las consultas detectaron que no existía una delimitación oficial de colonias del DF. Por ello, fue que las cartografías utilizadas obedecieron a diversos criterios y usos, situación que llevó al IEDF a realizar comparaciones y depuraciones para obtener la información cartográfica requerida.

2.5.1 CRITERIOS PARA CREAR UNIDADES TERRITORIALES

Las cartografías consultadas que sirvieron de base para el trabajo del IEDF fueron las siguientes²⁵:

1. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. "Planes parciales por delegación" (1997), con la zonificación de usos de suelo.
2. MAPAMEX, organismo de la Dirección general de bibliotecas de la UNAM.
3. El Instituto de Geografía de la UNAM.
4. La Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial del DF, 1991.
5. Cartografía del Instituto Federal Electoral por sección electoral, 1998.

Los criterios técnicos para la conformación de las UT's por el IEDF fueron²⁶:

1. Realizar un análisis de concordancia de las fuentes cartográficas, con la finalidad de obtener una propuesta, que ofrezca consistencia con la delimitación de las UT's.
2. Respetar en la medida de lo posible el trazado de las UT's en las fronteras y límites de las delegaciones, a fin de no incluir a una o varias colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales en dos o más delegaciones.
3. Mantener los límites de las secciones electorales en la conformación de las UT's.
4. Definir los lineamientos de la UT cuando alguna o algunas secciones electorales compartan una o más colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales²⁷.
5. Realización de recorridos de campo para revisar los límites de las Unidades Territoriales establecidos en gabinete.

En entrevista con la Directora Ejecutiva del Registro de Electores²⁸, señaló que el criterio que tuvo más peso en la delimitación de las UT's fue esencialmente no dividir ninguna sección electoral, por lo que, al final no se respetó las fronteras de las colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales (ver anexo mapa 5). El resultado óptimo para el IEDF era la generación de listas nominales para cada sección electoral, dentro de una UT. Por consiguiente la demarcación actual de las UT's no tuvo ni tiene en su esencia la ejecución de

²⁵ IEDF, 1999.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ Se mantendrán los límites de las secciones electorales en la conformación de las UT, en los siguientes casos.

1 Cuando exista coincidencia entre la mayoría de las delimitaciones, por ejemplo, secciones electorales y tres de las otras fuentes cartográficas mencionadas en el criterio número uno, se adoptará el límite de las secciones electorales para trazar el límite de la UT (colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional). Se considerará como tolerable el ajuste de límite de la UT hasta dos cuadras para hacerla coincidir con la sección electoral. 2 Si la sección electoral coincide con la división del CIAU se podrá optar por este límite de secciones sin importar el comportamiento de las demás fuentes, con el mismo nivel de tolerancia de dos cuadras para ajustar a la sección. 3 Si se da una falta de coincidencia entre todas las fuentes primarias y en el catálogo de colonias del CIAU se menciona en las observaciones problema en la delimitación, entonces la sección constituirá el límite. 4 Si la coincidencia de las secciones se da sólo con una de las fuentes primarias que no sea la del CIAU y el resto de las delimitaciones son inconsistentes entre ellas, se puede optar por el límite de sección para la UT con tolerancia de ajuste de hasta dos cuadras. Sin embargo, si la sección sólo coincide con una de las fuentes (no la del CIAU) y al menos dos de las otras fuentes son consistentes entre ellas y el ajuste con la sección supone más de dos cuadras, no se puede usar la sección como límite y entonces se opta por el criterio cinco.

²⁸ Entrevista con la Lic. Elena Homs

programas o proyectos de índole social. La UT es un espacio electoral que fue creado para la elección de los CV's.

Después de un periodo de consulta con los partidos políticos y organizaciones vecinales, el IEDF presentó un catálogo de 1,280 UT's que debía corresponder al total de colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales. Con las observaciones de los partidos políticos y vecinos en algunas UT's se crearon dos o más CV's, atendiendo a su tamaño, número de electores y afinidades de organización política de los vecinos. En este sentido la LPC facultaba al IEDF para determinar si alguna colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, por su tamaño y densidad de población, debía dividirse o fusionarse en dos o más UT's dando prioridad supuestamente a la identidad cultural. Como resultado de las observaciones en las 1,280 UT's, se generaron 1,352 CV's. Junto al problema de los límites de la UT's, la búsqueda de una identidad cultural de la población dentro de las UT's fue uno de los más serios problemas. Para dar una idea hay que mencionar que se realizaron 76 modificaciones y correcciones a la cartografía original, por las demandas vecinales, debido a la complejidad de los asentamientos urbanos.

“Lo que los vecinos veían en la cartografía realizada era que la conformación de las UT's los orillaba a votar por representantes, que en su opinión pertenecían a otras "colonias", es decir, a otra identidad cultural urbana” (IEDF, 1999).

Al final muchas demandas de los colonos y agrupaciones de vecinos no fueron aceptadas por el IEDF, ya que significaba dividir secciones electorales o modificar sustancialmente los límites de las UT's. Sólo se aceptó la propuesta de crear una figura denominada "sección circunvecina". “Las secciones circunvecinas se concibieron como aquellas secciones que rodeaban a una mesa receptora de votación y en las que a consecuencia del diseño cartográfico de la UT, se hubieran dividido o seccionado manzanas o colonias que tuvieran vínculos culturales” (IEDF, 1999). La sección circunvecina permitió a los vecinos votar por las planillas de otros CV's, distintos a la que correspondería a su domicilio, siempre y cuando fueran colindantes al suyo, de manera que pudieran elegir aquel CV con el que se sintieran identificados culturalmente. El resultado de este proceso fue la aceptación de 242 cambios en UT's, derivado de un total de 492 secciones circunvecinas. La versión definitiva de las UT's y CV's para las elecciones vecinales del 4 de julio, fue elaborada hasta el día 2 de junio de 1999. Al final la distribución de las UT's y de los Cv's tanto para el IEDF y el GDF quedó distribuido de la siguiente manera.

CUADRO 3
COMPARACION ENTRE UT'S DEL IEDF Y GDF

DELEGACION	UT (IEDF)	UT (PITDS)	DIFERENCIA
Álvaro Obregón	158	160	2
Azcapotzalco	87	91	4
Benito Juárez	52	56	4
Coyoacán	102	116	14
Cuajimalpa	36	36	0
Cuauhtemoc	37	43	6
Gustavo A Madero	148	164	16
Iztacalco	46	56	10
Iztapalapa	180	186	6
Magdalena Contreras	38	41	3
Miguel Hidalgo	75	75	0
Milpa Alta	10	12	2
Tlahuac	37	37	0
Tlalpan	145	147	2
Venustiano Carranza	58	61	3
Xochimilco	71	71	0
Total	1280	1352	72

Fuente: IEDF

2.5.2 GRADOS DE MARGINACION

En relación a la clasificación de los GM del GDF, aún no contamos con el criterio oficial en torno a la elaboración de la metodología. Sin embargo, comprobamos que la clasificación de las UT's para los años 2001, 2002 y 2003 se modificó año con año. Esto comprueba que la técnica aún no está definida y se encuentra en pleno proceso de construcción.

El GDF se dio a la tarea de configurar las 1280 UT's que conforman el DF. Posteriormente, con la ayuda del programa MAPINFO se procedió a empalmar y ajustar las áreas geoestadísticas básicas (AGEB's) con las UT's del IEDF para integrar la base cartográfica. En el año 2001 se desarrolló un método preliminar para determinar la marginación de las UT's. Dicho trabajo se sustentó en la información del Censo de Población y de Vivienda en 1995 de INEGI que sirvió de base para asignar la inversión del PITDS en su primer año de operación. Posteriormente para mejorar y actualizar esa metodología se trabajó con la información del Censo General de Población y Vivienda 2000 y se dispuso de la información estadística referenciada por AGEB's. En el 2002 el GDF editó un documento²⁹ que presenta el GM de cada UT del DF, con la finalidad de contar con los elementos básicos para las actividades de planeación del PITDS. El documento contiene la colección de mapas de los 1,352 CV's, clasificados según su GM y agrupados por delegación (ver anexo mapas 2 y 3). Para la clasificación de las UT's del año 2002, los funcionarios recurrieron a métodos cartográficos y técnicas estadísticas complementarias a fin de brindar un perfil socioeconómico de cada UT. Una vez realizados los ajustes pertinentes, estimaron los atributos sociodemográficos y económicos de 170 variables censales para cada UT.

A efecto de presentar la heterogeneidad existente al interior de las UT's, en una primera fase se determinó el GM por AGEB's. Para el año 2003 y con la información del INEGI a nivel de manzana se cambió nuevamente la clasificación de las UT's. Gracias a dicho avance actualmente se tiene identificado dentro de las propias UT's "islas de pobreza" logrando una identificación más precisa de los territorios con mayores necesidades. Por ello, en una sola UT se puede encontrar diferentes GM (ver anexo mapa 4).

Paralelamente, con base en la información censal, el GDF seleccionó y calculó ochenta y seis variables sociodemográficas y económicas para cada UT, infraestructura y equipamiento social, así como las metas físicas y financieras 2001 y 2002 de los subprogramas del PITDS.

Como señalamos, la forma para obtener el perfil poblacional de cada UT y en el entendido que para las gestiones 2001 y 2002 aún no se contaba con la información por manzana, la tarea de conocer los rasgos socioeconómicos de cada una de las UT's, fue realizado calculando el porcentaje de la superficie de una AGEB dentro de una UT. Hay que señalar que dicha metodología tiene problemas en su aplicación, pues toma como criterio ordenador la superficie de la AGEB, dejando de lado los problemas por ejemplo de densidad de la población o de viviendas.

Las variables utilizadas para la construcción de los índices de marginación en los años 2001 y 2002 fueron diferentes. Para el año del 2001, con el apoyo del CONAPO y de la Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, se desarrolló una metodología que consideró 27 variables que se asocian con las características poblacionales, económicas y sociales, particulares para el DF, clasificadas en cuatro dimensiones, para determinar el GM, a saber:

²⁹ Atlas Socioeconómico y de Marginación de las Unidades Territoriales del Distrito Federal, GDF, 2002.

- Educación
- Salud
- Vivienda
- Bienes patrimoniales
- Ingreso familiar.

La combinación y correlación de estos indicadores permitió en forma sintética, conocer el índice, la prevalencia e intensidad de la marginación, estratificando las UT's en cinco grados:

- Muy alta marginación
- Alta marginación
- Media marginación
- Baja marginación
- Muy baja marginación

En el año 2002, se realizó nuevamente el trabajo de elegir otras variables, quedando de la siguiente manera³⁰:

- Educación (Población de 15 años y más con secundaria incompleta. Población de 6 a 14 que no sabe leer y escribir. Niños que no saben leer ni escribir)
- Bienes patrimoniales
- Vivienda (espacios, estructura y servicios)
- Ingresos (población ocupada que recibe hasta dos salarios mínimos mensuales)

El estudio para determinar el índice de marginación de las UT's, según los funcionarios del GDF comprendió tres fases: sustentar la concepción social de marginación; determinar las variables, dimensiones e indicadores que permitieran cuantificar el fenómeno; y definir las técnicas estadísticas para calcular el índice de marginación y clasificar las UT's. El resultado de todo este trabajo, no sólo posibilita conocer el perfil sociodemográfico y económico de población y el GM de cada UT, como referente necesario para la planeación de los programas sociales del GDF, sino además, permite focalizar las acciones, coadyuvando de esta manera al cumplimiento más eficaz de los objetivos de su administración.

Sin embargo, hasta la fecha no contamos con los criterios, porcentajes y ponderaciones exactas que se dieron a cada indicador para determinar el nivel de marginación de cada UT. Sólo conocemos que se utilizó el método de los componentes primarios de CONAPO.

2.6 PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL DE DESARROLLO SOCIAL (PITDS)

Como ya mencionamos la política social se convierte en el eje articulador de los programas en la presente administración del GDF.

“Su objetivo principal es evitar que continúe el deterioro en los ingresos de los más de 2 millones de personas que en la capital sufren de condiciones de pobreza o pobreza extrema. Fortalecer las instituciones sociales, mejorar la calidad de los servicios, ampliar la cobertura, establecer la gratuidad y la atención a todas las personas que requieren de sus servicios son los propósitos de esta política. Es prioritaria la atención a niños, niñas y jóvenes, especialmente aquellos que se encuentran en circunstancias difíciles, a las mujeres, a los adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad e indigentes. El empleo representa una liga entre lo económico y lo social, dado que es a través del trabajo que se posibilita la

³⁰ Atlas DF, 2001.

generación de riqueza. Por ello, el empleo es un determinante central del bienestar de la población.”³¹

En el discurso, el plan de gobierno de López Obrador está muy ligado al trabajo con organizaciones sociales y muy en especial con los 1352 CV's. No obstante, a través de las diversas entrevistas que realicé con los responsables de los programas el papel del CV es mínimo³².

El gobierno busca apoyar el desarrollo democrático de la organización vecinal y aplicar programas de desarrollo social que contribuyan al logro de objetivos en la materia. Cabe señalar que la aplicación de dichos programas busca ser colectiva, en función de las características y necesidades sociales específicas de cada UT y de acuerdo a las circunstancias materiales y presupuestales existentes. De este modo, sostiene que en la medida que la organización vecinal vaya desarrollando su capacidad de decisión, ejecución y control, aumentarán las perspectivas de canalizar más programas al régimen de los gobiernos vecinales (PGD, 2001-2006).

“..el PITDS es un programa con objetivos de desarrollo social, económico y urbanístico que involucra la focalización y la territorialización del gasto en planes y programas hacia grupos vulnerables, programas de micro crédito, de calidad residencial y de seguridad ciudadana”. (PITDS, 2001).

Según las autoridades del GDF un papel importante para llevar a cabo esta reforma a la política social es “focalizar” que responde a la necesidad de asignar recursos para atender de la manera más eficiente y cubrir sus necesidades sociales específicas. Dicha estrategia aplicada a conglomerados urbanos muy heterogéneos busca reducir desigualdades. Con todo, su implantación requiere de un diagnóstico exhaustivo del territorio y grupos sociales. El PITDS no sólo focaliza a la población vulnerable y susceptible de ser apoyada por sus acciones, junto a ello, la localiza en el territorio, en un espacio factible de ser beneficiado por una inversión. Se logra una focalización territorial de los pobres, por así decirlo. La clasificación por GM y la atención prioritaria a los grupos más vulnerables de la Ciudad de México, son los instrumentos del GDF para llevar a cabo su política social.

Según el GDF, las UT's de más alta marginación son los territorios que tienen mayor prioridad. Se pretende brindar una cobertura amplia y sostenida en beneficio de la población en condiciones de mayor pobreza. Esta nueva gestión trae consigo enormes desafíos, por ejemplo: ejercicio presupuestal, operación de los programas e implantación en el territorio. Una misión esencial es evitar la duplicidad de las acciones y llevar la inversión a los lugares donde más se necesita la ayuda. En el transcurso del presente trabajo comprobaremos si aquello se logra.

³¹ Derechos sociales y estado igualitario 2002.

³² Se realizaron entrevistas con las direcciones de: Secretaría de Desarrollo Social, Dirección General de Participación Ciudadana, Subdirección de área participación ciudadana, Delegación Cuactemoc. DIF-DF, programa discapacitados, programa desayunos escolares, niños en situación de vulnerabilidad. Secretaría de Salud, programa adultos mayores. Instituto de la Vivienda, programa de créditos de vivienda. Secretaría de Desarrollo Económico, microcréditos productivos de autoempleo.

2.6.1 OBJETIVOS DEL PITDS

El principal objetivo del PITDS es frenar el empobrecimiento de la población y contribuir a la disminución de desigualdades sociales. La responsabilidad actual del gobierno se centra en atender a todas las personas que se encuentren en condición de pobreza y marginación. Para el GDF las políticas y programas deben promover la equidad, el respeto a la diversidad y la inclusión social; combatir la discriminación y fomentar la integración de jóvenes, mujeres, adultos mayores, indígenas, niñas, niños y personas con discapacidad, así como impulsar la participación corresponsable de los ciudadanos en el desarrollo social.

Para el PITDS las orientaciones estratégicas son:

- Lograr el reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad de la población
- Reconocer los derechos y atender las necesidades específicas de los distintos grupos sociales
- Impulsar la reconstrucción del tejido social, fortaleciendo las relaciones familiares
- Promover la construcción de redes solidarias vecinales para mejorar la convivencia social entre hombres y mujeres
- Reconocer y estimular formas de participación social en beneficio de la colectividad y en la formulación de políticas públicas
- Construir una identidad ciudadana basada en la diversidad cultural, social y de género.

Como se advierte, el PITDS es una estrategia integral que no sólo busca el uso de herramientas técnicas con los GM, sino que también demanda esencialmente la reconstrucción del tejido social y la participación popular de los habitantes del DF.

2.7. DESCRIPCION DE SUBPROGRAMAS DEL PITDS

A continuación presentamos una sinopsis de los 14 subprogramas que conforman el PITDS³³, con la intención de conocer sus objetivos, modalidad de gestión, requisitos, beneficios y población susceptible de ser apoyada. El subprograma de vivienda será expuesto en detalle en el capítulo 4. Al final del capítulo, presentamos una explicación y análisis general de todos los vertientes así como un cuadro resumen, para comprender el funcionamiento del PITDS.

2.7.1 APOYO INTEGRAL ADULTOS MAYORES

Instancia encargada.- Secretaría de Salud del GDF

Beneficiarios.- Adultos mayores de 70 años o más

Meta.- Detener el empobrecimiento y mejorar las condiciones de salud de los adultos mayores que viven en el DF. Los requisitos para ser seleccionados son:

- Tener un tiempo de residencia mínimo de 3 años en el DF.
- Comprobar que se tiene la edad para ingresar al subprograma.
- Verificar domicilio actual (recibo de luz, agua, predial, credencial de elector o INSEN).
- Firmar un convenio de aceptación
- Nombrar un representante, si así lo desea.

Entre los beneficios que gozan los adultos mayores esta:

- Apoyo de 633 pesos mensuales para la compra de productos básicos. El dinero es depositado en vale electrónico utilizable en tiendas de autoservicio localizadas en el DF.
- Atención médica y medicamentos gratuitos en los Centros de Salud del DF.
- Transporte público gratuito y ayudas fiscales.

³³ PITDS, GDF, 2001 – 2002.

2.7.2 BECAS A NIÑOS Y NIÑAS EN SITUACION DE VULNERABILIDAD

Instancia encargada.- DIF-DF

Beneficiarios.- Niños y niñas de escasos recursos, entre 6 y 15 años, con preferencia en hijos de madres solteras y que se encuentren estudiando.

Meta.- Evitar que niñas y niños que viven en zonas pobres del DF, abandonen la escuela por falta de recursos económicos.

Entre los requisitos para ser tomado en cuenta esta:

- Niños que acudan a la escuela y vivan en zonas de mediana, alta y muy alta marginalidad o con familias tengan un ingreso de dos salarios mínimos o menor a éste.
- Niños de madres solas, cabeza de familia
- Niños trabajadores asistiendo a la escuela formal o informal

La beca alcanza la suma de 636 pesos mensuales, para la compra de alimentos, medicinas, artículos escolares y transporte. A partir de la gestión 2002, la selección los nuevos beneficiarios, se realiza a través de lista de espera, captada a través de los módulos ubicados en los Centros DIF. Las nuevas altas proceden, cuando existe cancelación o baja.

El programa trabaja en UT's de alta y muy alta marginalidad. La forma de localizar a los posibles beneficiarios se inicia con visitas domiciliarias para conocer con mayor profundidad la situación de estas familias. El DIF-DF informa que la mayoría de los 16 mil beneficiarios son hijos de madres solteras. Según datos del GDF de las 3 millones y medio de madres que habitan la demarcación, prácticamente la mitad son madres solas por diferentes razones y de todas las edades; sean viudas, divorciadas, separadas o madres solteras. Junto a ello se señala que existen cerca de 700 mil madres entre los 12 y 19 años, por lo que su situación se agrava aún más, de esta misma forma explican que en las zonas de alta y muy alta marginalidad este problema se recrudece, porque además de ser madres solteras, no tienen recursos para llevar a sus hijos a la escuela. El avance del programa es informado periódicamente, a través de las reuniones que lleva a cabo la Dirección de Participación Ciudadana.

2.7.3 MICROCRÉDITOS PARA ACTIVIDADES PRODUCTIVAS DE AUTOEMPLEO

Instancia encargada.- Secretaría de Desarrollo Económico del GDF

Beneficiarios.- Grupos solidarios de 5 a 15 personas de escasos recursos, sin empleo estable y que vivan en unidades territoriales de media, alta o muy alta marginación

Meta.- Fomentar el autoempleo mediante el otorgamiento de micro créditos a proyectos productivos presentados por grupos solidarios.

La Secretaría de Desarrollo Económico, a través del Fondo para el Desarrollo Económico, fijo en entre sus objetivos impulsar programas que garanticen el apoyo financiero de manera directa a las micro y pequeñas empresas. Para ello puso en marcha dos programas que son explicados a continuación.

a) Programa de microcréditos para actividades productivas de autoempleo.

La población objetivo para este programa, es la que se ubica en las zonas de mayores índices de marginación y pobreza. En el año 2001 se seleccionaron 778 UT's, para poner en práctica el programa.

En el ejercicio 2001 el monto promedio por crédito fue de 3,000 pesos, logrando así la generación de más de 35 mil empleos. Los recursos se utilizan para la compra de mercancías,

insumos, herramientas o equipo para negocios comerciales, industriales o de servicios. El sector más beneficiado con este programa fue el comercial, al recibir 71% de los créditos, seguido por el sector servicios con 18.7%, el sector manufacturero con 10% y por último, el sector agroindustrial con 0.31%. Se destaca que 68.8% de los beneficiarios son mujeres.

Entre las estrategias del programa está brindar asesoría y capacitación, tanto financiera como comercial. Gracias a ello, se ha proporcionado atención en este rubro a 18,062 personas y se continúan desarrollando talleres permanentes con duración de diez horas cada uno, impartidos en diez delegaciones del DF. El esquema de financiamiento del programa se da como sigue: Monto: 1,000 a 3,000.

Plazo: 16 semanas.

Forma de pago: Semanal.

Tasa de interés: 0.7% semanal.

Esquema de pago:

Monto del crédito	Pago semanal fijo
1,000	66
1,500	99
2,000	133
2,500	166
3,000	199

b) Programa de financiamiento a la micro y pequeña empresa.

Este programa busca ofrecer un servicio financiero accesible a las necesidades de los agentes económicos hasta ahora marginados de la banca comercial o que obtienen crédito en condiciones muy desventajosas.

El 2002 en promedio el crédito alcanzo a los 45 mil pesos. Con ello se benefició en forma directa a 9,800 personas empleadas en las empresas acreditadas. Los créditos se programaron territorialmente por delegación, seleccionando las UT's de muy alta y alta marginación.

2.7.4 CONSTRUCCION, AMPLIACION Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA EN LOTE UNIFAMILIAR

Instancia encargada.- Instituto de Vivienda del GDF - DF

Beneficiarios.- Familias en condiciones de pobreza y necesidad, con capacidad legal para contratar el crédito.

Meta.- Mejorar o ampliar la vivienda de familias de bajos recursos económicos, para superar situaciones de hacinamiento, precariedad e insalubridad, a través del otorgamiento de créditos.

Los créditos se utilizan para ampliar la vivienda en lote familiar ya urbanizado con alcance no mayor de 30 m², construidos en obra negra. Para vivienda nueva, con una construcción no mayor de 60m². La obra puede realizarse en segunda o tercera planta, en subdivisión de predios o lotes baldíos. El recurso lo administra directamente el beneficiario. El pago del arquitecto o ingeniero civil lo realiza el INVI.

2.7.5 MANTENIMIENTO DE UNIDADES HABITACIONALES DE INTERES SOCIAL

Instancia encargada.- Procuraduría Social del DF.

Beneficiarios.- Unidades habitacionales (UH) de interés social, de cuando menos cinco años de antigüedad.

Meta.- Mejorar las áreas comunes de las UH de interés social, elevando así la calidad de vida de sus habitantes, mediante el otorgamiento de apoyos económicos.

El subprograma consiste en un apoyo económico para realizar trabajos de conservación y mejoramiento. El financiamiento se asigna proporcionalmente, de acuerdo con el número de viviendas que conforman cada conjunto. Los vecinos deciden la utilización de los recursos y administran su aplicación.

La razón por la que diseñó este programa según el GDF tiene el propósito de frenar el deterioro físico de las UH, por lo que, sin la puesta en marcha del programa se corre el riesgo de perder un parque habitacional muy importante para la ciudad y que en este caso representa la habitación de más de 320 mil familias³⁴.

2.7.6 BECAS DE CAPACITACION PARA DESEMPLEADOS

Instancia encargada.- Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social del GDF

Beneficiarios.- Personas desempleadas de 16 a 45 años (en el año 2001 las edades comprendían entre los 44 y 55 años), que quedaron sin empleo en un período anterior de 6 meses y haber cotizado al IMSS o al ISSSTE por lo menos durante 6 meses previos a la pérdida del empleo.

Meta.- Apoyar a la población desempleada en el proceso de búsqueda de empleo, para facilitarle su comunicación con las empresas y su traslado hacia fuentes de trabajo, contribuyendo a que mantengan un nivel de ingreso básico para el sustento de su familia.

El servicio de empleo, ofrece cursos para actualizar los conocimientos en técnicas de trabajo, adquirir nuevas habilidades y certificar los conocimientos y habilidades. Se ofrece una bolsa de trabajo para la colocación formal dentro una empresa establecida o para el autoempleo. La beca equivale a un salario mínimo, por el lapso de tres a cuatro meses de capacitación, servicio médico, compra de material didáctico y ayuda para pasajes.

2.7.7 APOYO AL DESARROLLO RURAL

Instancia encargada.- Secretaría del Medio Ambiente CORENA.

Beneficiarios.- Grupos de productores y habitantes de zonas con vocación rural, que atienden labores de preservación de recursos naturales y producción de alimentos, pertenecientes a familias de escasos recursos.

Meta.- Promover el desarrollo rural y mejorar las condiciones de vida de productores, considerando la preservación del suelo y mejorando el impacto ambiental. Apoyo económico a grupos de trabajo que desarrollan proyectos productivos o de conservación (empleo temporal).

El área rural del DF se localiza al sur-oriente y comprende 7 delegaciones políticas: Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco. Para labores de conservación se incluye la Sierra de Guadalupe, en Gustavo a. Madero.

³⁴ *Ibíd.*

El programa de trabajo destaca entre otros aspectos, alentar las formas sustentables del uso de la tierra. Contempla el fomento de la producción agropecuaria y apoyo a la actividad productiva del sector rural. Entre las líneas de trabajo observamos:

I. Acciones de conservación de recursos naturales.

- Rehabilitación y mantenimiento de obras hidráulicas de captación y conducción de agua.
- Conservación y restauración de suelos.
- Protección y cuidado del bosque.

II. Acciones productivas sustentables

- Rehabilitación y mantenimiento de instalaciones pecuarias, acuícolas y agrícolas.
- Acciones de apoyo a la siembra, labores culturales y cosecha, así como actividades relacionadas con la producción pecuaria y la acuicultura.
- apoyar la empresa familiar y social poniendo énfasis en las propuestas de la mujer campesina
- apoyo a actividades en proyectos ecoturísticos.

Son sujetos susceptibles de apoyo productores rurales y habitantes que atienden labores de preservación de recursos naturales y vida silvestre que conforman las asociaciones, ejidos, comunidades, uniones de pequeños propietarios y grupos organizados de mujeres y hombres que se encuentran en situación de marginación, así como de vulnerabilidad en su calidad de vida. La población objetivo reside en las UT's con vocación rural dentro del suelo de conservación, las cuales se encuentran identificadas en promedio como de alta marginalidad.

2.7.8 DESAYUNOS ESCOLARES

Instancia encargada.- DIF-DF.

Beneficiarios.- Niños y niñas de escuelas públicas de preescolar, primaria, educación especial, Centros de Atención Infantil Comunitaria del DIF-DF

Meta.- Elevar el nivel de aprovechamiento escolar, mediante el aporte complementario nutricional que proporciona el desayuno escolar.

En este programa, los beneficiarios son los alumnos que asisten a escuelas públicas, dependientes de la Secretaría de Educación Pública. El desayuno escolar sólo se entrega los días escolares hábiles. Para la operación del programa, es necesaria la participación de los padres de familia, en la operación, administración y control del programa, por lo cual cuentan con el apoyo de las autoridades del plantel y personal de campo del DIF-DF. Los padres aportan una cuota de recuperación por concepto de cada desayuno consumido que va de 35 a 95 centavos o una fija de 50 centavos, otorgando exención a quienes por sus condiciones económicas no estén en posibilidades de aportar dicha cuotas.

2.7.9 APOYO LECHE LICONSA (INICIO 2002)

Instancia encargada.- Secretaría de Salud del GDF.

Beneficiarios.- Personas que cuenten con la credencial de lechería LICONSA.

Meta.- Este subprograma busca atenuar el impacto social del incremento a la leche LICONSA establecido por el Gobierno Federal y que afecta a la población de más bajos recursos.

Vale de 70 pesos cada uno, repartidos en lecherías LICONSA por el personal de la Secretaría de Salud del DF en cuatro ocasiones durante el año.

2.7.10 BECAS A PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Instancia encargada.- DIF-DF.

Beneficiarios.- Personas con discapacidad.

Meta.- Contribuir a mejorar la calidad de vida de personas con discapacidad en zonas de mayor pobreza.

La beca consiste en un apoyo económico de 636 pesos mensuales, transporte público gratuito y apoyos fiscales. A partir del año 2002 las nuevas altas proceden sólo en casos de baja o cancelación siempre y cuando los discapacitados vivan en las UT's de media, alta y muy alta marginación y que tengan un ingreso familiar inferior a dos salarios mínimos. El apoyo económico debe ser destinado para la compra de alimentos, medicinas, aparatos ortopédicos, educación y rehabilitación. Entre los requisitos para acceder a una beca esta:

- Residir en el DF y tener menos de 70 años
- Sean niñas, niños, jóvenes o adultos hasta de 69 años que residan en el DF. (desde recién nacidos, cuando se detecta algún problema desde recién nacidos, hasta los 69 años)
- Vivir en zonas de mediana, alta y muy alta marginalidad (a partir del 2002)
- Que vivan en familias que tengan menos de dos salarios mínimos,
- Tener discapacidad permanente: motriz, auditiva, visual o intelectual.

La mayoría de los beneficiarios están ubicados en 1200 unidades territoriales en su gran mayoría de mediana, alta y muy alta marginalidad.

2.7.11 PREVENCIÓN AL DELITO

Instancia encargada.- Gobierno Delegacional - Secretaría de Seguridad Pública.

Beneficiarios.- Todos los habitantes del DF.

Meta.- Lucha contra la inseguridad ciudadana.

El programa tiene como propósito central contribuir al combate de la inseguridad pública, mediante la participación activa de la población. Para ello, los ciudadanos deciden en asambleas vecinales en que acciones, bienes o servicios se aplicarán los recursos económicos destinados por este subprograma a cada UT. Las propuestas de las posibles acciones a ser desarrolladas son:

- Instalación de alarmas
- Instalación de luminarias
- Adquisición de radios de intercomunicación vecinal
- Remodelación de módulos de seguridad
- Compra de cuatrimotos o bicicletas para vigilancia
- Contratación de servicios de orientación jurídica
- Dotación de radiolocalizadores a policías
- Organización de actividades comunitarias para la recuperación de plazas, centros deportivos, que sean sitios de alta inseguridad.
- Difusión de medidas de prevención del delito a través de pláticas, cursos o talleres
- Adquisición de patrullas
- Capacitación en temas sobre violencia intrafamiliar, adicciones, etc.

Para la aplicación de los recursos asignados a cada UT, el CV conjuntamente con los vecinos debe presentar el proyecto a la delegación. Para el año 2001 la inversión en promedio por UT fue de 500 mil pesos.

2.7.12 ESTANCIAS INFANTILES

Instancia encargada.- Gobierno Delegacional – DIF DF.

Beneficiarios.- Niños de 2 a 6 años.

Meta.- Apoyar a madres trabajadoras y jefas de familia, así como a padres que tengan la custodia de sus hijos, con escasos recursos económicos que trabajan fuera del hogar y cubran amplios horarios de trabajo.

La intención es favorecer el desarrollo integral de los niños y niñas, cuidando los aspectos de educación, alimentación y salud en las estancias infantiles.

2.7.13 CONSTRUCCION Y MANTENIMIENTO DE ESCUELAS

Instancia encargada.- Gobierno Delegacional.

Beneficiarios.- Estudiantes de escuelas públicas.

Meta.- Mejorar las condiciones de los inmuebles de planteles escolares públicos de educación preescolar, primaria y secundaria.

Los padres de familia, maestros y autoridades educativas definen la modalidad de ejecución de proyectos a ser ejecutados en cada plantel y la forma de uso de los recursos.

2.7.14 APOYO A MERCADOS PUBLICOS

Instancia encargada.- Gobierno Delegacional

Beneficiarios.- Mercados públicos

Meta.- El objetivo del programa es mejorar las condiciones materiales de mercados públicos.

El uso de recursos es definido de común acuerdo entre locatarios de mercados públicos y autoridades delegacionales.

Para contar con un panorama más amplio entorno al PITDS, presentamos algunos detalles en torno a la ejecución de los subprogramas. En primer lugar, la forma de gestión de las diferentes vertientes es diferente de una a otra. Por las entrevistas realizadas con los encargados de los distintos proyectos la identificación de los potenciales beneficiarios es diferente en cada línea de acción. Al parecer cada institución tiene sus propios métodos en torno a la localización. Aunque la mayoría acepto que el primer paso para la inversión es tener como base el GM de las UT's. Ya en el ejercicio real de los recursos y su aplicación cada institución es libre.

Sin embargo, si desglosamos el PITDS tenemos que 4 vertientes se saltan a la clasificación del territorio, debido a su naturaleza. Por ejemplo: adultos mayores, desayunos escolares y prevención al delito tienen una cobertura universal, por tanto, la clasificación por marginación no es tomada en cuenta. El cuarto subprograma, apoyo a los consumidores de leche LICOMSA, en tanto sólo ayuda a aquellas personas que son beneficiadas por el Gobierno Federal, en conclusión su accionar no tiene nada con relación al territorio.

De las 10 restantes actividades 8 son de naturaleza territorial y focalizada, es decir toman como base de planificación y acción el uso de la marginación, pero agregan la focalización de "grupos" y "personas" específicos que se encuentran en situación desventajosa o de marginación. Becas para discapacitados, niños en situación de vulnerabilidad, becas de empleo y créditos para la vivienda, entran en la ayuda individual (por así llamarlo), que no requieren de la acción colectiva para conseguir el apoyo. Micro créditos, desarrollo rural y unidades habitacionales, ingresan en el beneficio de grupo, por necesitar de un trabajo sumado para adherirse al PITDS. Estancias infantiles, si bien no necesita de una labor individual o de conjunto, recibe el financiamiento por la ubicación en el territorio y situación de deterioro.

Finalmente, 2 obras son de naturaleza territorial: construcción y mantenimiento de escuelas y apoyo a mercados (ver cuadro PITDS).

Es importante señalar que la información en torno a la ejecución de los programas que llevan adelante las delegaciones (prevención al delito, estancias infantiles, apoyo a mercados y escuelas), es reducida y poco clara, especialmente en la gestión (localización) y destino de los recursos. En cuanto a las becas, hay que señalar que todas están indexadas a la inflación, es decir crecen de acuerdo al comportamiento del alza en los precios.

Para finalizar, la discrepancia entre lo que se entiende por asistencia universal y focalización de la asistencia se torna evidente. El gobierno habla de universalizar los derechos, pero mediante la acción de los subprogramas lo que busca es la delimitación de territorios claramente identificados por su grado de exclusión con la intención de beneficiar a los más desprotegidos.

En cuanto a la estrategia de cobertura y con la intención de no duplicar acciones o desviaciones, la búsqueda con precisión de la población objetivo se realiza gracias al trabajo de las diferentes secretarías mediante promotores vecinales que tienen el papel de identificar a los posibles beneficiarios. Aunque este trabajo no se dan en todos los subprogramas. Al respecto, el trabajo de los promotores de salud, como lo es para el caso de las becas a discapacitados y ancianos se vuelve crucial y fundamental en toda esta política. Hay que insistir que los promotores de la dirección de participación ciudadana sólo tienen la tarea de divulgar las acciones, pero ningún papel en la dotación de un servicio o en la decisión sobre la distribución de beneficios (ver anexo fotográfico diapositiva 27).

CAPITULO III

3. ANALISIS CUANTITATIVO DEL PITDS: GESTIONES 2001 - 2002.

El análisis cuantitativo en torno al PITDS busca indagar en las cifras, si se cumple el objetivo central del GDF, es decir que los recursos se destinan a frenar el empobrecimiento de la población para encaminar su apoyo a los grupos más vulnerables y marginados de la sociedad. En este sentido, observaremos los principales resultados del PITDS en las gestiones 2001 y 2002, en torno a:

1. Clasificación de la población y UT's por GM
2. Inversión por delegación, programa y GM
3. Gasto por persona
4. Presupuesto total del PIDTS

Esta exploración compara las cifras del 2001 y 2002, con el propósito de observar el comportamiento de las diferentes variables antes mencionadas y corroborar si la inversión llegó precisamente a los territorios, por consiguiente a la población con mayores carencias que viven en las UT's de muy alta y alta marginación, según la clasificación hecha por el GDF. Recordemos que el DF está dividido en 1280 UT's. Según la LPC, cada UT debe contar con su CV. Sin embargo al existir varias UT's "subdivididas" en dos, el GDF actúa en 1352 CV's. Por esta situación los programas del DF son ejecutados en las 1352 CV's.

Al contar con la información (número de habitantes, inversión, GM, etc) por CV, la tarea fue "agregar" dichos datos por delegación, para su posterior análisis. Las cifras presentadas son la suma de los datos obtenidos por CV, vaciados en las demarcaciones territoriales para su posterior revisión. Los datos utilizados para la investigación en torno al PITDS fueron las metas físicas y financieras programadas por el GDF para las gestiones 2001 – 2002, los presupuestos de egresos 2001 – 2002, la cuenta pública 2001 – 2002 e informes de la Secretaría de Desarrollo Social del DF.

3.1. POBLACION Y GRADOS DE MARGINACION 2001 – 2002.

El elemento central de la política social es clasificar al territorio por GM para tener localizada al menos en la teoría, a la población de que vive en condiciones de muy alta y alta marginación. El territorio que se clasifica por GM es el CV y "no" la delegación, por tanto, la ejecución de programas e inversiones se llevan a cabo en dicho espacio. Un primer acercamiento a los resultados obtenidos en base a la información del GDF es la distribución de la población por GM y delimitación política para los años 2001 y 2002.

La cifra de habitantes que maneja el GDF por demarcación territorial y total general, en las gestiones 2001 y 2002 varía en un 0,6%, existiendo una menor cantidad de moradores en el 2002 (ver cuadro 1).

No obstante, la distribución de residentes del DF muestra que tan sólo en un año la cantidad de individuos catalogados como de muy alta marginación aumenta en más de 900,000 personas entre el año 2001 y 2002, es decir, aumenta de 11% a un 22% del total (ver cuadro 2). En el GM bajo, la cantidad de pobladores se reduce en aproximadamente 630,000 en el 2002 respecto al 2001; es decir, se reduce en un 7%. En los tres niveles restantes de marginación, se dan cambios que no sobrepasan los 2 puntos porcentuales de diferencia entre 2001 y 2002 (ver cuadro 2).

Los cambios abruptos son consecuencia de las modificaciones hechas por el GDF al momento de utilizar los indicadores para clasificar a los CV's por GM para cada gestión. Esto indica, que tan sólo con el uso de algunas variables y su ponderación podemos modificar sustancialmente el mapa de pobreza de algún territorio. Producto de ello, por ejemplo, es que el total de vecinos de Milpa Alta sea encasillada para el año 2002 como de muy alta marginación. (ver cuadro 1). Por el contrario Benito Juárez para el año 2002 enmarca al 85 % de su población en marginación muy baja (ver cuadro 2).

CUADRO 1
POBLACION RESIDENTE POR DELEGACION Y GRADO DE MARGINACION POR CV DE RESIDENCIA
COMPARATIVO 2001 - 2002.

DELEGACION	GRADO DE MARGINACION										Población (%) **
	1 (Muy Alta)		2 (Alta)		3 (Media)		4 (Baja)		5 (Muy Baja)		
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	
IZTAPALAPA	231,936	639,920	640,925	444,503	635,666	421,986	169,725	186,671	93,421	79,906	21
A. OBREGON	134,812	97,109	128,814	265,902	211,641	158,444	85,152	85,080	124,909	75,077	8
IZTACALCO	112,306	2,015	13,224	145,512	187,366	184,499	60,048	52,351	37,773	26,943	5
MILPA ALTA	89,465	90,645	7,279								1
TLAHUAC	87,652	129,067	170,465	95,654	37,988	66,157	6,378			10,367	4
TLAPAN	74,668	201,192	154,377	138,343	155,348	70,994	51,443	56,812	144,940	103,177	7
XOCHIMILCO	66,690	196,433	135,641	65,278	115,463	72,642	31,456	7,567	19,547	17,851	4
G. A. MADERO	57,696	241,013	248,257	255,915	388,081	369,503	373,635	170,487	166,252	198,583	14
CUAJIMALPA	40,708	47,167	39,436	22,974	59,585	67,710	11,398	11,890			2
M. CONTRERAS	22,496	92,517	67,986	58,427	59,919	42,602	52,613	18,579	18,748	9,512	3
COYOACAN	8,029	69,194	124,254	150,260	139,508	47,843	135,926	76,685	231,304	289,078	7
M. HIDALGO	1,875	2,026	3,874	41,260	63,964	120,665	132,548	84,284	149,585	88,254	4
V. CARRANZA	1,652		173,614	67,376	42,535	254,512	190,608	81,606	53,679	52,003	5
AZCAPTOZALCO		29,121	23,362	78,371	141,505	180,354	213,151	81,127	62,541	72,002	5
BENITO JUAREZ			9,756				20,453	52,866	329,124	307,615	4
CUAUHTEMOC				67,307	115,542	181,758	254,080	193,865	145,510	73,330	6
TOTAL GENERAL*	929,985	1,837,419	1,941,265	1,897,082	2,354,110	2,239,669	1,788,615	1,159,870	1,577,335	1,403,698	100

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF: PIT 2001 y 2002

* El número total de habitantes utilizado por el GDF entre 2001 y 2002, varía en 53,751 personas (0.6%). Hay una menor cantidad de pobladores en el 2002

En el 2001 la cifra es de: 8,591,309. En el 2002: 8,537,738.

** Debido a que la diferencia en el número de la población entre 2001 y 2002 es mínima, el porcentaje de población por delegación con respecto al total no cambia.

Otro ejemplo sobresaliente se da en sentido contrario a lo ocurrido en Milpa Alta. En Iztacalco 112,3812 personas catalogadas como de muy alta marginación en el 2001, se reducen a tan sólo 2,015 en el 2002 (ver cuadro1).

En todas las delegaciones existieron modificaciones en cuanto a movimiento de población en los GM, que restaron o aumentaron personas a un tipo de marginación. Los porcentajes varían desde un 47 % (V. Carranza, grado medio), un 22% (Tlalpan grado muy alto), hasta un 2% (A.Obregón, grado alto). Los mayores cambios se dan en las 8 delegaciones con GM muy alta entre 2001 y 2002 (ver cuadro 2). Al estudiar en detalle cada delegación y GM, observaremos que existen tendencias notables de un grado a otro. Con mucha facilidad en el papel se define qué territorio necesita inversión y cuál no, qué población es pobre o rica y por tanto, dónde se debe dirigir el gasto social.

Estos datos demuestran que en el PITDS el camino para determinar la localización del gasto está muy lejos de ser la mejor. Sería difícil justificar cómo, de la noche a la mañana, cerca de

400,000 habitantes de Iztapalapa sean catalogadas en el índice de muy alta marginación, representando un aumento de 27% a un 57% (ver cuadros 1 y 2). Otro ejemplo interesante se presenta en V. Carranza donde 100,000 personas dejan de pertenecer al GM alto y pasan al grado medio, lo que equivale una reducción del 23% (ver cuadros 1 y 2).

CUADRO 2

DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR GRADO DE MARGINACION Y DELEGACION COMPARATIVO 2001 - 2002. (%)

DELEGACION	GRADO DE MARGINACION										TOTAL (%)	
	1 (Muy Alta)		2 (Alta)		3 (Media)		4 (Baja)		5 (Muy Baja)			
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002		
MILPA ALTA	92	100	8	0	0	0	0	0	0	0	0	100
TLAHUAC	29	43	56	32	13	22	2	0	0	0	3	100
IZTACALCO	27	0	3	35	46	45	15	13	9	7	100	
CUAJIMALPA	27	31	26	15	39	45	8	8	0	0	100	
A. OBREGON	20	20	19	21	31	30	12	14	18	16	100	
XOCHIMILCO	18	43	37	32	31	22	9	0	5	3	100	
IZTAPALAPA	13	36	36	25	36	24	10	11	5	5	100	
TLAPAN	13	35	27	24	27	12	9	10	25	18	100	
M. CONTRERAS	10	42	31	26	27	19	24	8	8	4	100	
G. A. MADERO	5	20	20	21	31	30	30	14	13	16	100	
COYOACAN	1	11	19	24	22	8	21	12	36	46	100	
M. HIDALGO	1	1	1	12	18	36	38	25	43	26	100	
V. CARRANZA	0	0	38	15	9	56	41	18	12	11	100	
AZCAPTOZALCO	0	7	5	18	32	41	48	18	14	16	100	
BENITO JUAREZ	0	0	3	0	0	0	6	15	92	85	100	
CUAUHTEMOC	0	0	0	13	22	34	49	38	28	14	100	
TOTAL (%)	11	22	23	22	27	26	21	14	18	16	100	

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF: PIT 2001 y 2002

La mayoría de la población está catalogada en el nivel de media marginación: alrededor de 2,354,110 hab. que equivale al 26% del total del DF (año 2002). Respecto a la proporción de habitantes en el DF Iztapalapa cuenta con el 21% del total del DF y Milpa Alta sólo representa el 1% (ver cuadro 1). Esta información será cruzada con la inversión y las metas físicas para observar su destino final.

3.2 COMITES VECINALES POR MARGINACION 2001 – 2002.

El comportamiento en cuanto a los cambios respecto a la clasificación de los CV's es muy similar a lo ocurrido en los datos de población. En torno a los CV's, interesa rescatar el problema que mencionamos anteriormente; la dimensión de la UT. Las diferencias en el tamaño del CV y por consiguiente la desigual distribución del número de habitantes de la misma, tiene como consecuencia que los CV's de mayor tamaño que albergan una buena cantidad de personas (entre 15 y 35 mil) pierdan las particularidades socioeconómicas de los individuos, familias o territorios que presentan en su interior. Por lo tanto, las grandes discrepancias existentes en la superficie de los CV's, o la densidad de las mismas (alta, media o baja) provoca que el instrumento de medición que se utiliza en el DF borre las marcadas diferencias entre necesitados y holgados que interactúan en un espacio determinado,

especialmente si el tamaño del CV es extenso o denso. Al final lamentablemente igualamos necesidades, características o carencias que son esenciales para la inversión social

El cuadro 3 presenta la situación en cuanto al movimiento que sufrieron los CV's en las gestiones 2001 y 2002. Llama la atención que con sólo modificar la clasificación de 3 CV's, como en el caso de Tlahuac (pasa de 12 a 15 CV's, del 2001 al 2002, en el GM muy alto) 42,000 personas modifican su estatus (ver cuadros 1 y 3).

**CUADRO 3
DISTRIBUCION DE LOS CV'S POR GRADO DE MARGINACION Y DELEGACION
COMPARATIVO 2001 - 2002.**

DELEGACION	GRADO DE MARGINACION										TOTAL GENERAL
	1 (Muy Alta)		2 (Alta)		3 (Media)		4 (Baja)		5 (Muy Baja)		
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	
M. HIDALGO	1	1	3	12	19	27	27	13	25	22	75
V. CARRANZA	1		28	12	2	34	26	11	4	4	61
COYOACAN	2	3	10	13	16	7	30	21	58	72	116
M. CONTRERAS	8	17	11	13	10	7	10	2	2	2	41
MILPA ALTA	9	12	3	0	0	0	0	0	0	0	12
TLAHUAC	12	15	19	11	5	10	1	0	0	1	37
IZTACALCO	13	1	3	23	27	17	7	9	6	6	56
CUAJIMALPA	14	10	9	6	9	17	4	3	0	0	36
G. A. MADERO	16	31	28	27	44	46	53	30	23	30	164
TLAPAN	16	36	31	21	32	23	18	16	50	51	147
XOCHIMILCO	21	27	24	16	16	16	6	6	4	6	71
IZTAPALAPA	27	54	63	52	60	40	20	22	16	18	186
A. OBREGON	34	20	28	60	47	38	23	25	28	17	160
AZCAPTOZALCO	0	5	8	16	27	40	45	18	11	12	91
BENITO JUAREZ	0	0	1	0	0	0	4	9	51	47	56
CUAUHTEMOC	0	0	0	4	10	13	19	18	14	8	43
TOTAL GENERAL	174	232	269	286	324	335	293	203	292	296	1352

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF: PIT 2001 y 2002

Situación contraria sucede en Cuajimalpa donde el cambio del GM en 4 CV's (se reduce de 14 a 10 UT's, del 2001 al 2002, en el GM muy alto) sólo representan un cambio de 7,000 personas de un grado a otro (ver cuadros 1 y 3).

3.3 INVERSION TOTAL DEL PITDS POR PROGRAMA 2001 – 2002.

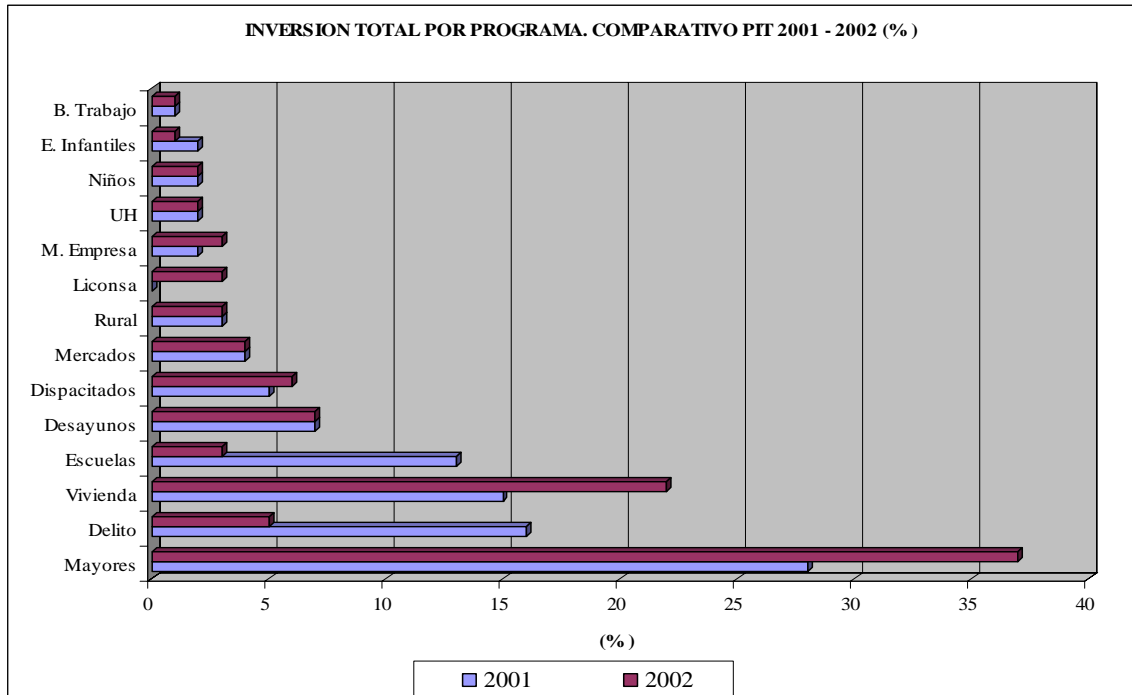
Los programas más importantes en el PITDS son dos: adultos mayores y créditos de vivienda. En las dos gestiones, estas líneas de acción se llevan aproximadamente el 51% de toda la inversión. Adultos mayores en promedio se llevan el 33% del presupuesto total en los años 2001 y 2002, seguido por créditos de vivienda que equivale al 18.5% en el mismo periodo (ver gráfica 1)

Para la gestión 2002, los programas mantenimiento de escuelas y prevención al delito, sufrieron los recortes más considerables de presupuesto respecto al 2001, alrededor del 10% en ambos (ver gráfica 1). Para la gestión 2002, 12 de los 14 subprogramas del PITDS, tiene una inversión que no sobrepasa el 8% del gasto total (ver gráfica 1). Becas para trabajadores es el que menos inversión recibe, tan sólo el 1%. Exceptuando la vertiente de adultos mayores, vivienda (que aumentaron sus presupuestos en 10% y 7% respectivamente), mantenimiento de escuelas y prevención al delito (que disminuyeron inversiones), el financiamiento en las demás vertientes sufren pocas modificaciones (estancias infantiles,

microempresa, becas trabajadores, UH, niños y niñas, producción rural, mercados, desayunos escolares, discapacitados). LICOMSA entra en vigencia a partir del año 2002 y representa el 3% de la inversión total (ver grafica 1). Esta situación se debe a diversos motivos:

- La meta física de beneficiarios en los programas de apoyo a niños y niñas en situación de vulnerabilidad y discapacitados no cambia.
- Los incrementos son el resultado del aumento en el monto de las becas, al ser equiparadas con la inflación.
- El financiamiento aumenta muy poco en los programas UH, microempresa y estancias infantiles.
- Los programas de adultos mayores y vivienda se llevan más del 73% del aumento de la inversión del año 2002.

GRAFICA 1



Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF PIT 2001 y 2002

* El programa LICONSA entra en vigencia en el 2002.

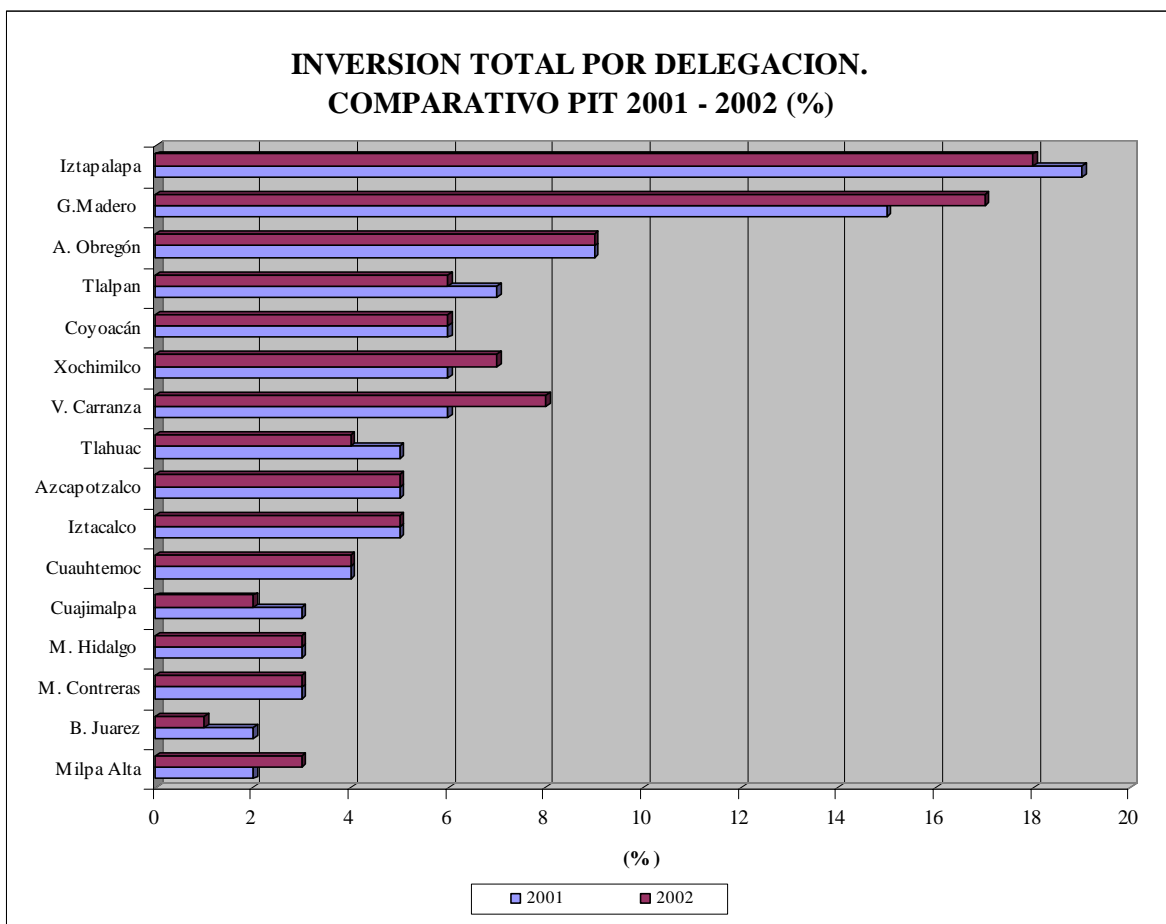
3.4 INVERSION TOTAL DEL PITDS POR DELEGACION 2001 – 2002.

La distribución de la inversión realizada por el GDF por CV, toma como directrices dos elementos:

- El número de habitantes
- El grado de marginación

Debido a ello, las delegaciones más beneficiadas son Iztapalapa y G. Madero, que en conjunto representan aproximadamente el 35% de la población del DF (21% Iztapalapa, 14% G. Madero). Las inversiones para el año 2002 en ambas suman el 35% del total (18% Iztapalapa, y 17% G. Madero, ver gráfica 1).

GRAFICA 2



Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF PIT 2001 y 2002

En el otro extremo nos encontramos con los casos de Milpa Alta y Benito Juárez. En estos ejemplos el número de habitantes no fue preponderante en la distribución de la inversión. Si bien, la segunda triplica en población a la primera, al final recibe menos inversión. En el año 2002 Benito Juárez fue la menos beneficiada y sólo recibió el 1%. Milpa Alta obtuvo el 3% (ver gráfica 1). Esto demuestra que la clasificación de los GM tuvo peso. En el año 2002 todos los habitantes de Milpa Alta están catalogados con de muy alta marginación, mientras que la población de Benito Juárez se ubica en los grados baja y muy baja (ver cuadro 2).

En las dos gestiones, no se aprecian modificaciones sustanciales en cuanto a la inversión por delegación. En 7 de ellas la situación no cambia (A. Obregón, Coyoacán, Azcapotzalco, Iztacalco, Cuauhtemoc, M. Hidalgo, M. Contreras). Sólo 4 aumentan la participación porcentual en inversión, aunque los montos no superan los 2 puntos porcentuales (G. Madero, Xochimilco, V. Carranza, Milpa Alta). Los recortes de presupuesto se dan en 5 (Iztapalapa, Tlalpan, Tlahuac, Cuajimalpa, Benito Juárez) si bien no sobrepasan el 1%, por cada demarcación territorial (ver gráfica 2).

Ya que contamos con el panorama respecto al manejo del presupuesto del PITDS en su conjunto, es necesario observar el comportamiento al interior de cada delimitación política. Para este ejercicio tomamos la gestión 2002. En un primer acercamiento queda claro que el presupuesto varía mucho de una demarcación a otra. El número de habitantes, la clasificación

por GM, composición y necesidades, produce que los recursos sean distribuidos de manera diferente (ver cuadro 4).

CUADRO 4

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA INVERSION POR DELEGACION Y PROGRAMA. AÑO 2002

DELEGACION	Adultos	Vivienda	Desayuno	Discapacidad	Delito	Mercados	Escuelas	Rural	Licons	Micro. Empresa	U.H.	Niños	Trabajadores	Estancias
M. Hidalgo	61	20	7	2	0	0	0	0	3	2	2	1	1	0
Cuauhtemoc	54	23	8	3	0	0	0	0	3	2	3	2	1	0
Azcapotzalco	51	24	7	5	0	0	0	0	4	2	4	2	1	0
Iztacalco	50	23	7	8	0	0	0	0	4	3	3	2	1	0
Coyoacán	46	30	4	5	0	0	0	0	3	3	7	2	1	0
G.Madero	42	19	7	4	9	8	0	0	3	2	2	2	1	1
B. Juárez	41	43	6	5	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0
Iztapalapa	35	29	10	9	0	0	0	0	4	4	4	3	2	0
Tlalpan	34	29	7	8	0	0	0	8	3	3	3	3	2	0
V. Carranza	34	14	4	3	7	15	13	0	2	2	1	1	1	1
A. Obregón	30	19	6	6	16	2	9	1	2	3	1	2	1	2
Tlahuac	30	27	6	9	0	0	0	12	3	3	3	5	2	0
M. Contreras	29	19	7	5	12	1	10	5	3	3	1	2	1	2
Xochimilco	21	16	5	5	10	13	5	13	1	2	0	5	1	1
Cuajimalpa	21	19	7	8	15	3	12	4	2	2	0	2	1	3
Milpa Alta	13	9	4	4	3	14	18	23	1	1	0	6	1	2

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF PIT 2002.

Exceptuando Milpa Alta en todas las delegaciones el gasto es absorbido en su mayoría por adultos mayores, moviéndose entre el 21% y el 61% de la inversión total al interior de cada una. En cuatro; M. Hidalgo, Cuauhtemoc, Azcapotzalco e Iztacalco el subprograma representa más del 50% del gasto total. Créditos de vivienda siguen en el segundo nivel de importancia en 14 demarcaciones territoriales, salvo Milpa Alta y Venustiano Carranza. En general, las acciones de vivienda acaparan las inversiones desde el 16% al 43%. (ver cuadro 4)

Dejando de lado los dos subprogramas señalados, el comportamiento del uso de los fondos en los 12 vertientes restantes es similar y los recursos no sobrepasan en general el 10%, aunque se observan casos que rompen este proceder; Milpa Alta, V. Carranza, o Xochimilco son los ejemplos de ello.

3.5 INVERSION TOTAL DEL PITDS POR GRADO DE MARGINACION 2001 – 2002.

Para contar con una idea más clara en cuanto a la inversión al interior de las delegaciones, es necesario observar el comportamiento del gasto por GM.

Como mencionamos anteriormente, el comportamiento de los desembolsos fue ligada al número de personas, cruzada con el índice de marginación. La distribución de la inversión por delimitación política y GM sufre modificaciones por el cambio en el modo de clasificar a los CV para el año 2002 (ver cuadro 2 y 4). Como ejemplo tenemos a Iztacalco: para el año 2001 el 3% de su población estaba catalogada como de alta marginación y recibía un 4% de inversión. Sin embargo, debido a la modificación de los criterios de clasificación de los CV's hecha por el GDF en el año 2002, su población aumenta a 35% y por consiguiente su inversión sube al 40%, en el mencionado grado (ver cuadro 5).

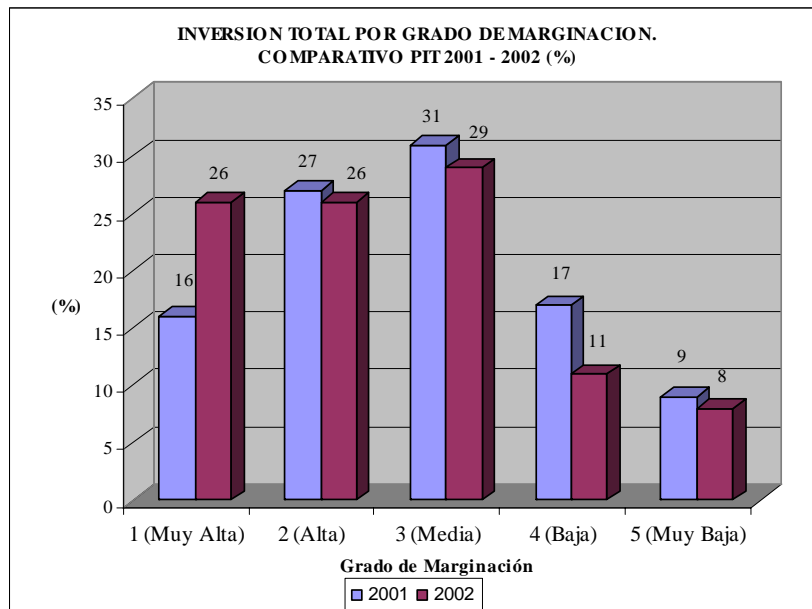
CUADRO 5
DISTRIBUCION DE LA INVERSION POR GRADO DE MARGINACION Y DELEGACION
COMPARATIVO 2001 - 2002. (%)

DELEGACION	GRADO DE MARGINACION										Total (%)	
	1 (Muy Alta)		2 (Alta)		3 (Media)		4 (Baja)		5 (Muy Baja)			
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002		
MILPA ALTA	88	100	12	0	0	0	0	0	0	0	0	100
CUAJIMALPA	35	32	28	22	33	43	5	3	0	0	0	100
TLAHUAC	34	48	52	33	12	17	2	0	0	0	2	100
IZTACALCO	28	1	4	40	49	44	16	10	3	5	100	
A. OBREGON	25	16	22	46	33	21	9	10	10	7	100	
TLAPAN	22	47	29	25	29	11	6	8	15	10	100	
XOCHIMILCO	19	50	46	15	29	30	5	3	1	2	100	
IZTAPALAPA	16	38	39	27	37	24	6	9	2	3	100	
M. CONTRERAS	13	43	37	30	32	17	15	4	3	6	100	
G. A. MADERO	7	18	23	23	39	35	24	13	7	12	100	
COYOACAN	2	16	22	38	23	8	27	12	26	25	100	
M. HIDALGO	1	1	2	18	33	49	38	24	26	8	100	
V. CARRANZA	1	0	49	19	8	64	37	12	6	5	100	
AZCAPTOZALCO	0	5	7	21	45	47	40	16	7	10	100	
BENITO JUAREZ	0	0	1	0	0	0	12	37	87	69	100	
CUAUHTEMOC	0	0	0	14	28	37	53	40	19	9	100	
TOTAL	16	26	27	26	31	29	17	11	9	8	100	

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF: PIT 2001 y 2002

Los cambios más evidentes se dan en los GM muy alta y baja. Al aumentar el número de habitantes que se encasilla en el grado de muy alta en 11% para el año 2002, la inversión crece en 10% en el mismo año. Al restar personas al grado bajo en 7%, en el mismo periodo el gasto disminuye en 6% (ver grafica 3).

GRAFICA 3



Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF PIT 2001 y 2002

Al realizar algunos ejercicios con los datos de inversión y población por GM y con la finalidad de ser un poco más exactos en nuestro análisis, obtuvimos el índice de beneficio por GM.

**CUADRO 6
INDICE DE BENEFICIO POR GRADO DE MARGINACION***

GRADO DE MARGINACION	AÑO 2001	AÑO 2002
MUY ALTO	1.45	1.18
ALTO	1.17	1.18
MEDIO	1.14	1.11
BAJO	0.80	0.78
MUY BAJO	0.5	0.5

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF PIT 2001 y 2002. Se toma la inversión total de los 14 subprogramas del PITDS y la población total del DF.

*Es el resultado de la división entre el porcentaje de inversión en los CV's por GM y el porcentaje de residentes en los CV's por GM (%INVERSIÓN GM / %POBLACIÓN GM).

Este cuadro muestra el porcentaje de inversión por cada punto porcentual de habitantes en un GM. Esto revela que en el año 2002, cada 1% de la población ubicada en el índice mas alto de marginación recibió el 1,18% de inversión, mientras que el 1% de las personas catalogadas en el nivel de más baja de marginación obtuvo el 0,5% de los recursos (ver cuadro 6). Si bien porcentualmente no observamos una diferencia clara en la distribución de los recursos por GM, el siguiente cuadro tiene la intención de aclarar aún más la distribución de los recursos.

**CUADRO 7
INVERSION PROMEDIO POR PERSONA Y GRADO DE MARGINACION*
COMPARATIVO 2001 - 2002. (Miles de pesos)**

DELEGACION	GRADO DE MARGINACION									
	1 (Muy Alta)		2 (Alta)		3 (Media)		4 (Baja)		5 (Muy Baja)	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
V. CARRANZA	1,481	0	796	1,103	521	1,005	547	600	313	407
CUAJIMALPA	1,094	805	918	1,147	708	752	518	282	0	0
MILPA ALTA	1,017	1,971	1,762	0	0	0	0	0	0	0
TLAPAN	938	706	595	538	587	449	350	397	329	280
M. HIDALGO	840	792	774	870	754	702	418	392	229	1,147
TLAHUAC	812	722	632	662	638	503	795	0	0	320
M. CONTRERAS	778	742	809	633	752	596	411	415	253	128
G. A. MADERO	744	635	599	786	666	812	427	646	279	522
XOCHIMILCO	718	901	849	825	616	1,457	384	1,334	139	449
COYOACAN	712	714	486	773	465	511	553	483	312	267
A. OBREGON	709	806	672	843	608	652	409	560	318	460
IZTAPALAPA	579	558	495	567	471	541	290	458	169	302
IZTACALCO	575	657	632	663	593	581	590	475	197	451
AZCAPTOZALCO	0	405	664	644	667	619	394	460	245	341
BENITO JUAREZ	0	0	84	0	0	0	463	504	209	146
CUAUHTEMOC	0	0	0	424	468	431	396	431	245	257
TOTAL GENERAL	742	737	616	705	576	684	431	500	260	302

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF: PIT 2001 y 2002

* Es una inversión promedio, resultado de la división entre el gasto por GM y el número de habitantes

Para el año 2002 el gasto promedio por persona en el grado muy alto alcanzo los 737 pesos, comparado con los 302 pesos que recibió el habitante en el grado más bajo. Esto quiere decir

que el gasto en el grado más alto es dos y media veces el gasto en el grado más bajo o 440 pesos más. (ver cuadro 7).

El dato que llama la atención son los 1,147 pesos que reciben en promedio los habitantes de M. Hidalgo y pertenecen al índice de marginación más bajo, que se compara con la inversión en los más altos estratos de marginación. Si bien las cifras no son exactas, debido a la diversidad de los programas y la modalidad de acceso a los recursos, nos abre un panorama general del reparto de recursos en el GDF. Posteriormente realizamos un ejercicio con 7 subprogramas para ver la cobertura logrado por el PITDS.

Con todos los datos presentados, la pregunta que surge es: ¿cuál fue la delegación más beneficiada en promedio por persona?. Milpa Alta es la demarcación territorial que recibe una mayor cantidad de recursos por persona (ver cuadro 8).

CUADRO 8

MONTO DE INVERSION TOTAL POR DELEGACION Y GASTO POR HABITANTE*

COMPARATIVO 2001 - 2002 (Miles de pesos)

DELEGACION	2001		2002	
	Monto	Gasto x Persona	Monto	Gasto x Persona
MILPA ALTA	103,811,494	1,073	178,640,418	1,971
CUAJIMALPA	128,846,220	853	118,566,160	792
TLAHUAC	208,296,204	689	193,079,699	641
XOCHIMILCO	248,956,628	675	354,781,318	986
M. CONTRERAS	143,005,682	645	172,245,106	777
V. CARRANZA	283,874,622	614	400,337,858	879
A. OBREGON	385,287,341	562	487,897,440	716
IZTACALCO	226,997,225	553	241,874,854	588
TLALPAN	318,900,662	549	299,752,232	525
G. MADERO	656,080,581	532	867,823,693	702
AZCAPOTZALCO	209,250,781	475	235,790,547	535
IZTAPALAPA	816,155,787	461	947,093,230	534
COYOACAN	278,399,256	436	304,108,161	480
MI. HIDALGO	145,035,785	412	145,846,099	433
CUAUHTEMOC	190,322,511	369	209,302,230	405
B. JUAREZ	79,163,387	220	71,543,209	198
TOTAL	4,422,384,167	515	5,228,682,254	612

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF: PIT 2001 y 2002

Las cifras de inversión son los "programados" para cada gestión.

* Es una inversión promedio, resultado de la división entre el gasto por delegación y el número total de habitantes.

El monto que percibe cada habitante en promedio de Milpa Alta en el 2002 que alcanza la suma de 1,971 pesos (aumentó en 898 pesos respecto a lo asignado en el 2001), resultó ser 10 veces más del monto que percibe en promedio un residente de Benito Juárez. Es pertinente destacar que Milpa Alta duplica en gasto por persona a la segunda demarcación más beneficiada el año 2002, Xochimilco (ver cuadro 8). Esto muestra una marcada desproporción en la asignación del gasto social en el DF y nos remite nuevamente a preguntarnos, la forma de estructurar el índice de marginación y la ponderación de los indicadores.

La inversión en promedio por persona en el DF creció en 97 pesos para la gestión 2002. Sin embargo como ya mencionamos la mayor parte de los recursos se centraron en adultos mayores y créditos de vivienda.

Un ejemplo muy ilustrativo en cuanto al comportamiento del PITDS, es el subprograma de discapacitados. Tomando las cifras del INEGI en cuanto al número de discapacitados (población que sufre de alguna limitación: motriz, auditiva, visual, mental, de lenguaje) y comparándolo con el número de beneficiarios del PITDS por delegación tenemos los siguientes resultados (ver cuadro 9).

CUADRO 9
POBLACION DISCAPACITADA POR DELEGACION.
NUMERO DE BENEFICIADOS POR EL PITDS AÑO 2001 Y 2002 *

DELEGACION	POBLACION DISCAPACITADA**	NUMERO DE BENEFICIADOS ***	% POBLACION BENEFICIADA
MILPA ALTA	1097	932	85.0
CUAJIMALPA	1866	1200	64.3
TLÁHUAC	4321	2400	55.5
XOCHIMILCO	6052	2400	39.7
IZTAPALAPA	29975	11600	38.7
TLALPAN	9146	3200	35.0
A. OBREGON	11283	3600	31.9
IZTACALCO	7819	2400	30.7
M. CONTRERAS	3944	1200	30.4
G. A. MADERO	24803	4800	19.4
V. CARRANZA	10128	1600	15.8
AZCAPOTZALCO	8992	1401	15.6
COYOACAN	13182	2000	15.2
CUAUHTEMOC	11716	800	6.8
MIGUEL HIDALGO	7030	400	5.7
BENITO JUAREZ	8090	400	4.9
TOTAL	159444	40333	25.3

Fuente: Elaboración propia en base a la información del OCIM -SIG 2003 (CENSO 2000) y GDF PIT 2001 Y 2002

*La meta de beneficiados para las gestiones 2001 y 2002 no se modifican.

** Información INEGI.

*** Personas beneficiadas por el PITDS.

Las personas discapacitadas apoyadas por el GDF son quienes sufren algún tipo de incapacidad permanente que vive en situación de pobreza y vulnerabilidad. Con los 40,333 beneficiarios y según la información del propio gobierno se cubre el 60,2% de dicho sector que vive con las características mencionadas (Secretaría de Desarrollo Social. Informe de actividades 2001. GDF. SDS). La familia debe tener un ingreso familiar inferior a dos salarios mínimos. Según esta lógica, resulta positivo que el 85% de los discapacitados de la delegación Milpa Alta estén atendidos por el subprograma. La labor de la Secretaría de Salud y sus brigadas de trabajadores que buscan a los posibles favorecidos parece ser buena.

Este elemento resulta ser muy importante, pues los datos demuestran que quizás esta vertiente sea el que mejores resultados arroje en cuanto a la identificación precisa de beneficiarios que

“realmente” necesiten el apoyo, en comparación a la entrega de créditos de vivienda el cual será visto en el último capítulo de la tesis.

A diferencia del subprograma de discapacitados, donde la intervención es directa con la entrega de una tarjeta, existen diferentes programas donde la ayuda se da a un grupo de beneficiados. En este caso se encuentran las UH donde los recursos que se invierten beneficia a una mayor cantidad de personas, por consiguiente el impacto se multiplica. Sin embargo, dependiendo de los recursos invertidos y la magnitud de la obra, podríamos señalar si se cumple el objetivo del subprograma que busca mejorar el nivel de vida de los habitantes de las UH.

En el caso de las UH la información sobre montos de financiamiento, UH beneficiadas, es muy diversa. Los datos de la PROSOC³⁵ y la Secretaria de Desarrollo Social del DF³⁶ difieren para los años 2001 y 2002. A pesar de ello, comparamos montos de inversión por delegación, número de UH y cantidad de viviendas beneficiadas para el 2001 con la intención de contar con un panorama en el reparto del presupuesto (ver cuadro 10). Seleccionamos sólo el 2001, puesto que las cifras no tienen discrepancias sustanciales³⁷.

CUADRO 10
INVERSION POR UNIDAD HABITACIONAL. GASTO PROMEDIO. 2001**

AÑO	N° UH*	2001		
		NUMERO DE VIVIENDAS	INVERSION	GASTO PROMEDIO
COYOACAN	67	47128	15,960,421	339
M. CONTRERAS	3	2637	1,009,128	383
M. HIDALGO	16	5728	2,364,188	413
A. OBREGON	23	15848	5,114,293	323
CUAUHTEMOC	23	13643	4,419,101	324
AZCAPOTZALCO	54	23996	9,100,816	379
TLALPAN	50	18571	5,984,783	322
G. A. MADERO	70	33279	10,951,440	329
IZTAPALAPA	224	88646	28,427,553	321
CUAJIMALPA	20	356	368,592	1035
V. CARRANZA	42	11217	3,678,919	328
IZTACALCO	46	14924	4,980,987	334
TLAHUAC	56	15705	5,594,862	356
BENITO JUAREZ	7	1984	671,863	339
XOCHIMILCO	21	3888	1,373,054	353
MILPA ALTA	0	0	0	0
TOTAL	722	297550	100,000,000	336

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF PIT 2001 Y 2002. Francisco Baez, PROSOC, 2002

*El número de UH son las que poseen más de 100 viviendas.

**Gasto promedio por cada vivienda

Si bien la en cantidad de viviendas beneficiadas alcanza la espectacular cifra de casi 300 mil, el promedio de gasto por vivienda sólo llegó a 336 pesos. El caso de Cuajimalpa resalta, pues recibe 3 veces más del promedio de gasto por vivienda. Aunque, lógico en el sentido que 52% de su población se encuentra catalogada en los GM alta y muy alta. Todas las demás

³⁵ Los datos fueron tomados del trabajo de tesis de Francisco Baez.

³⁶ Informes de la SDS para la gestión 2001

³⁷ Los datos son de la SDS informe de actividades 2001.

delegaciones están cerca del promedio general, a excepción de Miguel Hidalgo que llega a los 413 pesos (ver cuadro 10), situación quizás contraproducente, pues el 82% de su población esta en los rangos más inferiores de marginación.

La pregunta es: ¿pueden 336 pesos por vivienda elevar la calidad de vida los habitantes en las UH?, ¿alcanza dicho monto para realizar obras que impacten de manera positiva en el bienestar de las familias?. Teniendo en cuenta que el promedio de habitantes por vivienda en el DF es 4.1 (ver cuadro 11), podríamos señalar que aproximadamente 1,200,000 personas se benefician indirectamente por el programa. ¿Son 100 millones de pesos suficientes para incidir en la vida de dicha población?.

CUADRO 11
TOTAL VIVIENDAS PARTICULARES POR DELEGACION. AÑO 2000
PROMEDIO DE HABITANTES POR VIVIENDA

DELEGACION	POBLACION TOTAL	VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS	% DE VIVIENDAS DEL DF	PROMEDIO OCUPANTES VIVIENDAS PARTICULARES
IZTAPALAPA	1773343	403922	19	4.4
G. A. MADERO	1235542	295326	14	4.2
A. OBREGON	686807	163438	8	4.2
COYOACAN	640423	163036	8	3.9
CUAUHTEMOC	516255	147180	7	3.5
TLALPAN	576172	138872	7	4.1
V. CARRANZA	462806	116984	6	4.0
B. JUAREZ	360478	113741	5	3.2
AZCAPOTZALCO	441008	109233	5	4.0
IZTACALCO	411321	98233	5	4.2
M. HIDALGO	352640	94472	5	3.7
XOCHIMILCO	364647	80954	4	4.5
TLAHUAC	301317	69248	3	4.4
M. CONTRERAS	221645	51735	2	4.3
CUAJIMALPA	149743	32839	2	4.6
MILPA ALTA	90772	20008	1	4.5
TOTAL	8584919	2099221	100	4.1

Fuente: Elaboración propia en base a la información OCIM -SIG 2003, CENSO 2000.

Queda de manifiesto la intención del GDF de llegar a todas las delegaciones y apoyar al mayor número de UH, pero el problema no radica en aumentar la cantidad de beneficiados, sino la calidad de las obras, para que estas logren el objetivo propuesto por el subprograma.

Con un presupuesto tan reducido que sólo alcanza el 2% del presupuesto del PITDS (ver gráfica 1), y una inversión de 336 pesos por vivienda, parece ser un espejismo pensar que el medio para incidir en la calidad de vida esta en realizar obras de mejoramiento y conservación de áreas comunes; peor aún cuando la visión es sólo aumentar la cantidad de UH apoyadas y no en la calidad de las obras que se ejecutan.

3.6 NUMERO DE BENEFICIARIOS

Finalmente, es necesario contar con un número aproximado de personas que han sido apoyadas por el GDF y observar la magnitud de las acciones, por ello, contabilizaremos a toda la población que ha sido afectada de manera directa por el PITDS en las gestiones 2001 y 2002.

Es importante subrayar que de todos los subprogramas³⁸ que se ejecutaron en el 2001 y 2002, 4 fueron manejados directamente por las delegaciones desde el inicio del PITDS: construcción y mantenimiento de escuelas, apoyo a mercados públicos, prevención al delito y creación de estancias infantiles.

Debido a la dificultad de registrar a los beneficiados, ya que se trata apoyos colectivos, la forma de ejecución y problemas con la información, 7 subprogramas no fueron analizados, a saber: apoyo a mercados públicos, producción rural, unidades habitacionales, prevención al delito, construcción y mantenimiento de escuelas, construcción de estancias infantiles y desayunos escolares.

Para este ejercicio serán consideradas como ayudas directas aquellas acciones donde las personas o familias; a) reciben recursos mediante tarjetas, becas o vales, b) acceden a un microcrédito o un empleo temporal, c) se adhieren a los créditos de vivienda.

Los programas del primer grupo son: adultos mayores, consumidores de leche LICONSA, discapacitados, becas a trabajadores y niños en situación de vulnerabilidad. El segundo grupo lo compone: créditos a microempresarios. El tercer subprograma es el crédito de vivienda, aunque en esta vertiente las familias son las beneficiadas (ver cuadro 12).

CUADRO 12
NUMERO DE PERSONAS BENEFICIADAS POR EL PITDS.
COMPARATIVO 2001 – 2002

MODALIDAD	SUBPROGRAMAS	GESTIONES		TOTAL
		2001	2002	
GRUPO A	ADULTOS MAYORES	250,000	325,00	575,000
	LECHE LICONSA	0	545,520	545,520
	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	40,333	40,494	80,827
	BECAS A TRABAJADORES	10,595	8,475	19,070
	NIÑOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD	16,661	16,661	33,322
GRUPO B	CREDITOS A MICROEMPRESARIOS	31,000	28,933	59,933
GRUPO C	SUBPROGRAMA DE VIVIENDA*	63,156	96,342	159,498
	TOTAL	411,745	1,063,602	1,475,347

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF PIT 2001 y 2002.

*La cifra es el resultado de la multiplicación del número de créditos por el promedio de habitantes por vivienda del DF (4.1). Datos del INEGI, OCIM-SIG, año 2000. 15,404 y 23,459 créditos en los años 2001 y 2002 respectivamente.

Exceptuando el subsidio a la leche LICONSA que clasificamos como focalizado (centra su apoyo en la población de más bajos recursos) y al ser un programa del Gobierno Federal que no toma en cuenta el territorio como base para su aplicación. Las 6 restantes vertientes, retoman los conceptos de focalización - territorialización y universalización.

En dos años el PITDS favoreció a más de 1,475,000 personas, teniendo en cuenta sólo 7 de los subprogramas. Los créditos de vivienda, las becas y los subsidios a la leche llegaron al 17% de la población total del GDF en el año 2002. Para ser más precisos, restamos el número

³⁸ En el año 2001 fueron 13 vertientes. Al año siguiente aumento a 14 el número de subprogramas por el apoyo a los consumidores de leche LICONSA.

de patrocinados de los subprogramas adultos mayores, discapacitados y niños en situación de vulnerabilidad, en virtud que cada año los apoyos llegan a las mismas personas y por tanto se repiten. Realizando dicha resta el número de habitantes apoyados por el PITDS llega a 1,193,176, es decir, un 14%. Si ha este número de habitantes aumentamos sólo el 1,200,000 de favorecidos potenciales de las UH's en al año 2001, podríamos afirmar que un 28% de pobladores del DF fueron y están siendo apoyados por el PITDS de manera directa o indirecta.

Continuando con el análisis, terminaremos el presente capítulo con la presentación de tres cuadros del año 2002, que muestran la distribución de los beneficiados de 6 subprogramas por GM y delegación. Adultos mayores será explicado al final.

El número de beneficiados sigue la tendencia en cuanto a la distribución de la población y la inversión por GM, es decir, el mayor número de personas adscritas a los subprogramas se encuentran en los grados de muy alta, alta y media marginación. En las 6 líneas de acción un 87% de la población se encuentra en dichas categorías, por tanto las personas de los dos restantes niveles apenas alcanzan el 13% (ver cuadro 13). La diferencia entre los tres índices de marginación mencionados es realmente mínima.

No obstante, si bien el grado medio agrupa el 26% de la población total del DF, el mayor número de beneficiados, a pesar de una diferencia mínima se encuentran en los grados muy alto y alto de nuestros 6 casos analizados (ver cuadro 13).

CUADRO 13
BENEFICIADOS POR PROGRAMA Y GRADO DE MARGINACION. AÑO 2002

PROGRAMA	GRADO DE MARGINACION										Total	
	1(Muy Alta)		2(Alta)		3(Media)		4(Baja)		5(Muy Baja)			
	Personas	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%
LECHE LICONSA	150477	28	161553	30	155002	28	57226	10	21262	4	545,520	100
DISCAPACIDAD	13771	34	11734	29	9790	24	3288	8	1911	5	40,494	100
BECAS TRABAJADORES	3134	37	3210	38	1786	21	257	3	88	1	8,475	100
NIÑAS Y NIÑOS	7912	47	4326	26	3059	18	868	5	496	3	16,661	100
CRÉDITOS M. EMPRE.	10293	36	10877	38	6453	22	983	3	327	1	28,933	100
CREDITOS VIVIENDA*	27819	29	30598	32	26716	28	8303	9	2907	3	96,342	100
												100
TOTAL*	213406	29	222298	30	202806	28	70925	9	26991	4	736,425	100

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF PIT 2002.

*La cifra resultante de beneficiados, es la multiplicación del número de créditos por el promedio de habitantes del DF (4.1)

El número de beneficiados en los 6 subprogramas tiene la misma disposición que la cantidad de habitantes por delegación e inversión, pues Iztapalapa, G. Madero y A. Obregón ocupan los tres primeros lugares respectivamente.

Sin embargo, existen casos que no siguen dicha secuencia, debido lógicamente al peso de la clasificación en GM. Por ejemplo: tenemos al subprograma de niños en situación de vulnerabilidad, donde Xochimilco ocupa el tercer lugar en número de amparados, por encima de A. Obregón, aunque su población representa sólo la mitad de la mencionada delegación, pero el 75% de su población esta ubicada en los dos más altos índices de marginación. Asimismo, Milpa Alta tiene una cifra de niños patrocinados similar a Tlalpan o A. Obregón (ver cuadro 14). Algo similar ocurre con B. Juárez donde el peso de la clasificación de su

población hace que sea la menos favorecida por el GDF, en todos los subprogramas del PITDS (ver cuadro 14).

CUADRO 14

PITDS. PERSONAS Y ACCIONES POR DELEGACION Y PROGRAMA. 2002

DELEGACION	LECHE LICONSA	PERSONAS DISCAPACIDAD	BECAS TRABAJADORES	NIÑAS Y NIÑOS	CRÉDITOS M. EMPRESARIOS	CREDITOS VIVIENDA*
IZTAPALAPA	136375	11167	2330	3164	7840	5521
G. MADERO	97374	4942	1130	1978	3806	3339
AZCAPOTZALCO	36519	1473	313	477	1129	1130
A. OBREGON	34340	3760	723	1431	2599	1881
COYOACAN	31139	1996	492	660	1646	1845
IZTACALCO	30562	2432	429	737	1470	1095
TLALPAN	30099	3153	627	1237	2154	1738
V. CARRANZA	30062	1783	372	418	1297	1131
CUAUHTEMOC	24714	856	294	590	969	951
TLAHUAC	23592	2322	422	1219	1370	1052
XOCHIMILCO	17938	2404	501	2199	1694	1146
M. HIDALGO	17434	437	196	149	702	596
M. CONTRERAS	16102	1237	286	483	976	675
CUAJIMALPA	10576	1177	171	383	601	445
MILPA ALTA	5085	894	163	1455	543	339
B. JUAREZ	3609	461	26	81	137	614

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF PIT 2002.

*Son los créditos otorgados por delegación gestión 2002.

Para concluir, adultos mayores es la muestra más espectacular en cuanto a representación de personas que recibieron el apoyo del GDF. En base a la información de la cuenta pública, presupuesto de egresos 2002 e información del censo 2000, este programa abarcó el 99% de las personas mayores de 70 años que residen en el DF (ver cuadro 15).

CUADRO 15

POBLACION DE 70 AÑOS Y MAS

NUMERO DE BENEFICIADOS POR EL PITDS AÑO 2002

DISTRITO FEDERAL	POBLACION DE 70 AÑOS Y MAS (2000)	NUMERO DE BENEFICIADOS*	% POBLACION BENEFICIADA
TOTAL	328,183	325,000	99.0

Fuente: Elaboración propia en base a la información del OCIM -SIG 2003 (CENSO 2000) y GDF PIT 2002

*Son las personas beneficiadas por el PITDS EN 2L 2002.

Con dicha cifra podemos afirmar que este subprograma deja de ser territorializado y se convierte en el único de corte universal³⁹ para un segmento focalizado de la población. Se abandona la clasificación por marginación y se trabaja por una universalización de los derechos ciudadanos. Ahora queda preguntarnos; ¿cuánto dinero necesita la Ciudad de México para solventar este programa?.

³⁹ En noviembre del 2003, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promulgo la ley que obliga el apoyo a las personas de 70 años y más.

3.7 PRESUPUESTO DEL PITDS 2001 - 2002.

Para conocer la importancia del programa en la política del gasto en el GDF, se revisó los presupuestos de egresos y la cuenta pública del GDF para las gestiones 2001 y 2002 de la Secretaría de Finanzas del GDF. Buscamos observar la jerarquía que se da al PITDS en el contexto de la política presupuestal, es decir, que porcentaje representa en el gasto total del gobierno. La intención también es mostrar de manera general el ingreso total del GDF, el origen de los fondos y el presupuesto de las delegaciones entre otros antecedentes.

Antes de proseguir, hay que destacar el contenido de los documentos de la Secretaría de Finanzas. Si bien el tema de las finanzas pareciera ser una cuestión eminentemente técnico - financiero, resalta la postura firme del gobierno en cuanto a la orientación que debe tener el gasto, especialmente en el tema social. El GDF se encuentra ante una escasez de recursos⁴⁰, por lo que busca instrumentar acciones de racionalidad, responsabilidad, eficiencia y austeridad en el uso de los recursos públicos y enfatiza que se debe atender muy en especial las necesidades de la población menos favorecida. En este proceso, “La política social será un eje articulador de los objetivos y programas del gobierno de la Ciudad de México. Social”. (Cuenta Pública 2001. GDF. Secretaría de Finanzas). Debemos tener en claro que el PITDS no es la totalidad de la política social del GDF, sino un programa inmerso en una política más amplia. Las líneas del GDF son:

- a) Gobierno y Seguridad Pública
- b) Progreso con Justicia
- c) Administración y Finanzas
- d) Desarrollo Sustentable

El PITDS se encuentra incluido en el gabinete denominado Progreso con Justicia. De los recursos ejercidos por el GDF, en el año 2001, correspondió el 21.1% al Gabinete de “Gobierno y Seguridad Pública”, el 13.2% el Gabinete de “Progreso con Justicia”, el 10.4% al Gabinete de “Administración y Finanzas”, el 24.0% al Gabinete de “Desarrollo Sustentable”, el 20.1% a las Delegaciones, el 5.8% a los Órganos Autónomos y el restante 5.4% a Deuda Pública⁴¹.

En los presupuestos de egresos y cuentas públicas de las gestiones 2001 y 2002, se señala claramente que el modo de actuar del PITDS se la realizara a través de los 1352 CV's, además de tomar en cuenta la clasificación de los GM para llevar los recursos donde más se los precisa. “Este programa es el instrumento para impulsar el desarrollo social en cada una de las 1,352 unidades territoriales de las 16 demarcaciones políticas, en un marco de racionalidad institucional, a partir de la participación ciudadana organizada y responsable” (Cuenta Pública 2001. GDF. Secretaría de Finanzas 2001).

⁴⁰ Una de las causas se debe a que en los últimos años, el DF ha registrado un menor coeficiente efectivo de participación en ingresos federales, derivado del comportamiento demográfico observado en la Entidad, el cual presenta un estancamiento en el crecimiento poblacional, a diferencia del resto del país, lo que ha impactado negativamente en la dotación de recursos que por concepto de esta variable se asignan en el esquema de Participaciones en Ingresos Federales. El DF deja de percibir aproximadamente 14,000 millones de pesos anuales por el mecanismo redistributivo en la asignación de estos recursos. (Presupuesto de Egresos 2002. GDF. Secretaría de Finanzas)

⁴¹ Cuenta Pública 2001. Secretaría de Finanzas. GDF 200.

3.7.1 PRESUPUESTO DEL GDF 2001.

Para el ejercicio fiscal del año 2001, el GDF esperaba captar recursos por 70,706.3 millones de pesos, de los cuales el 51.3% provendrían por ingresos propios, el 31.9% de participaciones en ingresos federales⁴², el 8.0% de las transferencias federales⁴³ y el 8.8% del endeudamiento neto⁴⁴.

Como vemos, la fuente más importante de recursos son los ingresos propios que se encuentra integrado principalmente por: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, e ingresos propios de los organismos y empresas. Para ese mismo año las delegaciones dispondrían de recursos por 16,680.0 millones de pesos, cifra que aproximadamente representa el 35% del gasto programable sin considerar aportaciones y transferencias. (ver cuadro 16)⁴⁵. Según información del GDF este monto de recursos represento un aumento del 68.4% respecto al presupuesto del año 2000.

Teniendo en cuenta que 4 de los 14 subprogramas del PITDS son manejados por las demarcaciones territoriales es necesario conocer sus atribuciones. A continuación y de acuerdo al GDF, los recursos se destinan a proyectos de inversión tales:

- Mantener, ampliar y construir la infraestructura escolar en sus tres niveles de educación básica.
- Conservar la infraestructura para el desarrollo y práctica del deporte, y promoción de la cultura.
- Construir, ampliar y mantener las unidades médicas.
- Proporcionar mantenimiento a la infraestructura social (centros de atención social).
- Mantener la infraestructura urbana, alumbrado, repavimentación de vialidades secundarias y conservación, y mantenimiento de banquetas y guarniciones, etc.
- Continuar repartiendo agua potable en pipas a colonias donde se carece de redes de distribución.
- Conservar y dar mantenimiento a mercados públicos y guarderías.
- Mejorar la vivienda popular. Construir y adecuar la red secundaria de agua potable.
- Mejorar y conservar unidades habitacionales y viviendas.
- Conservar y mantener bibliotecas, museos, sitios históricos, centros culturales y deportivos.
- Construir y adecuar la red secundaria de agua potable.

En la distribución del presupuesto asignado a las delegaciones, aquéllas que muestran una mayor participación son: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón (ver cuadro 14). Según la Secretaría de Finanzas la asignación de los recursos se basó en el número de habitantes y el grado de marginalidad que presentaban estas demarcaciones territoriales, con el fin de beneficiar a la población menos favorecida.

⁴² Por concepto de Participaciones en Ingresos Federales, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, al DFle corresponde recibir recursos del Fondo General de Participaciones en Ingresos Federales, del Fondo de Fomento Municipal y de las Participaciones en el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios. Los recursos captados por este concepto dependen básicamente de dos factores: el crecimiento poblacional de cada entidad y el incremento en la recaudación de impuestos asignables que haya obtenido cada Estado en los últimos dos años. Lo anterior, deriva en el coeficiente efectivo de participación que le corresponde a cada entidad de la Federación. (Presupuesto de Egresos 2001. Secretaría de Finanzas. GDF).

⁴³ Son los recursos provenientes del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios con destino específico. (Presupuesto de Egresos 2001. Secretaría de Finanzas. GDF).

⁴⁴ Ley de Ingresos del Distrito Federal 2001. Presupuesto de Egresos 2001. Secretaría de Finanzas. GDF.

⁴⁵ *Ibíd.*

Lamentablemente en el presupuesto y en la cuenta pública no se especifica en qué medida y de qué forma influyo la clasificación de marginación en el reparto del recurso entre las delegaciones. Sin embargo, resulta extraño que se utilice un instrumento que aún esta en pleno proceso de construcción, en un tema de vital importancia para las demarcaciones territoriales. Aún queda la interrogante y ante la falta de información, si efectivamente se utilizo dicha metodología en el otorgamiento de fondos.

CUADRO 16

PRESUPUESTO TOTAL POR DELEGACION 2001. MILLONES DE PESOS

DELEGACION	PRESUPUESTO TOTAL	GASTO		PARTICIPACION
		CORRIENTE	INVERSION	
TOTAL	16,680	8,921	7,759	100.0
IZTAPALAPA	2,270	991	1,278	13.6
G. MADERO	1,995	958	1,036	12.0
CUAUHTEMOC	1,677	1,215	461	10.1
V. CARRANZA	1,173	862	311	7.0
A. OBREGON	1,156	515	640	6.9
M. HIDALGO	1,028	553	475	6.2
COYOACAN	1,012	493	519	6.1
TLALPAN	984	445	538	5.9
AZCAPOTZALCO	854	511	343	5.1
B. JUAREZ	844	545	298	5.1
IZTACALCO	792	389	403	4.7
XOCHIMILCO	751	391	360	4.5
TLAHUAC	661	295	366	4.0
M. CONTRERAS	509	247	262	3.1
CUAJIMALPA	485	285	199	2.9
MILPA ALTA	481	220	260	2.9

Fuente: Presupuesto de egresos 2001. GDF.

Resulta contraproducente que el GDF en su cuenta pública y presupuesto enfatice que en promedio 46% del presupuesto de las demarcaciones territoriales se orientan al gasto de inversión (destinándose básicamente a programas de mejoramiento urbano, sociales, culturales y prestación de servicios básicos), esto nos lleva a inferir que más del 50% del dinero se destine a gasto corriente es decir sueldos, salarios, servicios, etc. Me parece una incoherencia que delegaciones como Cuajimalpa o Xochimilco tengan un gasto corriente superior a la inversión o peor aún que en Venustiano Carranza el gasto por inversión sea 2.5 veces menor al gasto corriente. (ver cuadro 16)

Para el 2001, el PITDS recibió cerca de 4,725 millones de pesos⁴⁶. Esta cifra represento alrededor del 6.7% de los ingresos totales del GDF⁴⁷. En comparación al presupuesto de las delegaciones, el PITDS significo un 28% del total. Para dar un ejemplo, el PITDS representa los fondos de 7 demarcaciones territoriales, a saber: B. Juárez, Iztacalco, Xochimilco, Tlahuac, M. Contreras, Cuajimalpa y Milpa Alta.

⁴⁶ Derechos Sociales y Estado Igualitario 2002. Principios de la Política Social del GDF. 2002.

⁴⁷ Dato propio. Se toma referencia los ingresos totales del GDF para el año 2001.

3.7.2 PRESUPUESTO DEL GDF 2002.

Para el año 2002, el GDF planteo desde un inicio el tema del manejo financiero de la ciudad. “El presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2002 tendrá una orientación social, basada en las demandas de la ciudadanía, las cuales se verán plasmadas en el denominado PITDS, a fin de continuar apoyando a la población que habita en zonas consideradas de muy alta, alta y mediana marginación”. (Presupuesto de Egresos 2002. GDF Secretaría de Finanzas)

Respecto al 2001 el GDF en la ley de ingresos para el ejercicio fiscal del año 2002 espero captar una mayor cantidad de recursos y llegar a la cifra de 78,110.5 millones de pesos, de los cuales el 52.3% serían por ingresos propios, el 32.7% de las participaciones en ingresos federales, el 7.7% de las transferencias federales⁴⁸ y el 7.3% del endeudamiento neto. Los órganos político-administrativos, dispondrían menos recursos presupuestales que en 2001 alrededor de 15,942.3 millones de pesos. En cuanto al gasto de los fondos se ve una leve mejoría, pues el GDF señala que aproximadamente un 54% del presupuesto se orientaría al gasto de inversión, esto quiere decir un 8% de aumento con respecto a la gestión anterior (ver cuadro 17).

CUADRO 17

PRESUPUESTO TOTAL POR DELEGACION 2002. MILLONES DE PESOS

DELEGACION	PRESUPUESTO TOTAL	GASTO		PARTICIPACION
		CORRIENTE	INVERSION	
TOTAL	15,942	7,265	8,677	100.0
IZTAPALAPA	2,153	710	1,442	13.5
G. MADERO	1,907	735	1,171	12.0
CUAUHTEMOC	1,442	919	522	9.0
A. OBREGON	1,118	390	727	7.0
V. CARRANZA	1,106	736	369	6.9
COYOACAN	1,007	570	436	6.3
TLALPAN	988	375	613	6.2
M. HIDALGO	980	417	563	6.1
XOCHIMILCO	826	375	451	5.2
IZTACALCO	785	331	454	4.9
AZCAPOTZALCO	763	385	378	4.8
B. JUAREZ	735	412	323	4.6
TLAHUAC	663	250	412	4.2
MILPA ALTA	497	211	286	3.1
CUAJIMALPA	484	257	227	3.0
M. CONTRERAS	481	184	297	3.0

Fuente: Presupuesto de egresos 2002. GDF.

⁴⁸ Junto a los recursos provenientes del Ramo 33, los fondos que recibe el GDF por las aportaciones federales son: a) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), para financiar los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, b) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) para financiar el gasto programable del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, c) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FOSEG), para financiar parte del Programa Nacional de Seguridad Pública, d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), etiquetado para ser ejercido por las delegaciones. Junto a ello existen recursos federales para: Programas de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (Presupuesto de Egresos 2002. Secretaría de Finanzas).

En la distribución del presupuesto asignado a las delegaciones, no existe modificaciones sustanciales y las que presentan una mayor participación son nuevamente: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón y Coyoacán. Sin embargo, si bien se expuso que en el año 2001 se utilizó la clasificación de los GM como un instrumento de distribución de fondos, para el presupuesto del 2002, el GDF señala que la asignación se basó principalmente en función de la población residente en cada demarcación territorial, dado que no cuentan con indicadores oficiales de población flotante, criterios de pobreza extrema, infraestructura urbana, calidad y cantidad de servicios urbanos proporcionados⁴⁹. Esto muestra una incoherencia en la información del GDF e indica que el mecanismo de distribución del presupuesto no está del todo claro.

Como dato adicional, para el periodo 2001 y 2002 la ciudad contrató recursos crediticios por un monto aproximando de 5,000.0 millones de pesos por año. Estos recursos serían destinados a cubrir proyectos asociados al mejoramiento y conservación del medio ambiente, la procuración de justicia, creación de infraestructura urbana y de drenaje, abastecimiento de agua potable, mantenimiento del sistema de transporte público, mejoramiento y apoyo a la vivienda y la adquisición de equipo para protección civil⁵⁰.

En el ejercicio 2002 se destinaron aproximadamente 6,280 millones de pesos para la ejecución del PITDS⁵¹. Según cálculos propios, esta cifra representó alrededor del 8% de los ingresos totales del GDF para dicha gestión. Para tener un panorama en cuanto al volumen de inversión del PITDS, podemos mencionar que su presupuesto en el 2002 fue aproximadamente 3 veces superior al gasto total del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que asciende a 2,105.0 millones de pesos, para llevar a cabo la función de impartición de justicia en el DF. Por el contrario, también podemos señalar que el gasto en servicios personales fue superior en 137 millones al presupuesto del PITDS al registrar un monto de 6,419.7 millones de pesos. En comparación al gasto de las demarcaciones territoriales, el PITDS constituyó aproximadamente un 39% del gasto total de las delegaciones, para la gestión 2002.

Para finalizar presentamos un cuadro resumen de los montos de inversión por programa y gestión. Por la discrepancia en las cifras y la dificultad de poder obtener información desagregada del gasto realizado por las delegaciones en los 4 subprogramas que llevan a cabo, sólo nos centramos en las vertientes que son puestas en marcha por el nivel central. Por esta situación las cifras totales de inversión del PITDS presentadas anteriormente no son las mismas del cuadro (ver cuadro 18).

⁴⁹ Presupuesto de Egresos 2002. Secretaria de Finanzas. GDF.

⁵⁰ Cuenta Pública GDF 2001 y 2002.

⁵¹ *Ibíd.*

CUADRO 18
PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL DE DESARROLLO SOCIAL
PRESUPUESTO DE INVERSION.
COMPARATIVO 2001, 2002, 2003. MILLONES DE PESOS

SUBPROGRAMAS	GESTIONES		
	2001	2002	2003**
ADULTOS MAYORES	1,200	1,908	2,605
SUBPROGRAMA DE VIVIENDA	663	1,166	900
DESAYUNOS ESCOLARES	303	356	405
DISCAPACITADOS	241	307	457
PRODUCCION RURAL	140	153	164
CREDITO M. EMPRESARIOS	100	138	145
U. HABITACIONALES	100	100	137
NIÑOS VULNERABLES	99	127	134
BECAS TRABAJADORES	56	67	72
LECHE LICONSA		153	174
SUB TOTAL	2,902	4,505	5,193
TOTAL*	4,725	6,280	

Fuente: Elaboración propia con información del GDF. Presupuesto de egresos: 2001, 2002 y 2003

*La suma total toma en cuenta las inversiones de los 4 subprogramas manejados por las delegaciones

** No toma en cuenta los recursos de los subprogramas delegacionales

Los subprogramas que aumentaron sus inversiones en mayor medida fueron adultos mayores y créditos de vivienda, sumando un total de 1,205 millones de pesos que equivale al 73% del aumento total del gasto que llegó a 1,630 millones el 2002. Si a esto sumamos los 153 millones de pesos de la nueva vertiente leche LICONSA que equivale al 10%, tenemos que los sólo los tres vertientes se llevaron el 83% del gasto en el 2002. Pese a todo, algunos programas aumentaron su presupuesto por diversas razones: el aumento en el dinero entregado por becas que son ajustados con la inflación, así como la ampliación del número de beneficiarios y acciones en ciertos programas.

Entre el 2001 y 2002 el crecimiento del gasto en el PITDS estuvo por el 36%. Entre el 2001 y 2003 la cifra llega al 45%. (ver cuadro 18). El recorte más inesperado para el 2003 se da paradójicamente en vivienda, alrededor de 266 millones de pesos, es decir un 23% menos que el gasto en 2002.

Para finalizar deseo expresar algunos puntos de vista. Me llamo poderosamente la atención que a diferencia de los municipios del Estado de México, el DF no percibía aportaciones federales del Ramo 33, que entre otros incluye el fondo de aportaciones para la infraestructura social, siendo el programa de lucha contra la pobreza más importante del país, a pesar que, dicha situación se modifica a finales de los 90's. Sin embargo, es difícil comprender que una ciudad con tantos problemas apenas haya logrado acceder a los mencionados fondos.

A pesar de los problemas que pueda presentar la ejecución del PITDS, sin duda un problema central radica en el aspecto financiero. En una ciudad con 8 millones de habitantes, cualquier presupuesto será insuficiente para resolver sus enormes dificultades. El discurso en torno a buscar una política social universal se enfrenta a una realidad económica, que viene siendo el obstáculo más difícil de superar, muchas veces es infranqueable. Hay un serio enfrentamiento entre lo deseable y lo posible, que lamentablemente es dictada al final por el acceso a los recursos.

CAPITULO IV

4. SUBPROGRAMA DE CONSTRUCCION, AMPLIACION Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA EN LOTE UNIFAMILIAR

Como expresamos desde el inicio de la tesis, para poder comprobar las virtudes o desventajas de la implantación del PTDS mediante el uso de la UT y el GM, ahora corresponde centrar nuestra atención en la dotación de créditos. Es por ello que presentamos de manera detallada, la gestión del subprograma con la intención de corroborar con el estudio de caso los alcances de su introducción. Con todo, es necesario contar con las herramientas legales en la materia, así como un panorama general de la situación de la vivienda en el DF.

4.1 SITUACION DE LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL

Al igual que en decenas de capitales en el mundo, en el DF el problema se caracteriza por la falta de nuevas viviendas pero también por la sobre utilización de espacios habitacionales existentes, deterioro y falta de servicios necesarios para la vida cotidiana de quienes las habitan: viviendas antiguas deterioradas (vecindades); cuartos de azotea; conjuntos habitacionales; edificios del centro de la ciudad; y viviendas de autoconstrucción en colonias populares, correspondiente a la urbanización popular que se ha caracterizado en las últimas décadas en la Ciudad de México

La vivienda de los sectores de menores ingresos es, sin duda, mayoritaria en el DF. En general se considera como tal, a la de autogestión, autoconstrucción o popular y de interés social. Existe un déficit habitacional histórico, por la demanda no satisfecha de nuevas edificaciones que se originan por el crecimiento de la población y/o la formación de nuevas familias, o deterioro y fin de la vida útil de muchas viviendas existentes.

Debido a que aproximadamente el 60% de habitantes del DF gana menos de dos y medio salarios mínimos, la falta de recursos, escasez de suelo y sobre todo ante la falta de financiamiento son los principales obstáculos de los habitantes para comprar una casa nueva o mejorar la que poseen. Es en este sentido, el apoyo gubernamental muchas de las veces se orienta más al mejoramiento de las viviendas existentes. En el caso del DF el INVI, actúa en ambas esferas, esto será explicado más adelante

Para tener una idea en cifras en cuanto al diagnóstico de la problemática de la vivienda en el DF, a continuación presentamos los datos más relevantes⁵²:

- Demanda anual de 42.500 viviendas.
- Regazos por la acumulación de demanda insatisfecha (alrededor de 250,000).
- Deterioro creciente en la estructura física y la habitabilidad de las viviendas en barrios centrales y colonias antiguas, lo que implica reponer al menos 3,338 viviendas.
- Alto grado de precariedad en las viviendas, las cuales se estiman 315 mil.
- Índice elevado de hacinamiento en 310 mil viviendas.
- Deficiente calidad y/o ubicación en zonas de alto riesgo.
- Crecimiento habitacional en zonas de reserva ecológica.
- La vivienda precaria y en hacinamiento representa el 29 % del total, la deteriorada 31,1 % y la llamada aceptable el 39,9% restante.

Los datos son elocuentes; la situación de la vivienda en el DF es complicada. El principal problema de cientos de miles de habitantes de la Ciudad de México es el acceso a una

⁵² Eibenschutz Hartman, 2000.

vivienda nueva y en otros casos mejorar las condiciones de habitabilidad de sus hogares. Es en este escenario en el cual surge el subprograma de vivienda del GDF, con la idea de mitigar en la medida de lo posible los serios obstáculos que sufren los habitantes de la ciudad, con especial énfasis en los pobres.

4.2 LA POLITICA HABITACIONAL DEL GDF

El GDF en el tema de vivienda realizó muchas modificaciones en cuanto a su forma de gestión. La nueva Ley de Vivienda (LV)⁵³ orienta la política de vivienda y las acciones habitacionales, define lineamientos generales y programas en la entidad. Busca ante todo proporcionar una vivienda digna, segura, estable, salubre, habitable y decorosa. Se centra especialmente en la población de escasos recursos y situación de riesgo, buscar promocionar la participación de los sectores privado y social para la producción de vivienda en todas sus modalidades (LV art. 1). La ley señala que toda persona tiene derecho a una vivienda, sin que sea obstáculo para su obtención, condición económica, social, origen étnico, edad o género. La política busca ampliar las posibilidades de acceso a un mayor número de familias preferentemente la población vulnerable de bajos ingresos.

En torno a la inversión, la tarea se centra en generar un sistema financiero que considere el cofinanciamiento, cuya aplicación se base en el ahorro y crédito, además de fijar bases para que la población que no es considerada sujeta a crédito por el sistema bancario, pueda acceder a programas de financiamiento. La aplicación de recursos públicos tiene por objeto promover la producción y ampliar la oferta habitacional. El Instituto de Vivienda (INVI) por tanto busca realizar acciones de mejoramiento y autoconstrucción de vivienda, su regularización, producción de materiales y otorgamiento de apoyos financieros (LV art. 30). El INVI se convierte en el responsable de dotar créditos para la población con bajos recursos. El organismo encargado de recuperar los créditos es el Fideicomiso de Recuperación Crediticia FIDERE (LV art. 11).

Recordemos que en el año de 1998 se funda el INVI, que actúa de una manera directa en los diversos programas de vivienda. Entre los objetivos que marcan su existencia están: asistir a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en todo lo relacionado con la política de vivienda; impulsar la creación y modificación de los espacios urbanos necesarios para los programas de vivienda; estimular la ejecución de programas que favorezcan el acondicionamiento del suelo urbano; promover la participación entre los diversos grupos que interactúan en los programas; ofrecer apoyo en la obtención de créditos; asesorías técnicas y/o jurídicas para la adquisición de una vivienda; la rehabilitación o mejoramiento de la misma entre otros.

4.3 SUBPROGRAMA DE VIVIENDA EN LOTE UNIFAMILAR

El antecedente de este subprograma ya operaba desde 1992 en el fondo de macroproyectos de FOSOFI, que financió y dio seguimiento a experiencias grupales de mejoramiento de vivienda a partir de diversas modalidades, en algunas ocasiones se llegó a trabajar de manera paralela y complementaria con financiamientos estatales.

En 1998 el GDF convocó a diversos actores para diseñar un programa de apoyo a la autoproducción social de vivienda destinado a la población de bajos ingresos de las colonias populares. El propósito fue diseñar un programa que realmente permitiera el acceso de la población y generar un modelo de operación para alcanzar escalas importantes de atención. El

⁵³ Marzo de 2002.

diseño de los programas congregó la iniciativa y el esfuerzo de diversas instituciones como: a) Coalición Hábitat México, b) la organización social (UPREZ), con importante presencia en diversos barrios de la ciudad, c) La Caja Popular Mexicana, entidad de ahorro y préstamo con amplia experiencia financiera en los sectores de bajo ingreso y d) personal del INVI. Adicionalmente se contó también con la asesoría del organismo no gubernamental colombiano FEDEVIVIENDA, el cual venía operando un programa semejante en Bogotá y otras ciudades. En septiembre del mismo año, se inició el proyecto piloto en Santo Domingo, un barrio popular ubicado al sur de la Ciudad de México. En esta experiencia se sumó el Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México y la Facultad de Arquitectura de la UNAM. Estos actores, aportaron su experiencia para dar asesoría técnica a los pobladores. Tres ONG abrieron otros tantos frentes en el oriente, norte y sur de la ciudad y una de ellas, FOSOFI (Fomento Solidario de la Vivienda), participó también como cofinanciadora del programa, tanto con recursos propios como con los aportados por la UPREZ una de las organizaciones sociales promotoras del mismo. La Caja Popular Mexicana fungió como operador financiero del programa captando las aportaciones de los beneficiarios, canalizando los recursos de crédito de los cofinanciadores, ejerciendo las administraciones de recursos a los acreditados y realizando la recuperación.

El programa se desarrollo en cuatro etapas: 1) de febrero a septiembre de 1998 se diseño el programa, 2) de octubre a diciembre de 1998 se realizó la fase experimental en la que se probaron y ajustaron instrumentos, procedimientos y reglas de operación, 3) a partir de 1999 se institucionalizan en el INVI estos programas, en el proceso se pierde el comité participativo que aprobaba los créditos y la caja popular se ve obligada a dejar su función como intermediaria financiera y 4) de enero a abril del 2001 el GDF evalúa el programa y se modifican algunos procedimientos e incrementan el monto de los prestamos y amplía el plazo de pago en un programa. A partir de mayo del 2001 los colegios y centros de enseñanza superior inician un programa de mejoras de apoyo técnico en coordinación con el organismo de vivienda.

El interés en favorecer a los sectores desprotegidos de la población, era una preocupación de la gestión de gobierno entre 1997 y 2000. En el tema de la vivienda la inquietud central fue apoyar a los sectores de más bajos ingresos. Por ello, fueron modificadas algunas estrategias financieras y fiscales, así como sus mecanismos técnicos, jurídicos y sociales. Un cambio fue la creación del INVI, como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, explicado brevemente en el apartado 4.1.

Para atender a los sectores mencionados se buscó establecer las siguientes políticas⁵⁴:

- Abrir una amplia gama de programas y esquemas financieros para atender la multiplicidad de actores y situaciones habitacionales.
- Adecuar las condiciones de recuperación a la capacidad de pago de los beneficiarios para obtener como contrapartida un compromiso real para el reembolso del crédito.
- Facilitar el acceso de las familias de más bajos ingresos a los programas habitacionales, otorgando ayudas de beneficio social.
- Vincular la producción de vivienda a los programas de desarrollo urbano.

Una de las estrategias fue el co-financiamiento y participación de otros agentes financieros para potenciar la respuesta en vivienda. A partir de la creación del INVI se incorporó a su

⁵⁴ III Informe de Gobierno, GDF, 2000.

gestión los programas de los fideicomisos en liquidación, Casa Propia (FICAPRO) y el de Vivienda Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU).

El fideicomiso tuvo y tiene como objetivo la consolidación del patrimonio de los acreditados mediante el pago de sus mensualidades, así como recuperar los créditos otorgados por las instituciones que financiaron la vivienda de interés social y popular. Actualmente tiene la misión de recuperar los créditos que otorga el GDF en su programa de vivienda, a partir del año 2000.

A continuación presentamos de manera resumida los diferentes programas de vivienda que se llevaron a cabo en la anterior gestión de gobierno⁵⁵:

a) Sustitución de vivienda.- Dirigido a la edificación de vivienda nueva en sustitución de construcciones deterioradas y alto riesgo, en el mismo lugar que viven sus ocupantes, con el fin de garantizar el arraigo de las familias y propiciar la redensificación de la ciudad central y uso eficiente de la infraestructura instalada. Las cifras de acciones y beneficiarios son mínimos⁵⁶.

b) Vivienda nueva terminada.- Buscaba promover la edificación de vivienda y urbanización mediante esquemas de co-financiamiento con recursos de inversionistas privados, aprovechando preferentemente la infraestructura instalada, a través del reciclamiento del suelo urbano.

c) Mejoramiento y ampliación de vivienda, vivienda nueva en lote familiar y vivienda progresiva.- Estos programas fueron dirigidos principalmente a facilitar la rehabilitación de viviendas precarias en el Centro Histórico de la ciudad o donde habitaban familias hacinadas. Se buscó la reubicación de población asentada en suelo de conservación o en áreas de riesgo como son las barrancas. La misión era apoyar a familias para concluir o ampliar una vivienda tanto en segundos y terceros niveles, así como para la subdivisión de predios y lotes baldíos.

Los diferentes programas de vivienda que fueron descritos son en esencia los mismos de la presente gestión. La diferencia central es que los beneficiarios del pasado gobierno fueron pocos. Por el contrario, entre los años 2001 y 2002 los favorecidos sobrepasan las 45 mil familias.

Actualmente el INVI despliega diversos programas de vivienda para la población del DF, que son presentados de manera sistematizada, dando énfasis en nuestro subprograma a ser estudiado:

1. Subprograma de vivienda en lote familiar

Este programa se aplica en suelo urbano y regularizado o en proceso de regularización, en apoyo a los procesos de auto producción individual que realizan las familias de bajos ingresos. Tiene como objetivo atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria o provisional, fomentando el arraigo familiar y barrial (INVI 2002).

Esta vertiente cuenta con dos categorías:

a) Mejoramiento y ampliación

Tiene como principal objetivo ampliar, sustituir o reforzar elementos estructurales de la vivienda, además apoya en el mejoramiento de las condiciones sanitarias. Esto se hace con la

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ Para el año 2000 se concluyeron 828 acciones de vivienda en beneficio de 3,560 habitantes. (III Informe de Gobierno. Ciudad de México. Sep. 2000).

finalidad de apoyar los procesos de auto producción individual que realizan los sectores de bajos ingresos.

b) Vivienda nueva

Busca la construcción de casa nueva en segundos o terceros niveles y/o subdivisiones de predios y lotes baldíos. Los predios que aquí participan, pertenecen a familias de bajos ingresos que residen en colonias o barrios populares.

Junto a estas acciones encontramos otras modalidades de actuación, que no son parte de nuestro estudio, estos son: vivienda en conjunto, integrada por la vivienda nueva terminada, adquisición y rehabilitación de inmuebles catalogados o no, vivienda progresiva, vivienda usada y el subprograma de reserva inmobiliaria

El subprograma de vivienda en lote familiar bajo el PITDS operó mediante dos mecanismos:

- La primera financiada y operada por el INVI, contando con la asesoría técnica del Colegio de Arquitectos;
- La segunda cofinanciada, operada y asesorada técnicamente por las ONG's integrantes de la CHM.

De manera resumida presentamos los objetivos que persigue el subprograma:

- Incrementar la capacidad de la sociedad civil que trabajan en mejoramiento de vivienda
- Asistir las acciones de mejoramiento progresivo de barrios.
- Favorecer las condiciones de vivienda.
- Desarrollar a una escala mayor, un conjunto de políticas basadas en la experiencia de organizaciones no gubernamentales, que permitan optimizar los recursos públicos destinados a este programa a favor de sectores con menor ingreso.
- Demostrar y fortalecer la capacidad de las organizaciones civiles para operar fondos públicos y otros (privados, sociales, etc.) de manera transparente y eficaz.
- Impulsar nuevos esquemas de financiamiento permitiendo la articulación de fondos provenientes de diferentes fuentes.

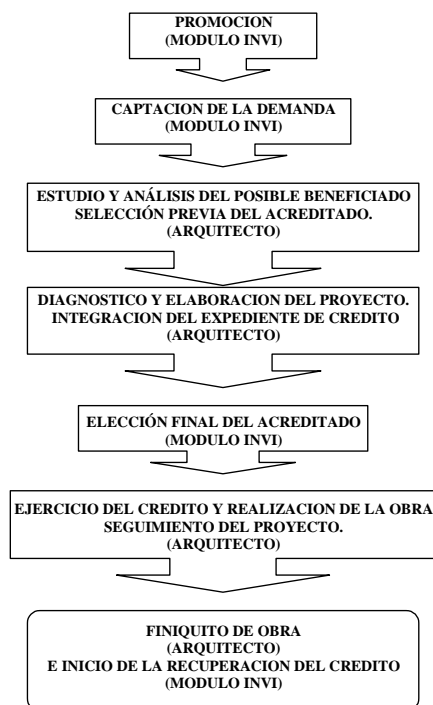
El GDF a través del PITDS en el subprograma de vivienda para la gestión 2001 promovió acciones de ampliación de vivienda ubicadas en 591 unidades territoriales de las delegaciones Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, con el propósito de optimizar el uso del suelo e impedir que siga creciendo la mancha urbana en las delegaciones donde se recargan los mantos acuíferos y se produce el oxígeno para la ciudad⁵⁷. Para el año 2002 las delegaciones centrales también son tomadas en cuenta con el

⁵⁷ El Bando Número 2 señala: que debe revertirse el crecimiento desordenado de la Ciudad, además que es vital preservar el suelo de conservación del DF impidiendo que la mancha urbana siga creciendo hacia las zonas de recarga de mantos acuíferos y donde se produce la mayor parte del oxígeno para la ciudad. Tomando en cuenta que en los últimos treinta años las cuatro delegaciones del Centro, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, han disminuido su población en un millón doscientos mil habitantes, en tanto que en las delegaciones del Sur y del Oriente la población ha crecido en forma desproporcionada. Que en la ciudad de México, existe escasa disponibilidad de agua y de redes de tuberías para satisfacer las demandas del desarrollo inmobiliario. Por tales motivos, en el D.F se aplicaran las siguientes políticas y lineamientos:

I. Con fundamento en las leyes, se restringirá el crecimiento de la mancha urbana hacia las Delegaciones Alvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. II. En estas Delegaciones se restringirá la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales que demanden un gran consumo de agua e infraestructura urbana, en perjuicio de los habitantes de la zona y de los intereses generales de la ciudad. III. Se promoverá el crecimiento poblacional hacia las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza para aprovechar la

propósito redensificar la ciudad central para mejorar y habilitar las viviendas más precarias. El comportamiento del subprograma será explicado en detalle en el próximo apartado.

El proceso de gestión de acceso al crédito revela que la mayor carga se centra en el personal técnico del INVI (Arquitecto) que trabaja en campo. Pero el problema mayor es quizás la selección del acreditado (ver gráfica).



Como se ve en la gráfica, existen dos fallas en la gestión: primero, el arquitecto no sólo lleva sobre las espaldas todo el trabajo técnico de la obra (diseño, seguimiento, etc). Además él también debe “identificar” a los viables beneficiarios. No obstante, quién al final decide la dotación del crédito es el encargado del modulo zonal del INVI. La modalidad de gestión presentada se da al interior de cada delegación.

Esta situación se pudo comprobar en el “Taller: encuentro de vivienda. Créditos de vivienda en lote familiar. Experiencias aplicadas, análisis y propuesta GDF, INVI, Colegio de Arquitectos”, llevada a cabo los días 20 y 21 junio de 2003. El taller reunió a ONG’s, población e instituciones públicas que trabajan en el programa de créditos de vivienda en el DF. Los puntos de discusión se centraron en tres temas principales: la política de vivienda,

infraestructura y servicios que actualmente se encuentran sub-utilizados. IV. Se impulsará en estas Delegaciones el programa de construcción de vivienda para la gente humilde de la ciudad.

El Acuerdo 3 del GDF en materia de política habitacional señala: que la vivienda es un derecho de todos los habitantes de la ciudad y por lo tanto todos los habitantes del DF, independientemente de su condición económica, social, origen étnico, edad, género, creencia religiosa o militancia política, tienen derecho a una vivienda digna y decorosa. Los programas de vivienda promovidos por el gobierno ayudaran a reorientar el crecimiento urbano y a la preservación de las zonas de reserva ecológica. El GDF tiene como objetivo prioritario, en materia de vivienda, atender la necesidad de los sectores más pobres de la población.

operación del programa, la capacitación y el papel de la población. Una de las mayores quejas de los arquitectos del INVI fue la presión que tienen por la necesidad de cumplir con las metas trazadas, es así que la entrega de créditos se da a quién lo solicita (como en el caso de Iztapalapa) sin un estudio del acreditado. Este escenario, junto a la poca divulgación del programa produce que los beneficiarios sean familias enteras, o personas que no cumplen los requisitos del GDF. Se concluyó que uno de los mayores problemas es la promoción y la gestión del programa, lamentablemente no se llega a la población más necesitada o marginada. Los problemas no sólo se circunscriben a ello; hay conflictos en la relación de los módulos de vivienda y los asesores técnicos, entre albañiles y acreditados. Un dato que llamo la atención fue que la recuperación del crédito se encuentra entre el 40 y 50%⁵⁸.

Parece ser que hay un serio problema en la premisa del GDF, pues el programa busca la cantidad de acciones por encima de la calidad de las obras. A pesar de ello, el GDF esta pensando en llevar a cabo “el mejoramiento de barrios”, idea muy criticada por todos, en el sentido que aún no se realiza una evaluación seria del programa de créditos. Señalan que no hay una política clara por parte del GDF, por lo que los problemas seguirán repitiéndose. Además no se cuenta con una sistematización de la información de localización de créditos y beneficiarios (ver anexo fotográfico, diapositiva 28)

Aunque no puedo comprobar con hechos, la definición global de los créditos para el DF en su conjunto y la dotación de créditos por demarcación territorial no es definida por el INVI, sino por la propia jefatura de gobierno. En conversaciones sostenidas en el INVI se informó que la institución envía una propuesta de la posible distribución de los créditos por delegación, con todo al final la determinación la toma el propio Jefe de Gobierno. Los requisitos para obtener el crédito son:

- Tener capacidad legal para contratar y edad entre los 18 y 64 años. Las personas mayores a 65 años podrán acceder al crédito con apoyo de un codeudor solidario.
- Depositar un enganche equivalente al 5% del monto de inversión solicitado, previo a la firma del contrato.
- Que el predio no se encuentre en zona irregular, de riesgo o ecológico y que el uso de suelo sea habitacional.
- Plazo de pago: desde 2 hasta 8 años.

Entre las garantías y autorizaciones que debe cubrir el solicitante están:

- Firmar la garantía del crédito a través de un pagaré.
- Contratación de un seguro de vida.
- Descuento de 2% en gastos de operación.
- Descuento de 7% para el pago de honorarios del arquitecto que dará la asesoría jurídica.
- Hacer un pago equivalente a 5 veces el salario mínimo diario para pagar la visita técnica.

Para el INVI son sujetos prioritarios de crédito las madres solteras, adultos mayores, madres jefas de hogar, indígenas, personas con discapacidad y personas que perciban ingresos reducidos. El crédito para ampliación se contrata por persona física que tenga un ingreso de hasta 3 veces el salario mínimo, o en forma familiar de hasta 6.5 veces. Para vivienda nueva con uso de suelo habitacional, el ingreso individual debe ser hasta 4.5 veces el salario mínimo, y el familiar de 8 veces. En ambos casos debe haber un lote familiar o la anuencia de un familiar propietario. No se rechaza a ningún solicitante por su situación de género, calidad en el empleo o edad.

⁵⁸ GDF, INVI 2002.

CAPITULO V

5. ESTUDIO DE CASO: SUBPROGRAMA DE VIVIENDA EN LOTE UNIFAMILIAR, UT SANTA BARBARA PUEBLO. DELEGACION AZCAPOTZALCO (2001-2002)

5.1 ANTECEDENTES DEL SUBPROGRAMA EN EL DISTRITO FEDERAL Y AZCAPOTZALCO.

La intención del capítulo es evidenciar en el territorio si el PITDS efectivamente cumple sus objetivos y centra su apoyo en la población más necesitada. Para llevar a cabo este ejercicio realicé un estudio de campo en torno al subprograma de vivienda en lote unifamiliar. Buscamos identificar las características socioeconómicas de los beneficiados de los créditos de vivienda que otorga el GDF. Para realizar dicho análisis seleccionamos a la UT Santa Bárbara Pueblo (SBP) ubicada en Azcapotzalco.

Brevemente mostraremos el comportamiento del subprograma de vivienda en todo el DF dando énfasis a la delegación Azcapotzalco, con el propósito de presentar un panorama general sobre la actuación del subprograma en todas las delegaciones y observar la distribución de la inversión y los créditos otorgados por el GDF, a través del PITDS.

Iztapalapa es la demarcación territorial más beneficiadas en cuanto recursos entregados para trabajar en el subprograma, seguida por G.A. Madero y A. Obregón, sin embargo, como explicamos esta distribución esta determinada en gran medida por la mayor cantidad de habitantes que poseen dichas delegaciones (ver cuadro 1).

CUADRO 1

DISTRIBUCION DE LA INVERSION DE VIVIENDA POR DELEGACION TOTAL DISTRITO FEDERAL. 2001, 2002 Y 2003 (MILLONES DE PESOS)

DELEGACION	GESTIONES			TOTAL GENERAL
	2001	2002	2003*	
IZTAPALAPA	210,685,788	317,502,108	28,668,278	556,856,174
G. A. MADERO	127,076,343	196,935,223	20,815,042	344,826,608
A. OBREGON	78,459,347	82,203,987	14,508,071	175,171,405
TLALPAN	50,042,310	101,363,481	10,795,509	162,201,299
COYOACAN	36,785,814	94,732,217	11,199,019	142,717,049
IZTACALCO	42,502,423	64,032,253	0	106,534,676
AZCAPOTZALCO	44,950,905	58,779,566	0	103,730,471
TLAHUAC	38,133,360	51,527,904	4,005,306	93,666,570
XOCHIMILCO	41,049,688	47,331,145	3,485,478	91,866,311
M. CONTRERAS	19,936,031	40,498,293	6,333,086	66,767,411
CUAJIMALPA	16,453,966	37,228,605	2,842,320	56,524,891
V. CARRANZA	7,192,177	25,260,069	4,160,401	36,612,647
MILPA ALTA	12,600,951	16,849,653	1,122,768	30,573,372
M: HIDALGO	0	13,145,850	0	13,145,850
BENITO JUAREZ	0	8,844,557	0	8,844,557
CUAUHTEMOC	0	8,462,489	0	8,462,489
TOTAL GENERAL	725,869,103	1,164,697,399	107,935,277	1,998,501,779

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF. INVI 2001,2002 y 2003

* Los datos son parciales y no contemplan la totalidad de los recursos.

Azcapotzalco fue muy favorecida en comparación a otras demarcaciones en las gestiones 2001 y 2002 si tomamos en cuenta que sólo alberga al 5% de la población de todo el DF. Además para el año 2001, ningún CV estaba clasificado como de muy alta marginación y sólo el 5% de sus habitantes ocupaban el grado de alta marginación (ver cuadro 5). A pesar de ello, para el año 2001 ocupó el quinto lugar entre las demarcaciones territoriales receptora de recursos, y para el siguiente año descendió a la séptima posición (ver cuadro 1). Para el año 2003 Azcapotzalco fue una de las cinco delegaciones del DF que sufrieron el recorte de financiamiento, por lo que se dejó de ejecutar el subprograma. Empero, en el total general ocupa el séptimo lugar para las gestiones 2001, 2002 y 2003.

Si bien Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Cuauhtemoc estuvieron excluidas del subprograma en el 2001, éstas fueron tomadas en cuenta para el 2002, aunque los recursos fueron los más bajos de todo el DF. Esta conducta se debe a la clasificación de la marginalidad de su población ya explicada anteriormente. Junto a Azcapotzalco e Iztacalco las tres delegaciones mencionadas fueron excluidas de las acciones en el año 2003 (ver cuadro 1).

El monto de inversión en el subprograma de vivienda en lote unifamiliar para el año 2003 se redujo notablemente en todo el DF, por lo que fue la vertiente más perjudicada por el recorte de presupuesto que sufrió el PITDS (ver cuadro 1).

Si bien entre el 2001 y 2002 todas las delegaciones recibieron una mayor cantidad de recursos, porcentualmente la distribución cambia un poco (ver cuadro 2).

CUADRO 2
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA INVERSION POR DELEGACION Y AÑO
TOTAL DISTRITO FEDERAL. 2001, 2002 Y 2003

DELEGACION	GESTIONES			TOTAL GENERAL
	2001	2002	2003*	
IZTAPALAPA	29.0	27.3	26.6	27.9
G. A. MADERO	17.5	16.9	19.3	17.3
A.OBREGON	10.8	7.1	13.4	8.8
TLALPAN	6.9	8.7	10.0	8.1
COYOACAN	5.1	8.1	10.4	7.1
IZTACALCO	5.9	5.5	0.0	5.3
AZCAPOTZALCO	6.2	5.0	0.0	5.2
TLAHUAC	5.3	4.4	3.7	4.7
XOCHIMILCO	5.7	4.1	3.2	4.6
M. CONTRERAS	2.7	3.5	5.9	3.3
CUAJIMALPA	2.3	3.2	2.6	2.8
V. CARRANZA	1.0	2.2	3.9	1.8
MILPA ALTA	1.7	1.4	1.0	1.5
M. HIDALGO	0.0	1.1	0.0	0.7
BENITO JUAREZ	0.0	0.8	0.0	0.4
CUAUHTEMOC	0.0	0.7	0.0	0.4
TOTAL GENERAL	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF. INVI 2001, 2002 y 2003

* Los datos son parciales y no contemplan la totalidad de los recursos.

Así la representación porcentual (respecto al total de recursos entregados a las demarcaciones territoriales por el GDF) de las delegaciones Iztapalapa, G.A. Madero y A. Obregón bajan para el año 2002. Mientras que Tlalpan, Coyoacan y M. Contreras suben su participación. Azcapotzalco bajo en 2% (ver cuadro 2).

Las tres delegaciones más beneficiadas para el periodo 2001 – 2003 se llevan el 54% de la inversión total del subprograma de vivienda. Azcapotzalco para dichos años se lleva el 5.2% (ver cuadro 2).

El número créditos entre 2001 y 2002 sumaron un total de 41,908 préstamos. En el año 2002 se realizaron 24,014 acciones, es decir 6,120 adicionales con respecto al 2001, cuando se ejecutaron 17,894. Esto significo un crecimiento del 26% en tan sólo un año (ver cuadro 3).

CUADRO 3
DISTRIBUCION DE LOS CREDITOS POR DELEGACION
TOTAL DISTRITO FEDERAL. 2001, 2002 Y 2003

DELEGACION	GESTIONES			TOTAL GENERAL
	2001	2002	2003*	
IZTAPALAPA	5019	6386	537	11942
G.A. MADERO	3203	3982	424	7609
A. OBREGON	1999	1872	307	4178
TLALPAN	1254	2193	218	3665
COYOACAN	828	1865	217	2910
AZCAPOTZALCO	1096	1190	0	2286
XOCHIMILCO	1077	1128	75	2280
IZTACALCO	1010	1263	0	2273
TLAHUAC	912	1053	74	2039
M. CONTRERAS	492	829	137	1458
CUAJIMALPA	430	805	59	1294
MILPA ALTA	397	390	23	810
V. CARRANZA	177	467	80	724
M. HIDALGO	0	268	0	268
BENITO JUAREZ	0	164	0	164
CUAUHTEMOC	0	159	0	159
TOTAL GENERAL	17894	24014	2151	44059

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF. INVI 2001,2002 y 2003

* Los datos son parciales y no contemplan la totalidad de los créditos

Azcapotzalco para el año 2002 fue favorecida con 1190 créditos, es decir, tuvo un crecimiento del 8%, con respecto al 2001. Xochimilco e Iztacalco son las demarcaciones territoriales que obtienen un número similar de créditos que Azcapotzalco en los años 2001 y 2002. Sin embargo, Xochimilco no sufrió el recorte de presupuesto para el año 2003 en comparación a las dos mencionadas (ver cuadro 3).

La repartición porcentual de los créditos por delegación, tiene la misma conducta que el reparto de recursos por demarcación territorial. Para el año 2002 sólo 5 aumentan su participación, a saber; Tlalpan, Coyoacan, M. Contreras, Cuajimalpa y V. Carranza (ver cuadro 4).

CUADRO 4
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS CREDITOS POR DELEGACION
TOTAL DISTRITO FEDERAL. 2001, 2002 Y 2003

DELEGACION	GESTIONES			TOTAL GENERAL
	2001	2002	2003*	
IZTAPALAPA	28.0	26.6	25.0	27.1
G. A. MADERO	17.9	16.6	19.7	17.3
A. OBREGON	11.2	7.8	14.3	9.5
TLALPAN	7.0	9.1	10.1	8.3
COYOACAN	4.6	7.8	10.1	6.6
AZCAPOTZALCO	6.1	5.0	0.0	5.2
XOCHIMILCO	6.0	4.7	3.5	5.2
IZTACALCO	5.6	5.3	0.0	5.2
TLAHUAC	5.1	4.4	3.4	4.6
M. CONTRERAS	2.7	3.5	6.4	3.3
CUAJIMALPA	2.4	3.4	2.7	2.9
MILPA ALTA	2.2	1.6	1.1	1.8
V. CARRANZA	1.0	1.9	3.7	1.6
M. HIDALGO	0.0	1.1	0.0	0.6
BENITO JUAREZ	0.0	0.7	0.0	0.4
CUAUHTEMOC	0.0	0.7	0.0	0.4
TOTAL GENERAL	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF. INVI 2001,2002 y 2003

* Los datos son parciales y no contemplan la totalidad de los créditos

A continuación presentamos la actuación de los créditos de vivienda al interior de la delegación Azcapotzalco y al CV SBP en los años 2001 y 2002. Sin embargo, es necesario recordar la clasificación de los 91 CV's que conformaban la mencionada demarcación, para comprender el reparto de los créditos por parte del GDF.

CUADRO 5
DELEGACION AZCAPOTZALCO
DISTRIBUCION DE LOS CV'S POR GRADO DE MARGINACION 2001 - 2002.

DELEGACION	GRADO DE MARGINACION										Total
	Muy alta		Alta		Media		Baja		Muy baja		
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	
AZCAPOTZALCO (CV's)	0	5	8	16	27	40	45	18	11	12	91
HABITANTES		29,121	23,362	78,371	141,505	180,354	213,151	81,127	62,541	72,002	
(%)		7	5	18	32	41	48	18	14	16	

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF. PITDS 2001 - 2002

Este cuadro muestra que en el año 2001 sólo 8 CV's, que albergaban aproximadamente 23,000 personas, se encontraban clasificados en los dos más altos niveles de marginación. En dicho año el mayor número de CV's se catalogaban como de baja marginación, sumando un total de 45, que significaban alrededor de 213,000 habitantes.

Para el siguiente año la situación cambia, puesto que el número de CV's ubicados en las categorías alta marginación se eleva a 21 y el número de habitantes aumenta a 107,000, es decir, hubo un aumento de 84,000 personas (ver cuadro 5).

A pesar de ello, Azcapotzalco debe ser considerada como un territorio diverso y heterogéneo, aunque no se tengan serios problemas de marginación, debido a que 333,348 habitantes, es decir, el 75.6%, de su población está clasificada en los niveles de media, baja y muy baja marginación (ver cuadro 5).

De los 91 CV's que conforman Azcapotzalco, 13 están conformadas por unidades habitacionales (ver cuadro 6), los cuales según las reglas del GDF no son tomadas en cuenta para los créditos de vivienda, por lo tanto, sólo 78 CV's pueden ser consideradas factibles de ser parte del subprograma. A continuación presentamos el nombre de cada CV con su respectiva clave.

CUADRO 6
DELEGACION AZCAPOTZALCO
COMITES VECINALES 2002.

	CLAVE	COMITE VECINAL
1	02-001-1	AGUILERA
2	02-002-1	ALDANA
3	02-003-1	AMPLIACIÓN COSMOPOLITA
4	02-004-1	AMPLIACIÓN DEL GAS
5	02-005-1	AMPLIACIÓN PETROLERA
6	02-006-1	AMPLI. SAN PEDRO XALPA
7	02-007-1	ANGEL ZIMBRON
8	02-008-1	ARENAL
9	02-009-1	AZCAPOTZALCO
10	02-010-1	BARRIO COLTONGO
11	02-011-1	BENITO JUAREZ
12	02-012-1	CLAVERIA
13	02-013-1	COSMOPOLITA
14	02-014-1	DEL GAS
15	02-015-1	DEL MAESTRO
16	02-016-1	EL JAGÜEY
17	02-017-1	EL RECREO
18	02-018-1	EUZKADI
19	02-019-1	EX HACIENDA DEL ROSARIO
20	02-020-1	FERREIRA
21	02-021-1	HOGAR Y SEGURIDAD
22	02-022-1	INDUSTRIAL VALLEJO
23	02-023-1	JARDIN AZPEITIA
24	02-024-1	LA PRECIOSA
25	02-025-1	LA RAZA
26	02-026-1	LAS SALINAS
27	02-027-1	LIBERACIÓN
28	02-028-1	LIBERTAD
29	02-029-1	LOS REYES
30	02-030-1	NEXTENGO
31	02-031-1	NUEVA ESPAÑA
32	02-032-1	N. SANTA MARIA ORIENTE
33	02-032-2	N. SANTA MARIA PONIENTE
34	02-033-1	OBRAERO POPULAR
35	02-034-1	PASTEROS
36	02-035-1	PATRIMONIO FAMILIAR
37	02-036-1	PETROLERA
38	02-037-1	PLENITUD
39	02-038-1	PORVENIR
40	02-039-1	POTRERO DEL LLANO
41	02-040-1	PRADOS DEL ROSARIO
42	02-041-1	PRO HOGAR
43	02-042-1	PROVIDENCIA
44	02-043-1	REYNOSA TAMAULIPAS
45	02-044-1	SAN ALVARO
46	02-045-1	SAN ANDRES BARRIO

	CLAVE	COMITÉ VECINAL
47	02-046-1	SAN ANDRES PUEBLO
48	02-047-1	SAN ANTONIO
49	02-048-1	SAN BERNABE
50	02-049-1	SAN FRANCISCO TETECALA
51	02-050-1	SAN FRANCISCO XOCOTITLA
52	02-051-1	SAN JUAN TLIHUACA
53	02-052-1	SAN MARCOS
54	02-053-1	SAN MARTIN XOCHINAHUAC
55	02-054-1	SAN MATEO
56	02-055-1	SAN MIGUEL AMANTLA
57	02-056-1	SAN PEDRO XALPA
58	02-057-1	SAN RAFAEL I
59	02-058-1	SAN SALVADOR XOCHIMANCA
60	02-059-1	SAN SEBASTIAN
61	02-060-1	SANTA APOLONIA
62	02-061-1	SANTA BARBARA
63	02-062-1	SANTA CATARINA
64	02-063-1	SANTA CRUZ ACAYUCAN
65	02-064-1	SANTA CRUZ DE LAS SALINAS
66	02-065-1	SANTA INES
67	02-066-1	SANTA LUCIA
68	02-067-1	SANTA MARIA MANINALCO
69	02-068-1	SANTIAGO AHUIZOTLA
70	02-069-1	SANTO DOMINGO
71	02-070-1	SANTO TOMAS
72	02-071-1	SECTOR NAVAL
73	02-072-1	SINDICATO ELECTRICISTAS
74	02-073-1	TEZOZOMOC
75	02-074-1	TIERRA NUEVA
76	02-075-1	TLATILCO
77	02-076-1	TRABAJADORES DEL HIERRO
78	02-077-1	U H CUITLAHUAC SECTORES I y II
79	02-077-2	U H HOGARES FERROCARRILeros
80	02-078-1	U H CUITLAHUAC SECTOR III
81	02-079-1	U H EL ROSARIO SECTOR I
82	02-079-2	U H EL ROSARIO SECTOR II
83	02-079-3	U H EL ROSARIO-CTM
84	02-080-1	U H FRANCISCO VILLA
85	02-081-1	U H LAS TRANCAS
86	02-082-1	U H MIGUEL HIDALGO
87	02-083-1	U H PRESIDENTE MADERO
88	02-084-1	U H SAN PABLO XALPA
89	02-085-1	U H XOCHINAHUAC
90	02-086-1	U H CRUZ ROJA TEPANTONGO
91	02-087-1	VICTORIA DEMOCRACIAS

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF. 2002

Al interior de la demarcación territorial, en los años 2001 y 2002 fueron beneficiadas en total 65 CV's. En el primer año 44 y en el segundo 65. (ver cuadro 7). En los dos años el CV más beneficiado fue San Juan Tlihuaca clasificado como de media marginación, absorbiendo más de 7,000,000 de pesos de inversión. En el otro extremo, el CV que recibió menos recursos fue Ángel Zimbron con un total de 37,092 pesos, tomado en cuenta sólo en el año 2002. (ver cuadro 7)

Nuestro CV a ser estudiado, SBP se ubica en el quinto lugar entre las más favorecidas por el GDF, llegando a una inversión de más de 5,400,000 pesos en los dos años. Este dato demuestra la importancia del CV a ser estudiado. (ver cuadro 7)

CUADRO 7
DELEGACION AZCAPOTZALCO
DISTRIBUCION DE LA INVERSIÓN. AÑO 2001 Y 2002

	COMITE VECINAL	GESTION		TOTAL GENERAL		COMITÉ VECINAL	GESTION		TOTAL GENERAL
		2001	2002				2001	2002	
1	SAN JUAN TLIHUACA	4,176,630	2,999,268	7,175,897	34	TLATILCO	625,107	215,218	840,325
2	SANTIAGO AHUIZOTLA	2,923,435	4,164,884	7,088,318	35	SAN ANTONIO		787,025	787,025
3	AMPLI. SAN PEDRO XALPA	3,424,454	2,564,280	5,988,733	36	SAN SEBASTIAN		774,886	774,886
4	SAN PEDRO XALPA	3,170,485	2,388,767	5,559,252	37	ARENAL	486,063	219,854	705,917
5	SANTA BARBARA	2,235,391	3,223,885	5,459,276	38	PETROLERA		696,065	696,065
6	TEZOZOMOC	2,510,372	2,247,691	4,758,063	39	FRANCISCO XOCOTITLA	251,032	407,843	658,875
7	SANTA MARIA MANINALCO	1,824,214	2,278,334	4,102,548	40	PORVENIR	99,019	468,708	567,727
8	SAN MIGUEL AMANTLA		4,079,951	4,079,951	41	SANTA CRUZ ACAYUCAN		552,460	552,460
9	PROVIDENCIA	1,578,271	2,210,978	3,789,249	42	NEXTENGO	330,063	215,513	545,576
10	MARTIN XOCHINAHUAC	1,431,202	2,120,271	3,551,473	43	COSMOPOLITA	396,076	72,835	468,911
11	REYNOSA TAMAULIPAS	1,558,277	1,827,498	3,385,775	44	SALVADOR XOCHIMANCA		435,367	435,367
12	SAN ANDRES BARRIO	1,743,265	1,509,307	3,252,572	45	DEL MAESTRO	132,025	292,690	424,715
13	PASTEROS	1,229,183	1,798,245	3,027,428	46	SANTA LUCIA		423,017	423,017
14	SAN RAFAEL I	1,426,239	1,536,705	2,962,944	47	OBRERO POPULAR	165,032	256,946	421,978
15	PRO HOGAR	1,141,183	1,396,008	2,537,191	48	FRANCISCO TETECALA	257,044	74,184	331,228
16	TIERRA NUEVA	1,045,139	1,430,824	2,475,963	49	EL JAGÜEY	88,006	230,055	318,061
17	NUEVA ESPAÑA	726,139	1,529,919	2,256,057	50	VICTORIA DEMOCRACIAS		277,558	277,558
18	SAN MARCOS	789,101	998,913	1,788,014	51	LA RAZA	99,019	123,710	222,729
19	SANTA APOLONIA	693,082	957,269	1,650,351	52	POTRERO DEL LLANO		221,203	221,203
20	BARRIO COLTONGO	1,041,164	590,774	1,631,938	53	LIBERACION	66,013	147,019	213,032
21	SAN ANDRES PUEBLO	650,082	869,512	1,519,594	54	AMPLIACION DEL GAS	132,025	72,835	204,860
22	SANTO DOMINGO	901,132	611,049	1,512,181	55	PRADOS DEL ROSARIO		182,762	182,762
23	SANTO TOMAS	781,120	688,099	1,469,218	56	LOS REYES		174,501	174,501
24	EUZKADI	955,158	501,332	1,456,490	57	AZCAPOTZALCO	132,025	37,092	169,117
25	LA PRECIOSA	560,101	769,490	1,329,591	58	HOGAR Y SEGURIDAD		148,368	148,368
26	AGUILERA	670,095	623,820	1,293,915	59	AMPLIACION PETROLERA		147,019	147,019
27	SANTA INES		1,288,483	1,288,483	60	SAN MATEO		147,019	147,019
28	EL RECREO	452,082	622,471	1,074,553	61	PATRIMONIO FAMILIAR		130,876	130,876
29	PLENITUD	323,057	705,507	1,028,563	62	SAN ALVARO		74,184	74,184
30	DEL GAS	330,063	698,004	1,028,067	63	SINDICATO ELECTRICISTAS		74,184	74,184
31	SANTA CATARINA	676,107	348,833	1,024,941	64	BENITO JUAREZ		57,956	57,956
32	TRABAJADORES DEL HIERRO	297,057	582,092	879,148	65	ANGEL ZIMBRON		37,092	37,092
33	ALDANA	429,082	441,058	870,140		TOTAL GENERAL	44,950,905	58,779,566	103,730,471

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF. INVI 2001 y 2002.

En los dos años de participación del subprograma de vivienda en lote unifamiliar en Azcapotzalco la inversión sobrepaso los 100,000,000 de pesos. Si bien, en los dos años se respaldaron a 65 CV's en los hechos la distribución de los recursos y por tanto de créditos fue muy dispersa y desigual.

En el Cuadro 8 se muestra, la enorme disparidad en la entrega de los créditos, pues encontramos a CV's que en los dos años sólo recibieron un crédito, como son los casos de Benito Juárez y Ángel Zimbron.

En resumen, en los años 2001 y 2002; 22 CV's no sobrepasaron la adjudicación de los 10 créditos; 19 CV's se encuentran en el rango de haber captado entre 10 y 30 acciones de vivienda; 17 CV's absorbieron entre 31 y 88 créditos; al final tenemos un grupo selecto de 6 CV's que se llevaron entre 113 y 157 apoyos para la vivienda (ver cuadro 8).

CUADRO 8
DELEGACION AZCAPOTZALCO
DISTRIBUCION DE LOS CREDITOS DE VIVIENDA. AÑO 2001 Y 2002

	COMITE VECINAL	GESTION		TOTAL GENERAL		COMITE VECINAL	GESTION		TOTAL GENERAL
		2001	2002				2001	2002	
1	SAN JUAN TLIHUACA	97	60	157	34	TLATILCO	15	3	18
2	SANTIAGO AHUIZOTLA	69	82	151	35	TRABAJADORES DEL HIERRO	8	10	18
3	SAN PEDRO XALPA	84	52	136	36	SAN ANTONIO		17	17
4	AMPLI. SAN PEDRO XALPA	80	51	131	37	ARENAL	11	4	15
5	SANTA BARBARA	58	69	127	38	PETROLERA		15	15
6	TEZOZOMOC	63	50	113	39	SAN FRANCISCO XOCOTITLA	7	8	15
7	SANTA MARIA MANINALCO	45	43	88	40	NEXTENGO	9	4	13
8	PROVIDENCIA	36	47	83	41	PORVENIR	3	7	10
9	SAN MARTIN XOCHINAHUAC	35	43	78	42	SAN FRANCISCO TETECALA	8	2	10
10	REYNOSA TAMAULIPAS	39	37	76	43	SANTA CRUZ ACAYUCAN		10	10
11	SAN MIGUEL AMANTLA		76	76	44	DEL MAESTRO	4	5	9
12	PASTEROS	35	38	73	45	SANTA LUCIA		9	9
13	SAN RAFAEL I	36	34	70	46	COSMOPOLITA	7	1	8
14	SAN ANDRES BARRIO	40	29	69	47	OBRERO POPULAR	3	5	8
15	PRO HOGAR	28	28	56	48	SAN SALVADOR XOCHIMANCA		8	8
16	TIERRA NUEVA	25	30	55	49	EL JAGÜEY	2	4	6
17	NUEVA ESPAÑA	15	31	46	50	VICTORIA DEMOCRACIAS		6	6
18	SAN MARCOS	19	23	42	51	AZCAPOTZALCO	4	1	5
19	BARRIO COLTONGO	26	14	40	52	LA RAZA	2	3	5
20	SANTO TOMAS	23	13	36	53	LIBERACION	2	3	5
21	EUZKADI	23	11	34	54	POTRERO DEL LLANO		5	5
22	SANTA APOLONIA	16	18	34	55	AMPLIACION DEL GAS	3	1	4
23	SANTO DOMINGO	20	13	33	56	HOGAR Y SEGURIDAD		4	4
24	SAN ANDRES PUEBLO	12	19	31	57	LOS REYES		4	4
25	LA PRECIOSA	15	14	29	58	AMPLIACION PETROLERA		3	3
26	AGUILERA	14	12	26	59	PATRIMONIO FAMILIAR	12	3	3
27	SANTA INES		25	25	60	PRADOS DEL ROSARIO		3	3
28	DEL GAS	9	14	23	61	SAN MATEO		3	3
29	SANTA CATARINA	16	7	23	62	SAN ALVARO		2	2
30	EL RECREO	11	11	22	63	SINDICATO ELECTRICISTAS		2	2
31	PLENITUD	9	12	21	64	ANGEL ZIMBRON		1	1
32	ALDANA	10	9	19	65	BENITO JUAREZ		1	1
33	SAN SEBASTIAN		18	18		TOTAL GENERAL	1096	1190	2286

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF. INVI 2001 y 2002.

Entre los años 2001 y 2002 en Azcapotzalco se ejecutaron en total 2286 acciones de vivienda, de los cuales SBP se adjudicó 127 que representa, el 5.5% del total, que tan sólo se encuentra 30 acciones por debajo de la más socorrida por el GDF.

Ahora mostraremos en detalle cuales CV's fueron los más beneficiados, tomando en cuenta su GM, para determinar qué nivel fue el más apoyado por el GDF en la entrega de créditos de vivienda.

Si bien sabemos que el dinero entregado a los acreditados tiene topes máximos para las tres modalidades que se llevan a cabo; ampliación, remodelación y vivienda nueva, en la realidad se repartieron en total 81 diferentes cantidades de créditos (ver cuadro 9).

CUADRO 9
DELEGACION AZCAPOTZALCO
MONTO DE LOS CREDITOS ENTREGADOS PARA EL SUBPROGRAMA DE VIVIENDA. 2001 - 2002

	CREDITO	GESTION		TOTAL GENERAL		CREDITO	GESTION		TOTAL GENERAL
		2001	2002				2001	2002	
1	17,000	1		1	42	49,000	2		2
2	18,000	1		1	43	49,526	3		3
3	19,000	1		1	44	50,000	2		2
4	20,000	2		2	45	50,580	11		11
5	21,075		1	1	46	51,000	5		5
6	22,000	6		6	47	51,634		5	5
7	23,000	3		3	48	52,000	2		2
8	23,183		1	1	49	52,688		2	2
9	24,000	2		2	50	53,000	4		4
10	25,000	1		1	51	54,000	2		2
11	25,290		2	2	52	54,795		14	14
12	26,000	3		3	53	55,000	36		36
13	27,000	6		6	54	55,849		11	11
14	27,398		1	1	55	56,000	4		4
15	28,000	7		7	56	56,903		7	7
16	28,451		5	5	57	57,000	2		2
17	29,000	4		4	58	57,956		8	8
18	30,000	2		2	59	58,000	5		5
19	31,000	5		5	60	59,010		4	4
20	31,613		2	2	61	60,000	7		7
21	32,000	16		16	62	60,064		2	2
22	33,006	701		701	63	61,000	1		1
23	35,000	2		2	64	62,000	2		2
24	36,000	6		6	65	62,171		8	8
25	37,000	3		3	66	63,225		8	8
26	37,092		700	700	67	64,000	8		8
27	40,000	4		4	68	64,279		7	7
28	41,000	2		2	69	65,000	7		7
29	41,096		2	2	70	65,333		3	3
30	42,000	2		2	71	66,006	1		1
31	43,000	2		2	72	66,012	1		1
32	43,204		4	4	73	66,013	195		195
33	44,000	7		7	74	66,013	1		1
34	45,000	10		10	75	66,386		2	2
35	45,311		10	10	76	67,440		2	2
36	46,000	1		1	77	68,494		7	7
37	46,365		5	5	78	69,548		7	7
38	47,000	6		6	79	70,601		1	1
39	47,419		6	6	80	71,655		1	1
40	48,000	3		3	81	72,835		336	336
41	48,473		2	2	TOTAL		1096	1190	2286

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF. INVI 2001 y 2002.

Recordemos que para el año 2001 el tope máximo para los créditos ampliación y remodelación fue de 33,006 pesos, mientras que para vivienda nueva alcanzo la suma de 66,013 pesos. Para el 2002 y de acuerdo al reajuste por el aumento de los salarios mínimos, los recursos aumentaron, es así que las modalidades de ampliación y remodelación recibieron 37,092 pesos y vivienda nueva 72,835 pesos.

Si bien, el mayor número de créditos se encuentra dentro de los límites para cada año, llama la atención encontrar montos que se encuentran muy por debajo de los topes como es el caso de los 17,000 pesos entregado para ampliación o remodelación en el 2001 (ver cuadro 9). En el caso de SBP, ocurre algo similar, pues de las 127 acciones de vivienda, encontramos 13 diferentes montos de financiamiento, que van desde los 18,000 hasta los 72,835 pesos (ver cuadro 10). Como ejemplo, podemos señalar que para vivienda nueva en el 2002 se concedieron 4 créditos por debajo del límite, que fluctuaron entre los 43,000 y 66,000 pesos aproximadamente, cuando el máximo fue de 72, 835 pesos (ver cuadro 10).

CUADRO 10
DELEGACION AZCAPOTZALO
MONTO DE LOS CREDITOS ENTREGADOS. AÑO 2001 Y 2002

COMITE VECINAL	CREDITO	GESTION		TOTAL GENERAL	
		2001	2002		
PUEBLO DE SANTA BARBARA	18,000	1		1	
	28,451		1	1	
	29,000	1		1	
	32,000	1		1	
	33,006	44		44	
	37,092		47	47	
	43,204		1	1	
	47,419		1	1	
	55,000	2		2	
	56,903		1	1	
	66,013	9		9	
	66,386		1	1	
	72,835		17	17	
	TOTAL GENERAL		58	69	127

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF. INVI 2001 y 2002.

A fin de tener el panorama general en la repartición de los créditos de vivienda, ubicamos a los CV's de acuerdo a su GM, para determinar finalmente que nivel es el más beneficiado por el GDF, a través del INVI.

El siguiente cuadro muestra de manera ordenada el número total de créditos entre el 2001 y 2002, la categoría de marginación y la cantidad de habitantes por CV, junto a ello se observa los subtotales y total de créditos y población. Como primer dato del total de 91 CV's de Azcapotzalco, restando 13 CV's los cuales constituyen unidades habitacionales, al final sólo 13 CV's fueron excluidos por el subprograma de vivienda del GDF. Paradójicamente 4 de ellos pertenecen al más alto grado de marginalidad. Los demás 10 CV's descartados están distribuidos en los niveles medio (2 CV's), bajo (4 CV's) y muy bajo (4 CV's) (ver cuadro 11).

Los 6 CV's privilegiados que sobrepasan 110 gestiones de vivienda se encuentran disgregados de la siguiente manera: 3 CV's pertenecen al grado medio, 2 CV's al nivel alto y tan sólo un CV al muy alto. En total los 6 CV's se llevan 679 créditos en las gestiones 2001 y 2002, lo que significa un 29.7% del total de las acciones llevadas a cabo en la delegación en el periodo indicado (ver cuadro 11).

CUADRO 11

DELEGACION AZCAPOTZALCO

TOTAL NRO. DE CREDITOS (2001- 2002), POBLACION Y CLASIFICACION DE LOS CV'S POR GRADO DE MARGINACION 2002.

CLAVE	COMITE VECINAL	TOTAL CREDITOS	GRADO DE MARGINACION	POB.	CLAVE	COMITE VECINAL	TOTAL CREDITOS	GRADO DE MARGINACION	POB.
02-006-1	AMPLI. SAN PEDRO XALPA	131	Muy Alto	21,301	02-079-2	U H EL ROSARIO SECTOR II	0	Bajo	10,898
02-026-1	LAS SALINAS	0	Muy Alto	4,089	02-079-1	U H EL ROSARIO SECTOR I	0	Bajo	10,884
02-022-1	INDUSTRIAL VALLEJO	0	Muy Alto	2,541	02-017-1	EL RECREO	22	Bajo	7,396
02-064-1	SANTA CRUZ DE LAS SALINAS	0	Muy Alto	841	02-044-1	SAN ALVARO	2	Bajo	6,807
02-020-1	FERRERIA	0	Muy Alto	349	02-087-1	VICTORIA DEMOCRACIAS	6	Bajo	6,559
	SUB TOTAL	131		29,121	02-084-1	U H SAN PABLO XALPA	0	Bajo	6,443
02-068-1	SANTIAGO AHUIZOTLA	151	Alto	11,534	02-007-1	ANGEL ZIMBRON	1	Bajo	5,616
02-055-1	SAN MIGUEL AMANTLA	76	Alto	8,103	02-072-1	SINDICATO ELECTRICISTAS	2	Bajo	4,873
02-034-1	PASTEROS	73	Alto	6,907	02-033-1	OBRERO POPULAR	8	Bajo	4,209
02-045-1	SAN ANDRES BARRIO	69	Alto	6,279	02-069-1	SANTO DOMINGO	33	Bajo	4,193
02-057-1	SAN RAFAEL I	70	Alto	6,181	02-082-1	U H MIGUEL HIDALGO	0	Bajo	3,642
02-061-1	SANTA BARBARA	127	Alto	6,117	02-030-1	NEXTENGO	13	Bajo	2,569
02-046-1	SAN ANDRES PUEBLO	31	Alto	6,102	02-019-1	EX HACIENDA DEL ROSARIO	0	Bajo	2,112
02-059-1	SAN SEBASTIAN	18	Alto	4,313	02-081-1	U H LAS TRANCAS	0	Bajo	1,648
02-086-1	UH CRUZ ROJA TEPANTONGO	0	Alto	3,893	02-048-1	SAN BERNABE	0	Bajo	1,352
02-070-1	SANTO TOMAS	36	Alto	3,751	02-023-1	JARDIN AZPEITIA	0	Bajo	1,315
02-074-1	TIERRA NUEVA	55	Alto	3,225	02-071-1	SECTOR NAVAL	0	Bajo	1,293
02-053-1	SAN MARTIN XOCHINAHUAC	78	Alto	3,157	02-011-1	BENITO JUAREZ	1	Bajo	772
02-050-1	SAN FRANCISCO XOCOTITLA	15	Alto	2,924		SUB TOTAL	88		82,581
02-038-1	PORVENIR	10	Alto	2,069	02-085-1	U H XOCHINAHUAC	0	Muy Bajo	12,109
02-010-1	BARRIO COLTONGO	40	Alto	1,938	02-012-1	CLAVERIA	0	Muy Bajo	10,948
02-031-1	NUEVA ESPAÑA	46	Alto	1,500	02-032-2	N. SANTA MARIA PONIENTE	0	Muy Bajo	10,685
	SUB TOTAL	895		77,993	02-083-1	U H PRESIDENTE MADERO	0	Muy Bajo	5,990
02-041-1	PRO HOGAR	56	Medio	14,625	02-040-1	PRADOS DEL ROSARIO	3	Muy Bajo	5,804
02-051-1	SAN JUAN TLIHUACA	157	Medio	10,139	02-078-1	U H CUITLAHUAC SECTOR III	0	Muy Bajo	5,426
02-079-3	U H EL ROSARIO-CTM	0	Medio	9,073	02-021-1	HOGAR Y SEGURIDAD	4	Muy Bajo	4,856
02-042-1	PROVIDENCIA	83	Medio	8,773	02-036-1	PETROLERA	15	Muy Bajo	4,198
02-056-1	SAN PEDRO XALPA	136	Medio	8,402	02-080-1	U H FRANCISCO VILLA	0	Muy Bajo	4,197
02-073-1	TEZOZOMOC	113	Medio	7,986	02-032-1	N. SANTA MARIA ORIENTE	0	Muy Bajo	3,057
02-047-1	SAN ANTONIO	17	Medio	7,972	02-077-1	U H CUITLAHUAC SEC. I y II	0	Muy Bajo	3,018
02-067-1	SANTA MARIA MANINALCO	88	Medio	6,889	02-077-2	U H HOG. FERROCARRILEROS	0	Muy Bajo	1,715
02-065-1	SANTA INES	25	Medio	6,832		SUB TOTAL	22		72,003
02-009-1	AZCAPOTZALCO	5	Medio	5,866		TOTAL	2286		441,008
02-043-1	REYNOSA TAMAULIPAS	76	Medio	5,840					
02-066-1	SANTA LUCIA	9	Medio	5,740					
02-075-1	TLATILCO	18	Medio	5,423					
02-052-1	SAN MARCOS	42	Medio	4,916					
02-060-1	SANTA APOLONIA	34	Medio	4,909					
02-016-1	EL JAGÜEY	6	Medio	4,642					
02-004-1	AMPLIACION DEL GAS	4	Medio	4,423					
02-002-1	ALDANA	19	Medio	4,298					
02-018-1	EUZKADI	34	Medio	4,182					
02-024-1	LA PRECIOSA	29	Medio	4,038					
02-013-1	COSMOPOLITA	8	Medio	3,584					
02-076-1	TRABAJADORES DEL HIERRO	18	Medio	3,385					
02-008-1	ARENAL	15	Medio	3,354					
02-027-1	LIBERACION	5	Medio	3,341					
02-037-1	PLENITUD	21	Medio	3,265					
02-014-1	DEL GAS	23	Medio	3,076					
02-062-1	SANTA CATARINA	23	Medio	2,634					
02-058-1	SAN SALVADOR XOCHIMANCA	8	Medio	2,449					
02-025-1	LA RAZA	5	Medio	2,431					
02-015-1	DEL MAESTRO	9	Medio	2,372					
02-001-1	AGUILERA	26	Medio	2,304					
02-039-1	POTRERO DEL LLANO	5	Medio	2,087					
02-049-1	SAN FRANCISCO TETECALA	10	Medio	1,874					
02-028-1	LIBERTAD	0	Medio	1,673					
02-063-1	SANTA CRUZ ACAYUCAN	10	Medio	1,553					
02-003-1	AMPLIACION COSMOPOLITA	0	Medio	1,416					
02-029-1	LOS REYES	4	Medio	1,236					
02-005-1	AMPLIACION PETROLERA	3	Medio	943					
02-035-1	PATRIMONIO FAMILIAR	3	Medio	863					
02-054-1	SAN MATEO	3	Medio	502					
	SUB TOTAL	1,150		179,310					

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF. INVI 2001 y 2002.

De acuerdo al análisis de los datos, para el año 2001 y 2002, los resultados que se observan en la delegación Azcapotzalco son:

- a) La categoría media de marginación que alberga al mayor número de habitantes (alrededor de 180,000) fue la más asistida con el otorgamiento de un total de 1150 créditos. 37 de los 40 CV's recibieron algún crédito. Uno de los 3 CV's que no entró al subprograma forma parte de la unidad habitacional El Rosario (ver cuadro 11).
- b) El grado alto de marginación ocupa el segundo lugar, en total se llevo 895 acciones de vivienda. 15 de los 16 CV's obtuvieron apoyo de parte del INVI, el CV excluido fue la unidad habitacional Cruz Roja Tepantongo. En número de habitantes este nivel de marginación ocupa el tercer lugar con 77,993 personas (ver cuadro 11).
- c) El nivel de muy alta marginación es tercero con 131 créditos. Llama la atención que sólo uno de los 5 CV's fue favorecido. Dicho CV denominado Ampliación San Pedro Xalpa cuenta con la mayor cantidad de habitantes de toda la delegación, alrededor 21,301 personas. En los restantes 4 CV's viven cerca de 7,820 residentes. Este grado sólo representa el 7% de la población total (ver cuadro 11).
- d) El rango de baja marginación es cuarto con 88 apoyos. 9 de los 18 CV's fueron tomados en cuenta. En su interior se ubican 5 CV's unidades habitacionales. Su población total alcanza al 18% del total de Azcapotzalco (ver cuadro 11).
- e) El menos beneficiado fue el grado de muy baja marginación con tan sólo 22 créditos. Sólo 3 de los 12 CV's fueron cooperados por el GDF. 6 CV's son unidades habitacionales. Aproximadamente 72,000 individuos conforman el citado nivel (ver cuadro 11).

Otros aspectos que resaltan en la asignación de los créditos, es la escasa relación que se tiene en el otorgamiento de créditos debido la marginación y al número de personas. Por ejemplo, únicamente 2 de los CV's clasificados como de media marginación se llevan 270 créditos, pero sólo reciben un total de 18,125 habitantes. Entre tanto un CV de muy alta marginalidad donde reside una población de más de 21,000, apenas obtuvo 131. De este modo, no parece lógico que los restantes 4 CV's pertenecientes al mismo grupo no hayan accedido a ningún apoyo del GDF.

Teniendo como base el objetivo del GDF, no puedo explicar como 110 créditos fueron destinados a los estratos de muy baja marginación. No es la intención afirmar que no exista población necesitada del crédito, la cuestión es determinar prioridades en política social, en este caso, en la distribución del apoyo del GDF. En entrevista con técnicos del INVI, afirmaron que ellos deben trabajar sólo en zonas de media, alta y muy alta pobreza. Por esta razón, en el terreno pareciera ser que dicha premisa no se cumple. La respuesta a esta contradicción pudiera ser la poca receptividad del subprograma en ciertos CV's, o su escasa difusión que conduce a otorgar créditos en áreas no prioritarias. El problema para los empleados del INVI es cumplir a como de lugar con las metas trazadas, por lo tanto, están obligados a conceder acciones sin importar la clasificación de marginación.

Tomando como base la información proporcionada por el GDF, podemos concluir que de las 72,608 viviendas propias particulares habitadas (VPPH) en la delegación, 2286 fueron beneficiadas, lo que constituye un 3.1%. (ver cuadro 12). Se tomó como referencia dicha cifra en el entendido que el crédito se entrega a personas dueñas del predio y por supuesto que estén habitadas.

CUADRO 12
DELEGACION AZCAPOTZALCO

PERFIL SOCIODEMOGRAFICO	2000	%
POBLACION		
Población total	441,008	100.00%
Población masculina	210,101	47.64%
Población femenina	230,907	52.36%
Población de 0 a 5 años	41,548	9.42%
Población de 6 a 14 años	65,083	14.76%
Población de 15 años y más	327,718	74.31%
Población femenina de 15 a 49 años	129,714	29.41%
Población de 15 a 64 años	297,603	67.48%
Población de 18 años y más	304,901	69.14%
Población de 70 años y más	19,581	4.44%
Población masculina de 70 años y más	7,766	1.76%
Población femenina de 70 años y más	11,815	2.68%
SALUD		
Población derechohabiente a servicio de salud	278,422	63.13%
Población sin derechohabiente a servicio de salud	152,107	34.49%
Población derechohabiente al IMSS	213,851	48.49%
Población con discapacidad	8,992	2.04%
EDUCACION		
Población de 6 a 14 años	65,083	100.00%
Población de 6 a 14 años que asiste a la escuela	63,256	97.19%
Población de 6 a 14 años que sabe leer y escribir	61,291	94.17%
Población de 15 años y más	327,718	100.00%
Población de 15 años y más sin instrucción	9,617	2.93%
Población de 15 años y más alfabeta	319,924	97.62%
Población de 15 años y más con primaria completa	51,312	15.66%
Población de 15 años y más con secundaria completa	64,171	19.58%
Población de 18 años y más	304,901	100.00%
Población de 18 años y más con instrucción media superior	80,596	26.43%
Población de 18 años y más con instrucción superior	65,385	21.44%
Grado promedio de escolaridad	8.50	-
FECUNDIDAD		
Promedio hijos nacidos vivos de mujeres de 12 años y más	2.07	-
EMPLEO		
Población económicamente activa	186,766	100.00%
Población ocupada (P.O.)	183,327	98.16%
Población desocupada	3,439	1.84%
Población de 12 años y más EA que se dedica al hogar	64,306	-
P.O. en el sector secundario	46,269	25.24%
P.O. en el sector terciario	130,764	71.33%
P.O. como empleado u obrero	140,352	76.56%
P.O. como jornalero o peón	486	0.27%
Población trabajadora por cuenta propia	32,677	-
P.O. que trabajó hasta 32 horas en la semana de referencia	27,499	15.00%
P.O. que no recibe ingreso por trabajo	3,907	2.13%
P.O. que recibe menos de un salario mínimo mensual*	13,342	7.28%
P.O. que recibe 1 y hasta 2 salarios mínimos mensuales*	54,405	29.68%
P.O. con más de 2 y hasta 5 salarios mínimos mensuales*	67,904	37.04%
P.O. que recibe más de 5 salarios mínimos mensuales*	33,886	18.48%

PERFIL SOCIODEMOGRAFICO	2000	%
VIVIENDA		
Total de viviendas habitadas	110,722	-
Viviendas particulares habitadas (V.P.)	110,685	100.00%
V.P. propias	72,608	65.60%
V.P. propias pagadas	57,340	51.80%
V.P. rentadas	26,747	24.16%
Promedio de ocupantes en viviendas particulares	3.98	-
VIVIENDA - ESTRUCTURA		
V.P. con techos de materiales ligeros, naturales y precarios	13,172	11.90%
V.P. con techos de losa de concreto, tabique, ladrillo o terrado con viguería	95,510	86.29%
V.P. con paredes de materiales ligeros, naturales y precarios	2,001	1.81%
V.P. con paredes de tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto	106,721	96.42%
V.P. con piso de cemento, mosaico, madera y otro recubrimiento	108,352	97.89%
VIVIENDA - ESPACIO		
V.P. con un cuarto (Viviendas con dos cuartos que tienen cocina exclusiva)	15,242	13.77%
V.P. con un solo cuarto (cuarto redondo)	4,440	4.01%
V.P. con 2 a 5 cuartos (incluye cocina exclusiva)	86,410	78.07%
V.P. con un dormitorio	34,049	30.76%
V.P. con cocina exclusiva	96,283	86.99%
V.P. con cocina no exclusiva	4,995	4.51%
V.P. que utilizan gas para cocinar	107,728	97.33%
V.P. con servicio sanitario exclusivo	98,543	89.03%
VIVIENDA - SERVICIOS		
V.P. con drenaje conectado a la calle	108,145	97.71%
V.P. con drenaje conectado a fosa séptica, barranca o grieta	143	0.13%
V.P. sin drenaje	605	0.55%
V.P. que disponen de energía eléctrica	109,015	98.49%
V.P. con agua entubada en la vivienda	92,468	83.54%
V.P. con agua entubada en el predio	15,239	13.77%
V.P. que no disponen de agua entubada, drenaje ni EE	2	0.00%
VIVIENDA - BIENES		
V.P. que disponen de radio o radiograbadora	104,143	94.09%
V.P. que disponen de televisión	106,911	96.59%
V.P. que disponen de videocasetera	71,797	64.87%
V.P. que disponen de licuadora	104,751	94.64%
V.P. que disponen de refrigerador	98,676	89.15%
V.P. que disponen de lavadora	81,497	73.63%
V.P. que disponen de teléfono	76,133	68.78%
V.P. que disponen de calentador de agua (boiler)	86,730	78.36%
V.P. que disponen de automóvil o camioneta propia	42,258	38.18%
V.P. que disponen de computadora	23,332	21.08%
HOGARES		
Total de hogares	113,057	100.00%
Hogares con jefatura masculina	82,818	73.25%
Hogares con jefatura femenina	30,239	26.75%
Población en hogares	434,376	100.00%
Población en hogares con jefatura masculina	334,582	77.03%
Población en hogares con jefatura femenina	99,794	22.97%

* El porcentaje se toma con referencia a la Población Ocupada

Fuente: GDF 2002, en base a la información del CENSO 2000, INEGI

Un análisis detallado entre la proporción de número de créditos y porcentaje de viviendas incorporadas al subprograma por cada UT arroja datos interesantes. Primero veamos el número VPPH por UT: existen 2 UT's con menos de 100; 31 UT's entre 100 y 500; 34 UT's entre 500 y 1000; 19 UT's entre 1000 y 2000; y sólo 5 UT's con más de 2000. Las UT's donde el subprograma tuvo notable impacto o presencia fue en tan sólo 5 UT's, en las cuales los créditos favorecieron arriba del 12% del total de las VPPH. Las 5 UT's son clasificadas con de alta marginación. El primer lugar es ocupado por la UT Nueva España con el 20%. Sólo 16 UT's están por encima del 5% pero por debajo del 10%. En las restantes 44 UT's los créditos abarcaron menos del 5% del total de VPPH. Lo injustificable es que los créditos otorgados a la UT Ampliación San Pedro Xalpa que tiene el mayor número de VPPH (2738) y catalogada de muy alta marginación, apenas haya alcanzado el 4,78% de sus viviendas (ver cuadro 13).

En el caso de SBP, los 127 créditos entregados por el GDF colaboraron con el 15,9% de las viviendas propias particulares habitadas que suman 794 (ver cuadro 14).

CUADRO 14

COMITE VECINAL . SANTA BARBARA PUEBLO 02-061-1

PERFIL SOCIODEMOGRAFICO 2000		%	PERFIL SOCIODEMOGRAFICO 2000		%
POBLACION			VIVIENDA		
Población total	6,117	100.00%	Total de viviendas habitadas	1,234	-
Población masculina	2,956	48.33%	Viviendas particulares habitadas (V.P.)	1,216	100.00%
Población femenina	3,161	51.67%	V.P. propias	794	65.27%
Población de 0 a 5 años	744	12.16%	V.P. propias pagadas	620	51.00%
Población de 6 a 14 años	999	16.34%	V.P. rentadas	310	25.50%
Población de 15 años y más	4,374	71.50%	Promedio de ocupantes en viviendas particulares	4.66	-
Población femenina de 15 a 49 años	1,820	29.75%	VIVIENDA - ESTRUCTURA		
Población de 15 a 64 años	4,089	66.85%	V.P. con techos de materiales ligeros, naturales y precarios	282	23.23%
Población de 18 años y más	4,033	65.93%	V.P. con techos de losa de concreto, tabique, ladrillo o terrado con viguería	929	76.36%
Población de 65 años y más	284	4.65%	V.P. con paredes de materiales ligeros, naturales y precarios	69	5.65%
Población masculina de 65 años y más	125	2.05%	V.P. con paredes de tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto	1,143	94.00%
Población femenina de 65 años y más	159	2.60%	V.P. con piso de cemento, mosaico, madera y otro recubrimiento	1198	98.48%
SALUD			VIVIENDA - ESPACIO		
Población derechohabiente a servicio de salud	3,471	56.74%	V.P. con un cuarto (Viviendas con dos cuartos que tienen cocina exclusiva)	308	25.36%
Población sin derechohabiente a servicio de salud	2,536	41.46%	V.P. con un solo cuarto (cuarto redondo)	96	7.93%
Población derechohabiente al IMSS	2,839	46.40%	V.P. con 2 a 5 cuartos (incluye cocina exclusiva)	934	76.77%
Población con discapacidad	115	1.88%	V.P. con un dormitorio	509	41.83%
EDUCACION			V.P. con cocina exclusiva	1,012	83.25%
Población de 6 a 14 años	999	100.00%	V.P. con cocina no exclusiva	100	8.20%
Población de 6 a 14 años que asiste a la escuela	962	96.23%	V.P. que utilizan gas para cocinar	1,188	97.73%
Población de 6 a 14 años que sabe leer y escribir	466	46.65%	V.P. con servicio sanitario exclusivo	944	77.67%
Población de 15 años y más	4,374	100.00%	VIVIENDA - SERVICIOS		
Población de 15 años y más sin instrucción	169	3.85%	V.P. con drenaje conectado a la calle	1,188	97.66%
Población de 15 años y más alfabeta	4,221	96.51%	V.P. con drenaje conectado a fosa séptica, barranca o grieta, río, lago y mar	2	0.14%
Población de 15 años y más con primaria completa	821	18.78%	V.P. sin drenaje	24	2.00%
Población de 15 años y más con secundaria completa	1,000	22.87%	V.P. que disponen de energía eléctrica	1,213	99.79%
Población de 18 años y más	4,033	100.00%	V.P. con agua entubada en la vivienda	845	69.47%
Población de 18 años y más con instrucción media superior	978	24.24%	V.P. con agua entubada en el predio	318	26.19%
Población de 18 años y más con instrucción superior	468	11.61%	V.P. que no disponen de agua entubada, drenaje ni energía eléctrica	0	0.00%
Grado promedio de escolaridad	7.92	-	VIVIENDA - BIENES		
FECUNDIDAD			V.P. que disponen de radio o radiograbadora	1,154	94.90%
Promedio hijos nacidos vivos de mujeres de 12 años y más	2.13	-	V.P. que disponen de televisión	1,182	97.24%
EMPLEO			V.P. que disponen de videocasetera	686	56.44%
Población económicamente activa	2,552	100.00%	V.P. que disponen de licuadora	1,142	93.94%
Población ocupada (P.O.)	2,481	97.20%	V.P. que disponen de refrigerador	1,016	83.53%
Población desocupada	72	2.80%	V.P. que disponen de lavadora	805	66.23%
Población de 12 años y más EA que se dedica al hogar	947	-	V.P. que disponen de teléfono	650	53.48%
P.O. en el sector secundario *	728	29.35%	V.P. que disponen de calentador de agua (boiler)	757	62.23%
P.O. en el sector terciario *	1,665	67.12%	V.P. que disponen de automóvil o camioneta propia	336	27.64%
P.O. como empleado u obrero *	1,875	75.59%	V.P. que disponen de computadora	144	11.85%
P.O. como jornalero o peón *	9	0.38%	HOGARES		
Población trabajadora por cuenta propia	499	-	Total de hogares	1,296	100.00%
P.O. que trabajó hasta 32 horas en la semana de referencia *	355	14.31%	Hogares con jefatura masculina	1,007	77.75%
P.O. que no recibe ingreso por trabajo *	40	1.63%	Hogares con jefatura femenina	288	22.25%
P.O. que recibe menos de un salario mínimo mensual*	202	8.16%	Población en hogares	5,372	100.00%
P.O. que recibe 1 y hasta 2 salarios mínimos mensuales*	973	39.22%	Población en hogares con jefatura masculina	4,276	79.59%
P.O. con más de 2 y hasta 5 salarios mínimos mensuales*	877	35.35%	Población en hogares con jefatura femenina	1,096.2	0.2041
P.O. que recibe más de 5 salarios mínimos mensuales*	223	9.00%			

* El porcentaje se toma con referencia a la Población Ocupada
Fuente: GDF 2002, en base a la información del CENSO 2000, INEGI

5.2 TRABAJO DE CAMPO: UT SANTA BARBARA PUEBLO

La aplicación del cuestionario para nuestro trabajo de campo tuvo varios objetivos, desde conocer la situación socioeconómica del acreditado y su familia, las condiciones materiales de sus viviendas, las obras que se realizaron, hasta la percepción sobre subprograma y la administración de gobierno. El sondeo fue dividido en los siguientes apartados: datos generales y del grupo familiar, modalidad del crédito, situación de la vivienda, posesión de bienes, nivel de ingresos, empleo, jefatura del hogar, escolaridad, problemas en la gestión, obras ejecutadas, para finalmente recabar las impresiones de los beneficiados. Para buscar una información más certera se decidió no indagar los datos personales de los favorecidos por el subprograma.

CUADRO 15
SANTA BARBARA PUEBLO
CREDITOS ENTREGADOS POR AÑO

		2001		2002			
	DIRECCION	MONTO	TIPO		DIRECCION	MONTO	TIPO
1	4A. PRIV. DE LOS ANGELES No.3	66,013	V.N	59	2a. CDA. REAL DE SAN MARTIN NO. 15 MZ. 5 LT. 10	72,835	V.N
2	CALLEJON DE LAS ANIMAS MZ-01 LT- 01	66,013	V.N	60	PRIVADA REAL DE SAN MARTIN NO. 16 MZ. 2 LT. 12	72,835	V.N
3	MANUEL MA. CONTRERAS NO.13	66,013	V.N	61	AV. HIDALGO NO. 63	72,835	V.N
4	MANUEL MA. CONTRERAS No.25	66,013	V.N	62	IER CALLEJON ROSARIO NO. 15 INT. 3 MZ. 1 LT. 3	72,835	V.N
5	MANUEL MA. CONTRERAS No.31-D MZ. 5 LT. 36	66,013	V.N	63	MANUEL MA. CONTRERAS NO. 70 A	72,835	V.N
6	PRIV MANUEL MA. CONTRERAS No.7 INT 1	66,013	V.N	64	CORREGIDORA NO. 28	72,835	V.N
7	PRIV. REAL DE SAN MARTIN No.5 MZ. 4 LT. 6	66,013	V.N	65	PRIVADA REAL DE SAN MARTIN NO. 10 MZ. 5 LT. 5	72,835	V.N
8	PRIV. REAL S. MARTIN NO. 12 ANTES 7 MZ. 5 LT.3	66,013	V.N	66	PROLONGACION MANUEL MA. CONTRERAS NO. 70	72,835	V.N
9	PRIVADA REAL SAN MARTIN NO. 26 MZ. 2 LT. 11	66,013	V.N	67	PRIVADA ADOLFO RUIZ CORTINEZ NO. 18 MZ. 3 LT. 6	72,835	V.N
10	2A. CDA. REAL SAN MARTIN No.15 MZ5 LT 10	55,000	V.N	68	PRIVADA REAL DE SAN MARTIN NO. 17 MZ. 3 LT. 1-B	72,835	V.N
11	PRIV. CAMINO REAL SAN MARTIN MZ-04 LT-03	55,000	V.N	69	PRIVADA ADOLFO RUIZ CORTINEZ NO. 26	72,835	V.N
12	IER.CAJAN DEL ROSARIO NO. 15 MZ. 1 LT. 3	33,006	M/A	70	PRIVADA REAL DE SAN MARTIN NO. 17 MZ. 3 LT. 1	72,835	V.N
13	2A. CDA. REAL SAN MARTIN NO. 15 MZ. 5 LT. 10	33,006	M/A	71	Ier. CALLEJON DEL ROSARIO NO. 15-1 MZ. 1 LT. 3	72,835	V.N
14	2A. CDA. REAL SAN MARTIN No.15 MZ. 5 LT. 10	33,006	M/A	72	PRIV. MANUEL MA. CONTRERAS NO. INT. 4 MZ. 1 LT. 2	72,835	V.N
15	2A. PRIV. REAL SAN MARTIN NO. 18 MZ. 5 LT. 1A	33,006	M/A	73	VICENTE GUERRERO NO. 3	72,835	V.N
16	3A. CDA. R. S. MARTIN NO. 6 AN. 10BIS MZ. 3 LT. 3	33,006	M/A	74	1a. CDA. DEL ROSARIO NO. 12 MZ. 3 LT. 7	72,835	V.N
17	ARANGO Y ESCANDON No.70	33,006	M/A	75	SOFIA EUGENIA NO. 6 MZ. 2 LT. 1	72,835	V.N
18	CALLEJON DE LAS ANIMAS No.27 MZ.4 LT31	33,006	M/A	76	CDA. ADOLFO RUIZ CORTINEZ NO. 18 MZ. 3 LT. 1	66,386	V.N
19	CALLEJON DE LAS ANIMASNo 27 MZ- 22 LT-17	33,006	M/A	77	PRIVADA MANUEL MARIA CONTRERAS NO. 25	56,903	V.N
20	CDA. DE LAS ANIMAS NO. 5	33,006	M/A	78	ROSARIO NO. 6 MZ. 2 LT. 1	47,419	V.N
21	CDA. DEL DEPORTIVO NO. 63 MZ. 2 LT. 9	33,006	M/A	79	CDA. GUSTAVO DIAZ ORDAZ NO. 18 MZ. 6 LT. 9	43,204	V.N
22	CERRADA DE LAS ANIMAS No.16 1 ANTES 5	33,006	M/A	80	PROLOG. MANUEL MA. CONTRERAS NO. 16-A INT. 3	37,092	M/A
23	CORREGIDORA NO. 26	33,006	M/A	81	PRIVADA REAL DE SAN MARTIN NO. 7 MZ. 4 LT. 4	37,092	M/A
24	CORREGIDORA NO. 26 INT. 3	33,006	M/A	82	CORREGIDORA NO. 26 INT. 1	37,092	M/A
25	CORREGIDORA NO. 26-A	33,006	M/A	83	MANUEL MARIA CONTRERAS NO. 16-A	37,092	M/A
26	CORREGIDORA No.26	33,006	M/A	84	PROLOG. MANUEL MA. CONTRERAS NO. 70 INT. 1	37,092	M/A
27	CORREGIDORA No.26	33,006	M/A	85	MANUEL MARIA CONTRERAS NO. 16-A	37,092	M/A
28	GORREGIDORA No.26-A	33,006	M/A	86	CORREGIDORA NO. 26	37,092	M/A
29	JUSTO SIERRA No.25 int 6	33,006	M/A	87	JUSTO SIERRA NO. 66 INT. 2	37,092	M/A
30	JUSTO SIERRA No 2	33,006	M/A	88	CDA. ADOLFO RUIZ CORTINEZ NO. 18 MZ. 3 LT. 1	37,092	M/A
31	JUSTO SIERRA NO. 25	33,006	M/A	89	PRIV. MANUEL MA. CONTRERAS NO. 94 MZ. 1 LT. 4	37,092	M/A
32	JUSTO SIERRA No.2	33,006	M/A	90	PRIVADA REAL DE SAN MARTIN NO. 12 MZ. 5 LT. 7	37,092	M/A
33	JUSTO SIERRA No.25	33,006	M/A	91	JUSTO SIERRA NO. 12 INT. C-3 MZ. 4 LT. 23	37,092	M/A
34	MANUEL CONTRERAS No 11	33,006	M/A	92	1a. CDA. REAL DE SAN MARTIN NO. 12 MZ. 5 LT. 7	37,092	M/A
35	MANUEL MA. CONTRERAS NO. 13 LT. 7	33,006	M/A	93	ARANGO Y ESCANDON NO. 65 MZ. 1 LT. 15	37,092	M/A
36	MANUEL MA. CONTRERAS NO. 25-C LT. 5	33,006	M/A	94	PROLOG. MANUEL MA. CONTRERAS NO. 16-A	37,092	M/A
37	MANUEL MA. CONTRERAS No.21	33,006	M/A	95	PROLOG. MANUEL MA. CONTRERAS NO. 70	37,092	M/A
38	MANUEL MA. CONTRERAS No.25	33,006	M/A	96	PRIVADA MANUEL MARIA CONTRERAS NO. 29	37,092	M/A
39	MANUEL MA. CONTRERAS No.31	33,006	M/A	97	MANUEL MA. CONTRERAS NO. 31	37,092	M/A
40	MANUEL MARIA CONTRERAS No.14-A	33,006	M/A	98	RUIZ CORTINEZ NO. 26 MZ. 4 LT. 4	37,092	M/A
41	MANUEL MARIA CONTRERAS NO. 31 LT. 1	33,006	M/A	99	PRIV. MANUEL MA. CONTRERAS NO. 8-C MZ. 1 LT. 3	37,092	M/A
42	MANUEL MARIA CONTRERAS No.13-1 LT 17	33,006	M/A	100	PRIV. REAL SAN MARTIN NO. 3 (OF. 11) MZ. 4 LT. 3	37,092	M/A
43	MANUEL MARIA CONTRERAS No.25-A 3	33,006	M/A	101	JUSTO SIERRA NO. 66 INT. 2	37,092	M/A
44	PRIV.REAL DE SAN MARTIN No.5	33,006	M/A	102	CALLEJON DEL ROSARIO NO. 13 INT. 1 MZ. 2 LT. 2	37,092	M/A
45	PRIV. A. RUIZ CORTINEZ No.0-83 MZ. 3 LT 9	33,006	M/A	103	PROL. MA. CONTRERAS NO. 31-B (ANTES 13) LT. 8	37,092	M/A
46	PRIVADA DE LAS ANIMAS No 5	33,006	M/A	104	EL ROSARIO NO. 30 MZ. 1 LT. 1	37,092	M/A
47	PRIVADA REAL DE SAN MARTIN NO. 18	33,006	M/A	105	CDA ANIMAS NO. 16 INT. 12 (ANTES 5) MZ. 4 LT. 48	37,092	M/A
48	PRIV. REAL DE SAN MARTIN NO. 18 MZ. 5 LT. 1	33,006	M/A	106	JUSTO SIERRA NO. 66	37,092	M/A
49	PRIV. REAL DE SAN MARTIN NO. 18 MZ. 5 LT. 1-A	33,006	M/A	107	CALLEJON DE LOS ANGELES NO. 7	37,092	M/A
50	PRIVADA REAL DE SAN MARTIN NO. 22	33,006	M/A	108	PRIVADA REAL DE SAN MARTIN NO. 16 MZ. 2 LT. 12	37,092	M/A
51	PRIVADA REAL DE SAN MARTIN NO. 5 MZ. LT. 6	33,006	M/A	109	2A. CERRADA DE HIDALGO NO. 24 MZ. 7 LT. 21	37,092	M/A
52	PROLOG. MANUEL MA. CONTRERAS NO. 27-B LT. 11	33,006	M/A	110	PRIVADA MANUEL MA. CONTRERAS NO. 12 INT. 2	37,092	M/A
53	PROLOG. MANUEL M. CONTRERAS No.16-A	33,006	M/A	111	CALLEJON HORTALIZA NO. 6 MZ. 4 LT. 80	37,092	M/A
54	RINCONADA MANUEL MA CONTRERAS No.7INT 1	33,006	M/A	112	CALLEJON MANUEL MA. CONTRERAS NO. 11	37,092	M/A
55	ROSARIO No.6 MZ 2 LT 1	33,006	M/A	113	JUSTO SIERRA NO. 66 FR. SUR	37,092	M/A
56	PROLONGACION M. CONTRERAS No.16-A	32,000	M/A	114	AV. HIDALGO NO. 205	37,092	M/A
57	PROL. MANUEL MA. CONTRERAS No.27 LT. 11	29,000	M/A	115	ARANGO Y ESCANDON NO. 46 ANT. 19 MZ. 6 LT. 1	37,092	M/A
58	MANUEL MARIA CONTRERAS No.11	18,000	M/A	116	2a. CDA. DE HIDALGO NO. 002 INT. 18 MZ. 2A LT. 19	37,092	M/A
				117	MANUEL MARIA CONTRERAS NO. 70	37,092	M/A
				118	ARANGO Y ESCANDON NO. 45 MZ. 1 LT. 7	37,092	M/A
				119	CALLEJON MANUEL MARIA CONTRERAS NO. 70	37,092	M/A
				120	PRIV. ADOLFO RUIZ CORTINEZ NO. 26 MZ. 3 LT. 10	37,092	M/A
				121	1a. PRIVADA REAL SAN MARTIN NO. 12 MZ. 5 LT. 7	37,092	M/A
				122	PRIV. MA. CONTRERAS S/N INT. 4 MZ. 1 LT. 2	37,092	M/A
				123	2a. CDA. DE HIDALGO NO. 21 MZ. 1 LT. 21	37,092	M/A
				124	CALLEJON HORTALIZA NO. 16	37,092	M/A
				125	PRIVADA REAL DE SAN MARTIN NO. 17	37,092	M/A
				126	CALL. MANUEL MA. CONTRERAS NO. 29 (13) LT. 9	37,092	M/A
				127	PRIV. ADOLFO RUIZ CORTINEZ NO. 0-78 MZ. 4 LT. 8	28,451	M/A

Fuente: Elaboración propia en base a la información del GDF. INVI 2001 y 2002
V.N (vivienda nueva)
M/A: (mejoramiento y/o ampliación de vivienda)

La selección de los acreditados corresponde a las acciones realizadas por el GDF en las gestiones 2001 y 2002. La muestra esta conformada por 50 entrevistas, representando el 39.3% de los 127 créditos entregados en SBP. En el año 2001 se otorgaron 58 créditos y el 2002, 69 (ver cuadro 15).

En dos años de ejecución del subprograma en SBP, los préstamos estuvieron orientados de la siguiente forma: 95 se destinaron a mejoramiento y/o ampliación y 33 para vivienda nueva. El menor número de acciones de vivienda nueva se debe a las reglas internas de la institución

que obligan a realizar dos acciones de mejoramiento y/o ampliación por cada crédito de vivienda nueva⁵⁹.

Con la finalidad de mostrar ordenadamente la información recabada, dividiremos la presentación en tres secciones: contexto socioeconómico de la familia, situación de la vivienda y uso del crédito para finalizar con los comentarios.

5.2.1 SITUACION SOCIOECONOMICA DE LOS ACREDITADOS

De acuerdo a los datos del GDF, en el 2000 CV SBP contaba con 6,117 habitantes, 1,296 familias y un total de 1,234 viviendas ocupadas (ver cuadro 14).

Como primer resultado que arroja la investigación, el número total de beneficiados alcanza a 226 habitantes y 67 familias. Esta cifra significa respectivamente el 3.4% y 5.1% con respecto al total en el CV SBP.

Encontramos a muchas personas de la tercera edad, como es el caso de un adulto mayor que cuenta con 93 años, lamentablemente muy enfermo al igual que su esposa de 86 años. Gracias al préstamo para mejoramiento se realizó la división de un cuarto, por lo que, ya cuentan con una recamara propia⁶⁰. Igualmente, gracias al crédito se dio el desdoblamiento de hogares, por lo que varias familias edificaron en el mismo predio o en un segundo piso sus viviendas propias. Tal es el caso 32G donde un prestatario, que anteriormente residía con su familia, pudo trasladarse con su esposa e hija.

En torno a las particularidades de los adjudicatarios encontramos aspectos muy relevantes. Los préstamos por lo general fueron cedidos a jóvenes y adultos, aunque encontramos casos donde la edad supera los 60 o sobrepasan los 70 años⁶¹.

Si bien, habitualmente las mujeres accedieron al beneficio, este acontecimiento no tiene ninguna correlación con la jefatura de hogar, al final sólo en 6 casos (12%) la mujer es jefa de familia. El argumento se sustenta en el hecho que la mayoría son amas de casa y las únicas con disponibilidad de tiempo para cumplir con las gestiones del crédito (reuniones, trámites, etc). Esta situación concuerda con la referencia de INEGI donde sólo el 22.25% de los hogares del CV de SBP es encabezada por el sexo femenino (ver cuadro 14). Consecuentemente, no se puede afirmar que fueron las mujeres las más auxiliadas por el GDF.

Como secuela, en referencia al nivel de estudios, se indagó por la escolaridad del jefe de hogar o quién asume el pago de la deuda. Los resultados son: 14 poseen estudios de primaria, 23 secundaria, tan sólo 7 llegaron a la preparatorio y únicamente 6 cuentan con estudios profesionales.

En cuanto al tema laboral, encontramos que la situación está dividida de manera muy similar entre quienes trabajaban de forma dependiente e independiente, es decir 24 personas (48%) se ocupaban por cuenta propia a la venta de tacos o periódicos, carpinteros, chóferes, comerciantes, hojalateros, mecánicos y plomeros; sólo una persona (ingeniero electricista) señaló que carecía de un trabajo estable en el momento de la implantación del subprograma.

⁵⁹ Entrevista con la Arq. Vanesa Villaseñor dependiente del INVI.

⁶⁰ Ver anexo, caso 47M.

⁶¹ Ver anexo caso 1 o 31G.

Entre los asalariados que suman 26 (52%), hallamos a 4 jubilados o pensionados, no obstante la gran mayoría fueron obreros o empleados. Destacan un contador y un profesor universitario.

A pesar de no requerir datos personales, la información sobre el nivel de ingreso fue difícil de obtenerla. Dicha situación se debe al tiempo transcurrido, pues muchos de los créditos fueron entregados en el 2001, por lo tanto, los acreditados no recordaban con exactitud el monto de sus ingresos. La desconfianza para facilitar dicho dato fue evidente. A pesar de ello, sólo una persona se negó a señalar su ingreso mensual promedio.

Las reglas del INVI señalan que para acceder al préstamo de mejoramiento y ampliación el ingreso debe ser hasta 3 veces el salario mínimo (SM) de forma individual, o hasta de 6 veces en forma familiar. Para vivienda nueva, el ingreso personal debe ser hasta 4,5 veces el SM, o familiar de hasta 8 veces.

En resumen tenemos los siguientes datos: sólo una persona (2%) ganaba menos de un SM; 12 (24.5%) se encontraban en el rango con un nivel de ingreso de 1 a 2 SM; 10 (20.4%) entre 2 y 3 SM; 12 (24.5%) dentro los 3 y 5 SM; 10 (20.4%) ganaban por arriba de los 5 SM pero debajo de los 8 SM; finalmente sólo 4 (8.2%) superaban los 8 SM mensuales⁶². De estos 4 casos, 2 llaman la atención; el señor que se dedica a la venta de tacos y el profesor universitario, debido a que sus ingresos superan los 15,000 pesos de forma individual. Los 2 restantes casos excedieron el monto al ser ingresos familiares. Aceptando los datos tal y como fueron proporcionados, podemos afirmar que sólo 4 beneficiados de los 49 que respondieron a la pregunta rebasaron el límite impuesto por el INVI, cumpliéndose el objetivo del GDF.

De acuerdo a reglas del INVI, los topes de financiamiento para las tres figuras del subprograma, no tienen como base el costo de una superficie construida. El límite se sustenta en la capacidad de pago de las personas. El pago mensual del crédito no debe representar en ningún caso más del 20% de los ingresos totales de manera individual o familiar⁶³.

Gracias a esta versión, podemos entender en parte las diversas sumas de dinero facilitadas. Sin embargo, falta agregar que de acuerdo a la inspección y valoración efectuada por el arquitecto, también las necesidades de ampliación, mejoramiento o vivienda nueva determinan la pauta para la cifra final del crédito.

Al realizar el trabajo de campo encontramos aspectos que llaman la atención y no concuerdan con los datos proporcionados, poniendo en duda la veracidad de los mismos. Por ejemplo; caso 18, el acreditado supuestamente posee un nivel de ingresos de 1500 mensuales, aunque goza del servicio de televisión por cable (SKY); caso 12, la familia posee un automóvil último modelo (Nissan- Platina) con un ingreso de 4,800 pesos mensuales.

En cuanto a la posesión de bienes la situación es la siguiente: sólo 25 (50%) poseen teléfono, 28 (56%) cuentan con boiler, 16 (32%) disfrutaban de un automóvil y únicamente 10 (20%) tienen una computadora. Los datos son similares con el comportamiento de la información del INEGI 2000, al interior del CV SBP.

⁶² Los ingresos son familiares.

⁶³ Raúl Herrera, analista técnico INVI.

5.2.2 SITUACION DE LA VIVIENDA Y USO DEL CREDITO

De los 50 créditos tomados en nuestro estudio en teoría el INVI destino 12 para vivienda nueva, 20 a mejoramiento y 18 en ampliación. Al final las construcciones quedaron de la siguiente forma: 17 casas nuevas, debido a que 2 modalidades de mejoramiento y 3 de ampliación se tradujeron en viviendas nuevas. Las acciones de ampliación aumentaron a 20 y las de mejoramiento se redujeron a 13 casos, a causa de que 5 de ellas se convirtieron en ampliación.

Como se observa, al momento de definir el uso del crédito la situación se modifica y varias familias actúan por cuenta propia en la misma edificación. En entrevistas realizadas, las personas señalan que sus reformas en cuanto al uso de los prestamos se debe a la necesidad de pensar en el futuro (especialmente en los hijos) concientes que no conseguirían facilidades similares. Situación que muchas veces queda fuera de las manos del INVI quienes visitan las viviendas con poca frecuencia, al tener decenas de créditos bajo su responsabilidad o quizás por el poco compromiso con su trabajo. En este caso, la supervisión y por tanto la gestión del subprograma están débilmente articuladas con las familias y albañiles quienes, en última instancia, toman las decisiones en el transcurso de la obra.

Debido a esta forma de actuar por parte de los acreditados, las consecuencias son visibles al momento de medir logros del subprograma. Lamentablemente sólo 31 (62%) edificaciones son habitadas, 1 (2%) es usada parcialmente y 18 (36%) no son ocupadas. Contexto bastante problemática, si tomamos en cuenta el tiempo transcurrido que sobrepasa los dos años en algunos casos. Escenario agravado cuando familias que demolieron sus antiguas viviendas y ante la imposibilidad de habitar las nuevas construcciones por diversas razones, se ven en la necesidad de vivir con familiares en condiciones mucho peores. Ejemplo de ello es el caso 9c, donde madre e hijo viven hacinados en un solo cuarto utilizado al mismo tiempo como dormitorio y cocina, perteneciente a la hermana.

De las 18 acciones ejecutadas que no son utilizadas en la práctica: 8 son viviendas nuevas, 9 ampliaciones y un mejoramiento. Quizás este resultado de una impresión inexacta al pensar que las personas fueron finalmente las culpables por las modificaciones hechas a las propuestas del personal del INVI y realizar acciones diferentes a las acordadas, concientes que los montos otorgados pudieran ser insuficientes para ejecutar otras obras. En cambio, la realidad es otra y la situación es casi la misma, es decir, de las obras propuestas del INVI y que no se habitan la situación es la siguiente: 7 son viviendas nuevas, 9 ampliaciones y 2 mejoramientos

Los acreditados afirman como principal motivo para no ocupar las edificaciones la falta de recursos para terminar lo construido, en resumen, el crédito es insuficiente. Ante esta circunstancia podemos estar de acuerdo o no, sin embargo, es necesario explicar las razones de tal situación:

1. El INVI da por hecho que los montos otorgados sólo cubrirán la obra negra
2. El INVI busca “impulsar” a las familias para “promover” la autoconstrucción, con la intención de aliviar los problemas habitacionales en la ciudad de México
3. Las edificaciones construidas en algunos casos son muy espaciosos para el monto otorgado (viviendas de dos plantas con una extensión de más de 40mts²)
4. No toman en cuenta los aumentos por mano de obra y materiales que se suscitan al momento de la construcción, producto de la ejecución de operaciones en la misma zona e igual periodo de tiempo.

5. Intromisión de “contratistas” que se adjudicaron las acciones e incumplimiento de sus obligaciones (cobros altos, compra de material excesivo, informalidad, problemas de estructura, etc)
6. Escasa mano de obra e irregularidad en el trabajo de los albañiles
7. Frágil articulación entre el albañil y personal del INVI
8. En algunos casos existe un endeble seguimiento de los arquitectos
9. Prestamos de ampliación y mejoramiento fueron utilizados para vivienda nueva
10. No se valoro el costo de aquellos casos que requerían la demolición de su antigua vivienda, para la edificación de una nueva.

El INVI informa que no existe un “modelo” o “tipo” de vivienda nueva a copiar. Las acciones se realizan de acuerdo a la necesidad de cada acreditado. No hay dimensiones específicas, empero señalan que el monto alcanzaría a los 35 o 40 mts² de construcción en obra negra formada por: baño, cocina, recamara y sala comedor. Su cálculo por mt² va de 1,700 a 1,800 pesos. Señalan que poseen un sistema de precios unitarios de materiales y mano de obra que es entregado a las familias con el fin de ofrecer una orientación al momento de comprar los insumos y contratar el personal necesario⁶⁴.

Esta claro que los precios serán muy diferentes en todo el DF, debido no sólo a los factores del mercado de materiales y de la propia mano de obra, sino también a las características topográficas del suelo de cada demarcación territorial y ubicación del predio.

Un total de 32 beneficiados subrayaron que aportaron dinero propio para continuar sus obras. Aunque, existe una marcada diferencia en los montos, que van desde 5,000 a 100,000 pesos. Algunos acreditados afirman que el crédito sólo fue utilizado para el pago de los albañiles (4A), o para el aplanado de pisos e instalación eléctrica (35I).

Empero haber realizado gastos extras, 10 familias aún no terminan sus obras y por consiguiente no ocupan sus viviendas. Tal es el ejemplo de la pareja de jubilados (1) que a pesar de haber invertido 30,000 pesos adicionales al monto entregado para vivienda nueva, aún no la ocupan. Situación contrastante con 2 diferentes ejemplos: a) el maestro universitario (27) que en total gastó 172,000 pesos, de los cuales sólo 72,000 pesos corresponde al crédito. Con dicha suma de dinero se construyó una vivienda con 3 recamaras, 2 baños, sala comedor y cocina; b) caso (21d), una pareja de ancianos que poseen casa propia en otra zona del DF, pidieron el crédito por desear contar con otra.

Por las conversaciones hechas con distintas personas, el gasto se acrecienta por los acabados, es decir: aplanado de paredes, pintura, sistema eléctrico, ventanas, puertas, sanitario, azulejo, etc. De los inmuebles habitados muy pocos fueron finalizados simultáneamente con el acabado de paredes y pisos, o mediante la instalación de ventanas, puertas y sistema eléctrico. La mayoría es utilizada sin puertas o ventanas. Mucho menos cuentan con el alisado de paredes y pisos. De todos los espacios construidos, la mayoría fueron destinados para dormitorios (61), seguido de baños (22), cuartos (18), cocina (17), sala comedor (14) y escaleras (4). Otros gastos se destinaron para azulejos, pintura, puertas y ventanas (13).

El trabajo de campo demostró que la difusión del subprograma de vivienda en la UT estudiada fue irrelevante, 49 acreditados se informaron de la existencia del subprograma mediante familiares o vecinos. Por esta razón únicamente 12 familias absorbieron un total de 33 ayudas,

⁶⁴ Entrevista con María Elena Carrillo, Raúl Herrera, analistas técnicos del INVI

existiendo dos familias que acumularon 8 créditos (4 c/u). 5 allegados se adjudicaron 15 apoyos (3 c/u) y 5 parientes accedieron a 10 (2 c/u). Muchos prestamos se proporcionaron en un mismo predio. Esta situación contradice las reglas del INVI estipulando claramente que no se pueden otorgar más de 2 acciones por predio⁶⁵.

Esta circunstancia llama la atención, teniendo en cuenta que la UT es pequeña y con pocas calles. Revisando los datos vemos que la mayoría de las acciones en la UT se encuentran localizadas en pocas calles. Alrededor de 40 en Manuel María Contreras, 27 en Real de San Martín, 10 en Justo Sierra y 9 en Corregidora. Estas 4 calles se llevaron aproximadamente el 67% de todos los créditos en los dos años de trabajo (ver anexo, mapa 4). Esta realidad demuestra que existe un serio problema de divulgación del subprograma, poniendo en duda el objetivo central y esencia del actual gobierno: primero los pobres. Al no existir información, el beneficio difícilmente recaerá sobre los mas necesitados o marginados, destruyendo así las expectativas del gobierno y de los eternos postergados. Basta con mencionar un ejemplo: la Sra. Angélica Eugenia vecina del lugar no accedió al subprograma bajo el argumento que no necesitaba. Su situación es la siguiente: la señora es viuda y padece de diabetes, sólo el hijo es quien sostiene a la familia. La vivienda que habitan se encuentra en obra negra, con piso de tierra sin ventanas y puertas.

Teniendo como base las 50 entrevistas no encuentro lógica en la repartición de las acciones. Al parecer la distribución fue la menos justa para todos.

5.2.3 COMENTARIOS DE LOS BENEFICIADOS

Las declaraciones de los acreditados y sus familias fueron notoriamente positivas, respecto a la ejecución del subprograma y a la figura del Jefe de Gobierno. Con certeza repetidamente escuche las siguientes aseveraciones: “ninguna autoridad había colaborado como Andrés Manuel”; “es un programa que beneficia a los pobres”; “Dios lo puso”; “Andrés Manuel ayudo a construir mi casita”; “nos da la oportunidad de vivir mejor”; “reparte los impuestos que pagamos”; “Dios lo guarde”.

Si bien algunos hicieron hincapié en la insuficiencia de los montos y el trabajo de los arquitectos, en general la aceptación del subprograma y del Jefe de Gobierno es sencillamente sorprendente. Las personas sienten la proximidad y apoyo del gobierno en sus carencias cotidianas. Ven cristalizada de manera “tangibile” los impuestos que sufragan, independientemente que hayan mejorado o no su nivel o calidad de vida.

Para concluir el presente capítulo, hay que señalar un elemento relevante a favor del subprograma de vivienda; la posibilidad real de acceder a un crédito sin la necesidad de tener un trabajo o ingreso fijo. Gran parte de los beneficiados, tienen una ocupación informal, por lo que sería improbable acceder a los esquemas federales de vivienda (FOVI, INFONAVIT, FOVISSSTE) e imposible lograr un financiamiento de la banca privada. En comparación a los programas sociales de vivienda nacionales, la situación para la población del DF se vuelve también difícil, al contar “aparentemente” como mejores niveles de vida que el resto del país, por tanto son excluidos. No obstante, para el 2003 el programa “Hábitat”⁶⁶ ya trabaja en el DF.

⁶⁵ Arq. Vanesa Villaseñor. INVI.

⁶⁶ Hábitat inicia su operación durante el ejercicio fiscal 2003 en 32 ciudades seleccionadas mayores de 100 mil habitantes: Aguascalientes, Tijuana, La Paz, Ciudad del Carmen, Ciudad Acuña, Colima, San Cristóbal de las Casas, Ciudad Juárez, Distrito Federal, Durango, León, Acapulco, Pachuca, Puerto Vallarta, Toluca, Uruapan,

Otro aspecto que podemos destacar es el monto de los créditos, aunque resulten insuficientes, están muy por arriba de los subsidios entregados por la federación en otras ciudades. Tal es el caso del programa “Tú casa”⁶⁷. En general, los financiamientos que entrega el GDF para las modalidades de construcción y mejoramiento duplican a los fondos federales bajo los subsidios mediante la vertiente “Tú casa”.

Finalmente, ¿es más ventajoso entregar créditos para la ampliación y vivienda nueva o invertir en casas de interés social?. Los predios visitados son en promedio muy grandes posiblemente por arriba de los 100 mts², la mayoría cuenta con espacios vacíos para poder en un futuro seguir construyendo. Considero que esta situación es una ventaja clara para esta población que difícilmente podrá acceder a un trabajo estable Finalmente son propietarios de su vivienda en una zona con excelente ubicación, que en muchos casos se convierte en un ahorro a la hora de trasladarse a la fuente de trabajo o estudio⁶⁸. Por dichas razones, el apoyo del GDF resulta muy conveniente, al momento de buscar o tratar cambiar de casa, hacia una de interés social, donde para nadie es un secreto que la mayoría se encuentra muy alejada del centro, con dimensiones verdaderamente escandalosas y precios elevados. (ver anexo fotográfico, diapositiva 29). Otra razón más, el DF tiene una disponibilidad de suelo limitada para la construcción de viviendas y no puede seguir creciendo sobre el suelo de conservación, por lo tanto, es una medida necesaria para dotar o conservar la vivienda existente para las familias de la capital.

Cuernavaca, Tepic, Monterrey, Oaxaca, Tehuacán, Querétaro, Cancún, Ciudad Valles, Culiacán, Nogales, Villahermosa, Ciudad Victoria, Tlaxcala, Coatzacoalcos, Mérida y Zacatecas. (SEDESOL, 2003)

⁶⁷ Programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda progresiva “tú casa”.- El programa es un medio para atender a la población de menores ingresos que requiere una vivienda propia o mejorar o ampliar la que tiene; para lograrlo se combina la aportación de los beneficiarios con subsidios directos, recursos crediticios y donaciones. El programa tiene dos subprogramas: el subsidio directo para la adquisición de vivienda y el de mejoramiento físico de la vivienda. Se otorga un subsidio federal para edificación, ampliación o mejoramiento de la vivienda al que se suman las aportaciones del gobierno local, las del beneficiario mismo y, en su caso, las de asociaciones y empresas privadas. Los montos asignados para cada uno de los subprogramas son los siguientes: a) Subsidios directos para la adquisición de vivienda: 1) Para viviendas construidas en terreno propiedad de los gobiernos locales. El monto del subsidio federal es de hasta 30,000 mil pesos y se aplica exclusivamente para la edificación de la vivienda. La aportación del beneficiario es de 7,500 mil pesos. Corresponde a los gobiernos locales aportar los recursos para urbanización, estudios, proyectos, licencias y permisos y complementar los destinados a la edificación. 2) Para viviendas construidas en terreno propiedad de los beneficiarios. El monto del subsidio federal es de hasta 15,000 mil pesos y se aplica solamente para la edificación. La aportación del beneficiario es de 3,500 mil pesos y se aplica a la edificación como complemento de la inversión federal y local. Corresponde a los gobiernos locales aportar los recursos para estudios, proyectos, licencias y permisos y complementar los que se destinan a la edificación. b) Para el programa de mejoramiento físico de la vivienda. 1) El monto del subsidio federal es de hasta 7,500 mil pesos, en el caso de mejoramiento, y de hasta 15,000 mil cuando se trate de restitución de vivienda en zona rural. La aportación del beneficiario es cuando menos equivalente a 20% del monto del subsidio federal. Se puede cubrir 50% de esta cantidad en efectivo y el resto con mano de obra o materiales de construcción. Corresponde a los gobiernos locales aportar los recursos para los estudios, proyectos, licencias y permisos y complementar los que se destinan a la edificación; dicha aportación debe ser cuando menos por el mismo monto que el subsidio federal.

⁶⁸ Por ejemplo, los habitantes del Valle de Chalco invierten la tercera parte de su salario en transporte público. Antonio Alonzo, “Globalización neoliberal y periferias urbanas en la ZMCM”, México, 2000

CAPITULO VI

6. CONCLUSIONES GENERALES

El enorme y desigual alcance del desarrollo humano en el mundo queda reflejado en los asombrosos progresos de algunas zonas mientras otras permanecen sumidas en el estancamiento o en un retroceso abismal. En este escenario, “la lucha contra la pobreza resulta clave para alcanzar la paz e estabilidad mundial y disminuir las tensiones en el mundo” (Banco Mundial, 2003).

Dicha afirmación es el resultado de una encuesta, encargada por el Banco Mundial aplicada a 2.600 personalidades de 48 países. Los gobiernos de países desarrollados y subdesarrollados concuerdan y proclaman que el problema del siglo XXI es la pobreza. No obstante, la brecha entre ricos y pobres va en aumento día con día, debido a factores estructurales en el campo social, político y económico. En los primeros, siete de cada 1.000 niños mueren antes de cumplir los cinco años; en los segundos, la cifra asciende a 121 de cada 1.000 niños. Mientras que en los países ricos 14 de cada 100.000 nacidos vivos quedan huérfanos de madre en el parto, en algunos países pobres esa proporción es de 1.000 por cada 100.000 nacidos vivos. (World Bank: World Development Indicators, 2003). La asimetría es tal envergadura que el subsidio que perciben los agricultores en los países desarrollados, produce que cada cabeza de ganado en Japón reciba una asistencia de 2,555 dólares, entre tanto un habitante de Etiopía obtiene un ingreso per capita de sólo 100 dólares⁶⁹. Para finalizar, hoy en el mundo 1 de cada 5 habitantes sufre de extrema pobreza alimentaria (ONU 2003).

América Latina va quedando al margen del contexto económico mundial y paulatinamente es sustituido por naciones asiáticas o europeas (del este) que atrasan aún más el posible crecimiento Latinoamericano. China es el vivo ejemplo, basta señalar que hoy en día ha desplazado a México al tercer lugar como socio comercial de Estados Unidos y ocupa el lugar N°. 15 mundial en atracción de inversión.

Con las expectativas actuales de crecimiento económico en Latinoamérica la situación no es alentadora hacia el futuro. Según la Comisión Económica para América Latina y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2003), el objetivo del milenio para reducir la pobreza extrema a la mitad en el 2015 en nuestra región será muy difícilmente alcanzado. “Estas conclusiones provienen de las simulaciones basadas en la evolución histórica de los países. Si los países siguieran comportándose como en el decenio de 1990, en 2015 sólo 7 de los 18 cumplirían sus metas de reducción de la pobreza (respecto de la línea internacional de pobreza)⁷⁰. Ellos son Argentina (antes de la crisis), Chile, Colombia, Honduras, Panamá, la República Dominicana y Uruguay. En otros seis países seguiría disminuyendo la incidencia de la pobreza extrema, pero demasiado lentamente. Estos países son Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua. En la práctica, en los cinco restantes -Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela- los niveles de pobreza se elevarían, ya sea por un aumento de la desigualdad, por la merma del ingreso per cápita, o por ambas cosas”⁷¹

⁶⁹ The Guardian Weekly, en base a: World Bank, University of Florida, septiembre, 2003.

⁷⁰ La línea internacional de la extrema pobreza, toma como base un ingreso de un dólar diario, y de una línea de pobreza específica para cada país. CEPAL - PNUD 2003.

⁷¹ CEPAL - PNUD, Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe 2003.

Con todo, no es aceptable que permanezcamos inmóviles esperanzados que la economía mundial mejore, es hora de modificar nuestras políticas públicas al interior de nuestros naciones, pues el sólo crecimiento no es la llave para salir de la pobreza. “El crecimiento económico es sin duda alguna el factor más importante que influye en la pobreza, pero no suficiente para su alivio”. (Ames, Brown, Devarajan, 2000)

Si bien el desarrollo es el primer determinante en la reducción de la pobreza, la distribución de la riqueza y de los ingresos en un país determina el grado en el cual los pobres podrían beneficiar del crecimiento, mientras no sé de ello, difícilmente se podrá hacer algo en contra de la pobreza⁷².

No es casual que varios de los grandes multimillonarios del mundo sean mexicanos, esto quiere decir que la inequidad y la desigualdad en la aplicación de las políticas ha provocado que millones de mexicanos estén sumergidos en la pobreza en beneficio de un segmento reducido de población. Por ello, es hora de cambiar las instituciones públicas con la finalidad de promover políticas justas en todos los ámbitos. Debemos terminar con el despilfarro de los recursos del gobierno, acabar con la corrupción y para ello no es necesario esperar que el país crezca. Necesitamos de un cambio de mentalidad, de hombres comprometidos con un nuevo liderazgo, para terminar con el sucio y deshonesto modo de actuar de las autoridades.

El mercado no fue, ni será el satisfactor del bienestar social, por tanto la intervención del Estado es imprescindible para proteger a los que no pueden disfrutar de las oportunidades que aparentemente brinda el mercado. Aunque y como siempre ocurre se continúa con el debilitamiento de las políticas y de las instituciones que tienen algún contenido de ayuda social. Por ello, la postura del GDF en torno a la política social, a pesar de sus problemas en su ejecución, rompe con el esquema tradicional y va contra corriente, a las posturas que ven al mercado como la única solución.

En el caso específico en torno la política social las preguntas centrales deben centrarse en: ¿cómo repartimos el gasto?, y ¿cuál es la mejor estrategia para llegar a los beneficiarios potenciales?. Hoy en día, la ejecución de políticas a favor de la comunidad por parte de las administraciones gubernamentales sufren muchos problemas en la planeación, la gestión, la operación o el control de resultados. Sin embargo, un tema crítico es la restricción financiera, que se da en cualquier nivel gubernamental, haciendo necesario la búsqueda de una táctica adecuada para optimizar el uso de los pocos recursos con los que se cuentan. Por ello, la elección de una “estrategia” para el manejo de la inversión social es cada vez más urgente.

Todo gobierno nacional o municipal, debe contar en principio con un panorama amplio respecto a las características sociales, económicas o territoriales (entre muchas otras) de su lugar de acción. Este requisito es necesario e imprescindible en administraciones de gran envergadura como es el caso del DF, debido a los cientos de problemas que padece, la situación económica, la enorme heterogeneidad - disparidad social y el elevado número de habitantes que sobrepasan los 8,5 millones.

En este sentido, como primera conclusión, observo que la política social del GDF busca romper las viejas prácticas políticas que perjudicaron a millones de personas y familias, pues su plataforma busca primordialmente gobernar para los pobres. Al menos en su concepción esa es la meta a seguir aunque como comprobamos en el tema de vivienda quizás el resultado

⁷² Ames, Brown, Devarajan, 2000

no sea el esperado. A pesar de ello, el GDF tiene una actitud “diferente” no sólo ante el tema social, sino también frente a otros aspectos (transparencia, racionalización financiera, apertura, etc). Entre sus objetivos esta la atención en el combate de inequidades territoriales y personales, que ha sufrido la Ciudad de México por años. La solidaridad y la equidad son el camino que guía las actuaciones, al menos en la puesta en marcha del PITDS.

Pero tampoco podemos pensar que un gobierno logre solucionar todos los problemas en torno a la pobreza que perduran en las ciudades. En el GDF subsisten hábitos que limitan el trabajo de la administración pública: pasividad, lejanía, corrupción, verticalismo, autoritarismo, burocracia y clientelismo son costumbres que aún no son resueltas. La inmovilidad de la sociedad civil es otro elemento que debe tomarse en cuenta a la hora de la gestión, en especial de los programas sociales: la atomización de las organizaciones, debilidad en el tejido social, falta de iniciativa, problemas en el manejo de fondos públicos, entre otros, son prácticas muy comunes hoy en día. En este sentido, si bien el PITDS busca involucrar a la población en la definición de acciones, tareas, fiscalización y monitoreo de la ejecución del programa, lamentablemente los resultados no se dieron en ese sentido. Como ya explicamos en reiteradas ocasiones, el papel del CV fue mínimo. Como instancia reconocida ante la ley el CV no cumplió sus expectativas. En el caso específico de créditos para la vivienda el CV desapareció.

No obstante, quizás no se puede atribuir este fracaso al CV, el problema radica en la forma de aplicación de los subprogramas al interior del PITDS. La gestión de varios de ellos, sólo esta en función de localizar a un beneficiado “individual”, donde no es obligatorio la participación organizada de la población, en este grupo encontramos a los discapacitados, niños en situación de vulnerabilidad, créditos de vivienda y becas de capacitación. Posiblemente las acciones como el mantenimiento a unidades habitacionales, apoyo al desarrollo rural o micro créditos si demandan la participación colectiva de la ciudadanía, pues sin ella la obtención de recursos no hubiera sido posible. Subprogramas como adultos mayores y desayunos escolares por ser de cobertura universal salen de ambos esquemas. En el caso de la vivienda, si bien el apoyo es familiar, la territorialización del gasto social produjo un involucramiento de los elegidos, logrando un control más riguroso, que disminuye el mal uso de los recursos estatales.

En resumen, el CV como pieza fundamental del PITDS y en general de la política social del GDF fue relegado a segundo plano. Situación grave si tomamos en cuenta que el uso de las UT's como base de operación de todo el aparato de gobierno, fue precisamente para facilitar la participación de la comunidad a través del CV. En conclusión, es necesario seguir actuando en un espacio de corte “electoral” para la ejecución de la política social, aún enterados del fracaso del CV.

Otro aspecto que resalta en los créditos de vivienda, fue la intrascendente difusión del GDF para la promoción de los prestamos. Situación que como vimos causo que muchos de los beneficiarios fueran “familias enteras” que monopolizaron los créditos, produciendo como resultado que los seleccionados no sean precisamente los pobres y muchos menos los más necesitados.

Los cambios introducidos por el GDF mediante la inversión territorial, focalizada y la clasificación de las UT's por GM fueron sin duda novedosos en el GDF. No obstante, el modelo fue planteado desde nivel central, al igual que los montos de inversión y diversos instrumentos de organización. Creo que uno de los principales usos de una herramienta como

la expuesta, es evitar la duplicación de esfuerzos, la superposición de proyectos y la duplicidad de acciones en un determinado territorio. La idea es poseer un panorama general del territorio que ayude a eficientar los recursos disponibles, ordenar el proceso de implantación e evitar discrecionalidades en la elección zonas susceptibles de ser beneficiadas con un proyecto. El uso actual de los GM nos lleva a elevar la calidad y la productividad de los servicios, superando y evitando la discrecionalidad en el gasto. Junto a ello, se puede lograr una repartición mas justa de los recursos y de esta forma buscar una mayor equidad dentro de los habitantes del DF.

No afirmo que con la estratificación de los territorios, sea cual fuera su clasificación, elimine las prácticas clientelares en las que podrían aterrizar los programas, pero estoy seguro que es un excelente candado para decisiones que sólo buscan favorecer a ciertos estratos de la población que sólo tienen como sustento el favoritismo político, por ejemplo. Debemos aceptar que con el sólo hecho de clasificar a los CV's, estamos dejando de lado a un número importante de personas que posiblemente requieran de apoyo. Lo trágico es que el gasto social destinado a los GM muy alto y alto no llegue a quienes realmente lo necesitan.

Ordenar el territorio por GM de acuerdo a ciertas características físicas que presenta, como ser el acceso a los servicios (agua, alcantarillado) o calidad de las viviendas, etc, logra clasificar a la población que reside en dicho espacio. Del mismo modo, si nos apoyamos en las cualidades sociales de los individuos como el nivel de educación, o ingreso, etc, podríamos catalogar el territorio donde vive una población. Probablemente lo importante no está en el modo de clasificar a un territorio o individuo, por separado o en conjunto, lo crucial es llegar al que sufre mayores carencias tanto materiales como sociales.

No obstante, el problema que conlleva clasificar a un territorio por GM aún no está resuelto en el DF. El tema es: ¿qué se clasifica?, ¿personas, territorio o viviendas?, ¿todos los aspectos?. En el apartado 2.5.2, mostramos que las variables socioeconómicas que se utilizaron para la clasificación de los CV's toman características tanto sociales, como físicas de los individuos y territorios respectivamente. Se usa la variable educación por un lado y la característica de la vivienda, así como los servicios públicos por otro. Gracias a esta técnica, como ya lo explicamos, todo el DF está dividido en cinco niveles de marginación.

Otro dilema es el tamaño del territorio, en nuestro caso la UT. Observamos la desigual proporción en la dimensión de las UT's, que produce como resultado el homogenizar características de poblaciones muy grandes y heterogéneas en un índice de marginación. Por ejemplo, en Coyoacán la UT 03-061-1 Pedregal Santa Ursula Coapa, alberga a 36,267 personas y es catalogada como de alta marginación: en Miguel Hidalgo la UT 16-017-1 Bosques de Chapultepec 1ª sección, cuenta con 112 habitantes y es catalogada como de muy baja marginación (GDF PIT 2003). No se trata de buscar un espacio uniforme, el reto es actuar en zonas heterogéneas. Volvemos a reiterar; utilizar la UT como espacio para la inversión social no es el más indicado, al no ser desarrollado para la ejecución de una política social.

Junto a los problemas presentados se observa otra dificultad: cada programa social necesita diferentes tipos de acciones. El tema de la vivienda, los desayunos escolares, ayuda a discapacitados, mercados públicos, inseguridad, desempleo, etc, no tienen una solución común. Por ello, si el uso del índice de marginación no pondera las necesidades específicas de cada territorio de acuerdo a su carencia, la solución quizás no sea efectiva. Sin embargo, en defensa del PITDS es necesario recordar que busca un apoyo integral a las familias.

Como ya se explicó en el capítulo 1 existen muchas formas de medir la pobreza. En este caso, el GDF acude a una herramienta como el índice de marginación para clasificar a la UT y de esta manera dirigir y guiar sus esfuerzos en zonas prioritarias de inversión y focalización del gasto social. Es un criterio ordenador de “tipo macro” que, si bien puede tener errores o incongruencias en el nivel “micro”, es un avance respecto al modo de actuar frente a la problemática social, rompiendo los viejos esquemas tradicionales de actuación en el espacio urbano. La clasificación por GM resuelve de inicio el inconveniente de no contar con un instrumento que guíe la misión de un gobierno, en materia de política social. Pero dicho beneficio es sólo el inicio.

Junto al problema de la medición de la pobreza, la delimitación del territorio y la identificación del beneficiado, la modalidad de gestión de los planes es un conflicto con el que se enfrenta la lucha contra la indigencia. Por ello, es imposible que la sola cuantificación de carencias se haga independientemente de la gestión, son temas indivisibles.

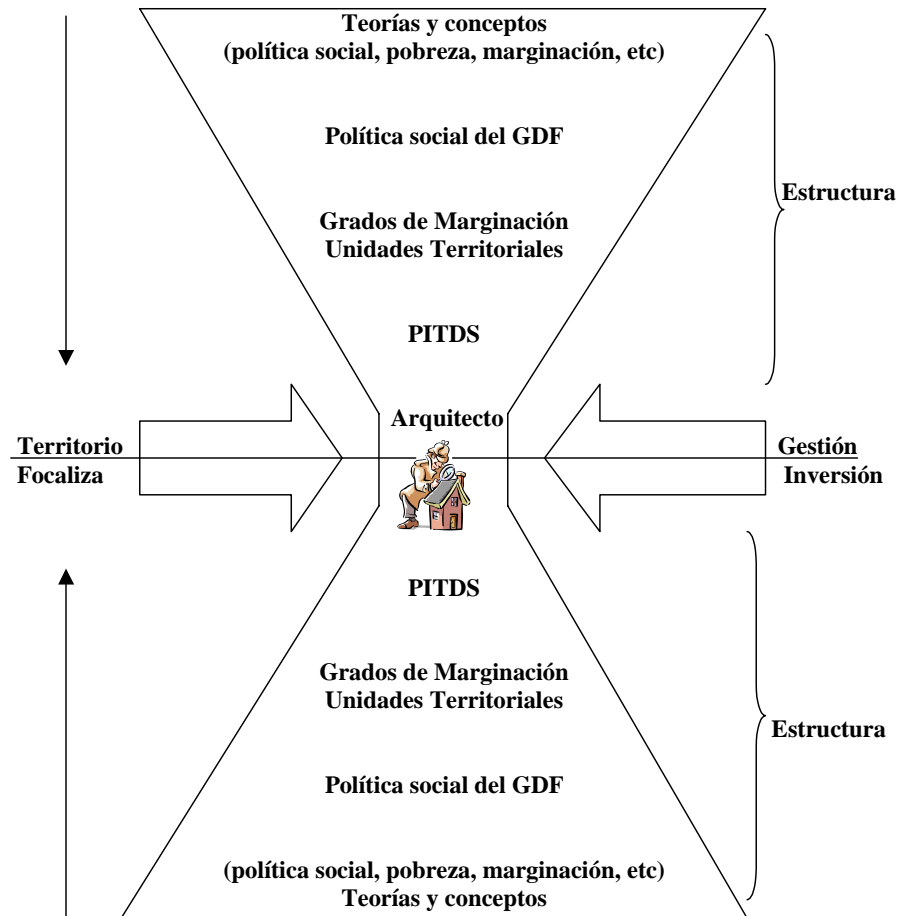
Entre las bondades del PITDS esta la territorialización de la acción pública, que facilita a los ciudadanos ejercer una contraloría social a la gestión de gobierno. Del mismo modo, la planeación territorial permite en mayor escala la construcción de políticas integrales, en contraposición de políticas sectoriales.

Uno de los problemas capitales es: ¿cómo definimos el espacio de actuación?. Recortar el área de cualquier jurisdicción ha sido y será complicado pero sin duda es el más importante. Dar este primer paso implicara, a mi modo de ver, el éxito o el fracaso de los proyectos gubernamentales. Junto a ello, parece que el GDF al no tener una idea clara de su objetivo, valora más la cantidad de acciones que la calidad de las mismas, situación errónea si la misión es contar con una política social a largo plazo como se manifiesta. Mientras no se tenga identificado el objetivo primordial, las equivocaciones pueden poner en peligro la existencia del programa.

Si no existe una política clara y transparente en el largo plazo, los errores continuaran repitiéndose. Si bien mencionamos que los recursos y la delimitación de la zona de acción son fundamentales, otro muy diferente y quizás el más serio es la “identificación de los beneficiarios”. La falta de organización-sistematización de la información y el trabajo de campo son labores urgentes para contener y reparar los descuidos cometidos. Por ello, es imperioso introducir un riguroso sistema de selección de beneficiarios, basado en un análisis detallado de las características socioeconómicas del hogar, para permite focalizar los apoyos a las familias que verdaderamente lo necesitan, superando así los subsidios generalizados, las ayudas discrecionales o que éstas sean definidas con criterios políticos. Debido a que los recursos para la asistencia social son limitados, la importancia de focalizar con precisión a los beneficiarios es una tarea que no puede subestimarse. Como mínimo, se necesita una información confiable acerca de qué hogares, individuos y grupos sufren carencias.

En el estudio de caso en torno a la vivienda, se observo que la tarea de los técnicos que deciden la elección del beneficiado es muy “informal”, por lo visto no se cuentan con parámetros establecidos para determinar quién debe acceder al crédito. Al final, el que realiza toda la gestión en el territorio, quién define la ejecución de la inversión y focalizar al beneficiado es una persona, a la cual se deja todo la responsabilidad del subprograma. La situación en torno a su trabajo se podría graficar como un reloj de arena (ver figura 1).

Figura.1. Reloj de arena



Sobre la espalda del técnico recae toda la estructura teórica y conceptual de la pobreza, la política social, la estrategia y el PITDS. Su campo de acción se encuentra en un estrecho y difícil camino volviéndolo vulnerable ante las equivocaciones, que trae como consecuencia la elección errónea de beneficiados tal y como lo vimos en la entrega de créditos de vivienda. Junto a ello, como se expuso en el capítulo 4.3 la determinación final para elegir al acreditado es el módulo zonal de vivienda, instancia que estuvo al margen de todo contacto con el terreno.

En general, puedo señalar que tres tareas importantísimas están pendientes para el GDF:

- la forma de gestión administrativa para localizar a la población objetivo en el territorio
- elección del territorio
- el control de resultados

Para finalizar, actualmente el GDF está siendo atacado por la puesta en marcha del PITDS. Los argumentos son variados que van desde calificarlo como un programa con fines "electorales" y dispendioso de fondos públicos al estar funcionando con deuda. Según la investigación el programa que podría estar funcionando con deuda serían los créditos de vivienda, mi pregunta es: ¿puede ser perjudicial esta situación?, ¿es desfavorable invertir en un programa social que beneficia a miles de personas con menos del 8% de los ingresos

totales del GDF en momentos tan difíciles para la mayoría de la población?. Al final los recursos entregados por el gobierno, provienen de los impuestos que son pagados por todos. Invertir en la población parece más sensato que asumir quiebras e ir al rescate de empresas banqueras o constructoras manejadas por mafias financieras, que en nada beneficiaron a este país y que por el contrario el costo de todos sus robos fue trasladado a todos los mexicanos.

La tarea no es detener el funcionamiento del PITDS, sino mejorarlo y hacerlo cada vez más eficiente y antes de especular en su expiración, tenemos que buscar la forma de luchar contra la corrupción, el derroche de recursos públicos o ver la forma de reducir el gasto corriente ineficiente e inútil que sólo en la Ciudad de México se lleva más del 50% de los presupuestos delegacionales, que muy bien podrían ser utilizados para el PITDS. En todo caso, los esfuerzos deben dirigirse a buscar los mecanismos para poder solventarlo. Las preguntas que debemos hacernos son: ¿tienen los miembros del personal la técnica y la capacitación para ejecutar el programa?, ¿hay fondos para ejecutar el programa?, ¿hay voluntad política para sostener el programa?, ¿cuál es la fuente de financiamiento para cada programa?, ¿es probable que esa fuente de financiamiento se reduzca o se aumente con el tiempo según las necesidades?, ¿cómo recuperamos los créditos?

Los apoyos focalizados me demostraron que logran elevar las esperanzas de los beneficiados, con la idea de mejorar sus niveles de bienestar en el futuro. En nuestro caso, el subprograma hizo que muchos desamparados refuerzan sus valores como ciudadanos tan devaluados en la actualidad, al percibir una ayuda directa del gobierno de la Ciudad de México.

Si el 80% del consumo en México es efectuado por la clase más adinerada⁷³, quizás la ayuda por el mecanismo de impuestos que exenta alimentos y medicamentos no sea la más justa para los pobres. Por tanto, a pesar de todos los errores, deficiencias y problemas que se presentan en el PITDS, comprensibles por el corto periodo de organización, considero que hoy en día los beneficios focalizados son la mejor respuesta para mitigar la pobreza, a pesar de las aseveraciones que postulan la universalización. Debo aceptar que si bien la mayoría está sumergida en la pobreza, considero que estamos obligados en ayudar a los sectores que se encuentra en peores condiciones. En este contexto, el Informe sobre el desarrollo mundial 2004⁷⁴, señala que con demasiada frecuencia, el acceso, la cantidad y la calidad de los servicios fundamentales son deficientes y no llegan a los pobres.

Por otro lado, es inevitable tomar en cuenta los serios problemas financieros de nuestras naciones, infortunadamente aún no podemos pensar por ejemplo en entregar créditos de vivienda a todos los que soliciten dicho apoyo. Aunque, no sólo basta aumentar el gasto social, definitivamente una tarea pendiente es mejorar la entrega de servicios básicos. Empero podría citar un ejemplo del caso cubano: actualmente todas las madres de niños discapacitados reciben un salario del gobierno para que dejen de trabajar y puedan atender a sus hijos⁷⁵.

Es hora de cambiar la forma de asumir las políticas por parte de los Estados y transformar los planes por políticas de gobierno⁷⁶. Debemos luchar por la transformación de la política social

⁷³ Secretario de Economía, 2003, Entrevista.

⁷⁴ Banco Mundial 2003.

⁷⁵ García Arquimides, 1er Seminario internacional: balance y perspectivas de las políticas y la gestión latinoamericana, UAM, México, 2003.

⁷⁶ Aguilar Luis, citado por M. Teresa Magallon Díez, 1er Seminario internacional: balance y perspectivas de las políticas y la gestión latinoamericana, UAM, México, 2003.

y dejar la subordinación de ésta frente a la política económica para buscar una relación entre interdependientes. Es tiempo de construir una perspectiva humana para la solución de los problemas en torno a la pobreza.

Pese a todo, mientras se siga imponiendo un proyecto de clase por encima de la mayoría, entre tanto los grupos reinantes (quienes administran el poder) y dominantes (quienes ostentan y usan el poder) gocen de la autoridad, cualquier política en beneficio de los desprotegidos, será sólo un paliativo que al final no solucionara el problema de fondo que radica en la inequidad en la distribución de la pobreza.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Aguilar Luis, “Problemas públicos y agenda de gobierno”, Colección antologías de política pública. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 3era ed. México, 2000.
- Ames, Brown y Devarajan, “Políticas de recursos públicos en beneficio de los pobres”, Instituto del Banco Mundial, 2000.
- Antonio Alonzo, “Globalización neoliberal y periferias urbanas en la ZMCM”, México, 2000.
- Banco Mundial, “Análisis económico de proyectos de mejoramiento urbano”, María Angélica Sotomayor, 2003.
- Banco Mundial, “Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?”, Ferranti de David, Perry Guillermo, Ferreira Francisco y Walton Michael, Informe 2003.
- Banco Mundial, 1990.
- Boltvinik Julio, “Pobreza urbana en la zona metropolitana”, en “Derechos sociales y estado igualitario 2002. Principios de la política social del GDF”, SDS, 2002.
- Borja, Jordi y Manuel Castells, “Las ciudades como actores políticos”, en Local y global, Taurus, Madrid, 1997.
- Burchard, Hans-Jurgen, “Mercados globales y descentralización en América Latina: paradigma, práctica y evolución de una promesa”, en Mercados globales y gobernabilidad local, Hans-Jungen Burchardt y Haroldo Dilla (Eds), Nueva Sociedad Caracas, 2001.
- Cabrero Mendoza, Enrique José Mejía Lira, “El estudio de las políticas descentralizadoras en México. Un reto metodológico”, en Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos, Enrique Cabrero Mendoza (Corrd), Porrúa /CIDE, México, 1998.
- Cabrero Mendoza, Enrique y David Arrellano Gault, “Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica”, en Gestión y política pública, No. 1 enero-junio.1993.
- Cabrero Mendoza, Enrique, “Premio: gobierno y gestión local. Innovaciones en la gestión local. Un panorama de experiencias municipales en México”, CIDE/F.Ford, México, 2002.
- Calvalcanti Fadul Elvia, Muñoz Reynaldo Maria, “Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas”, Revista CLAD Reforma y Democracia 18, Caracas, 2000.
- CEPAL, 1997.
- CONAPO, Índices de Marginación 2000.
- Duhau, Emilio y Martha Schteingart, “Gobernabilidad y gestión local en México y Colombia”, en Transición política democracia municipal en México y Colombia, Martha Schteingart y Emilio Duhau (Corrds.), Porrúa, México, 2001.
- Eibenschutz Hartman, Flores Guillermo (coordinadores), “La vivienda en el Distrito Federal en el año 2000”. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Gobierno del Distrito Federal (Instituto de Vivienda del Distrito Federal. 1er ed. México. Año 2000).
- Guerrero Juan Pablo, Tonatiuh Guillén Lopez (Coord.), “Reforma aprobada al art. 115 en junio de 1999 y Nuevo texto del art. 155” en, Reflexiones en torno a la reforma municipal del art 155 constitucional, Porrúa / CIDE, México, 2000.
- Herrasti M. Emilia, Judith Villavicencio (coordinadoras), “La política habitacional en México y América Latina: balance y perspectivas de las transformaciones recientes”, UAM-AZC, 1era ed, México, 1998.
- Holzman, Robert y Jorgensen Steen, “Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá”. BM, 2000.

- INEGI XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.
- Judsidman Clara, “La política social de la administración Cárdenas – Robles en el Distrito Federal. Clara”, en ¿Una ciudad para todos?, La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo, Álvarez Lucia, Huarte Ma. Concepción, Sánchez Mejorada Cristina, San Juan Victoria Carlos, Coordinadores, UAM-AZC, CONACULTA – INAH. México, 2002.
- Marsiglia Javier y Suárez Matilde, “Articulación entre Estado y Sociedad Civil. Diseño e implementación de políticas sociales en el ámbito local en Uruguay”, Centro Latinoamericano de Economía Humana, 2001.
- Menchaca Mier Manuel, “Pobreza urbana y combate a la desigualdad en la ciudad de México”, en Derechos sociales y estado igualitario 2002. Principios de la política social del GDF, SDS, 2002.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, “Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza”, Chile, 2002.
- Naciones Unidas, 1996.
- “Pobreza urbana y combate a la desigualdad en la ciudad de México”, en Derechos sociales y estado igualitario 2002. Principios de la política social del GDF, SDS, 2002.
- Rodríguez, Victoria, “El municipio libre: diez años de descentralización en la práctica”, y “La retención del poder mediante sucesión: de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo”, en La Descentralización en México, FCE, México, 1999.
- Sánchez Mejorada Cristina, Revista, El Cotidiano, 1999
- Schteingart Martha, Solís Marlene, “Vivienda y familia en México: un enfoque socio – espacial”. Ed. INEGI , México, 1994.
- Secretaría Ejecutiva, Comité de Ministros Social de Chile, 1999.
- Traman David, “El problema de la descentralización”, en Gualdo Dwight, Administración pública, Trillas, México 1980.
- Vásquez Enrique, “Monitoreo y evaluación del programa de lucha contra la pobreza en el Perú”, Proyecto CIUP-IDRC, Perú, 1999.
- Villavicencio Judith (coordinadora), “Condiciones de vida y vivienda de interés social en la ciudad de México”, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1era ed. México, 2000.
- Villavicencio Judith, “La política habitacional y las alternativas de vivienda para los pobres en la Ciudad de México”, en Revista Sociológica “Pobreza, condiciones de vida y políticas sociales”, Ed. UAM, Año 10, Nro. 29 1995.
- Villavicencio, J. y Duran, A, “La vivienda de la ZMCM”, en Dinámica urbana y procesos socio-políticos, OCIM, México, 1997.
- Ziccardi, Alicia y Homero Saltalamacchia, “Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas”, IIS/UMAN, México, 1997.

REVISTAS

- Urrego Florencio, Tarassiouk Alexandre y otros, “México: globalización y desigualdad”, Denaruis, Revista de economía y administración, UAM IZT, 2002.
- Cuevas Manuel, Torres José y otros, “Reflexiones: economía y políticas públicas”, Colegio de Posgraduados del CIDE, nro.6, 2002.

PERIODICOS

- The Guardian Weekly, septiembre de 2003. London UK. World Bank, University of Florida Department of animal sciences.

FUENTES DE INFORMACION

- Acuerdo 3. Jefatura de GDF, Ciudad de México, 2001.
- Atlas Socioeconómico y de Marginación de las Unidades Territoriales del Distrito Federal, GDF 2001.
- Bando 2. Jefatura de GDF, Ciudad de México, 2001.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2001.
- Cuenta Pública 2001 y 2002, GDF.
- IEDF. Dirección ejecutiva del registro de electores del DF. Criterios Técnicos para la creación de las Unidades Territoriales, México, 1999.
- IEDF. Dirección ejecutiva del registro de electores del DF. Memoria de las actividades realizadas para las elecciones vecinales de 1999, México, 1999.
- III Informe de Gobierno. Ciudad de México, 2000.
- Informe de Trabajo, Instituto de vivienda del Distrito Federal, febrero, 2002.
- Ley de Participación Ciudadana, 1998.
- Ley de Vivienda del Distrito Federal, 2000.
- Leyes y códigos de México. Estatuto de gobierno y ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal, México, 2000.
- Mejoramiento de vivienda y vivienda nueva en lote familiar, Coalición Hábitat de México, Col. de Arquitectos, Universidad Iberoamericana, 2002.
- Presupuesto de Egresos 2001, 2002, GDF.
- Programa de vivienda del Distrito Federal, Instituto de Vivienda, 2002.
- Programa de vivienda nueva en lote familiar y mejoramiento de vivienda, 2002.
- Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social. Gobierno del Distrito Federal. Secretaria de Desarrollo Social, 2002.
- Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal. Oportunidades: programas “Tú casa” y “Hábitat”, 2003.

FUENTES ELECTRONICAS

- Asociación de Municipios de México.
- Banco Mundial.
- Banco Interamericano de Desarrollo.
- Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios.
- Centro de Capacitación y Desarrollo Local.
- Comisión Económica para América Latina
- Consejo Nacional de Población.
- Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones.
- Fondo Monetario Internacional.
- Gobierno del Distrito Federal.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística.
- Red de Acción y Investigación para el Desarrollo Local.
- Revista del Clad. Reforma y Democracia.
- Secretaria de Desarrollo Social.
- Secretaria de Desarrollo Social del DF.
- Secretaria de Salud del DF.
- Unión Internacional de Autoridades Locales.