

TITULO: "LA POLITICA DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL DESDE LA OPTICA DE LA POLITICA SOCIAL.

INTRODUCCION

I. LA POLITICA SOCIAL EN MEXICO DESDE UNA VISION HISTORICA

- 1.1 Definición y conceptos
- 1.2 Etapas de la política social
 - 1.2.1 Primera etapa 1920-1940
 - 1.2.2 Segunda etapa 1940-1982
 - 1.2.3 Tercera etapa 1982-2000
- 1.3 Avances y resultados

II. LA POLITICA SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL 1994-2000

- 2.1 Contexto histórico político
- 2.2 El periodo de gobierno 1994-2000
 - 2.2.1 Instituciones y sistemas de políticas. La necesidad de un organismo rector de la política social
 - 2.2.2 La redefinición de la política social
 - 2.2.3 Disposiciones normativas
 - 2.2.4 Atribuciones de la SEDESOL en materia de vivienda
 - 2.2.5 Atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal

III. LA POLITICA DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL

- 3.1 La política de vivienda
 - 3.1.1 Diagnostico
 - 3.1.2 Importancia de la política de vivienda
 - 3.1.3 Consolidación de la política de vivienda

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

HEMEROGRAFIA

INTRODUCCIÓN

El Distrito Federal actualmente atraviesa por una enorme diversidad de problemas, aun en servicios tan indispensables como son el suministro de agua potable, energía eléctrica, red de drenaje, infraestructura de vivienda, etc. Mismos que además de entorpecer, obstaculizan la óptima operatividad, funcionamiento y desarrollo de la ciudad de México.

Cierto es que todos los anteriores problemas no surgieron de manera espontánea. Más bien creemos que se fueron encubados y se han ido alimentando a partir de la mala planeación y aplicación gubernamental en un rubro tan importante al que se le denomina Política Social.

Si se nos pidiera agregar algo a favor de los gobiernos pasados (de tres o cuatro décadas atrás) argumentaríamos que: la enorme inestabilidad política, económica y social que imperaba en esos momentos les impidió contar con el espacio suficiente de acción para planear y ejecutar las acciones dentro de la Política Social, puesto que las prioridades eran de otra índole, económicas principalmente.

Pero el problema ya estaba presente, y se fue agudizando con el correr de los años, a pesar de que más adelante se logró una estabilidad que ya permitía trabajar en dicho aspecto. Parece que con la estabilidad el panorama se tergiversó y agudizó aun más, ya que el gobierno hizo muy poco al respecto, mientras que la población se mostraba a disgusto, debido a las enormes carencias que ya padecían. De ahí que estuvieran decididas a pugnar por mejoras en su situación.

No hay que hacer grandes estudios para deducir que la Política Social en México ha tenido problemas desde su base, es decir, su plataforma, las políticas públicas han iniciado con un proceso de formulación e implementación erróneo, como producto de la corrupción, el centralismo político y un obeso aparato burocrático dentro del gobierno.

El problema es más serio y grave de lo que parece. Es verdad que no se va remediar con el simple cambio de partido en el gobierno del Distrito Federal, o con un voluntarismo exacerbado, sino con reformas económicas, políticas y sociales contundentes y acordes a la realidad y sobre todo a la magnitud del problema. Aunque sí hay que reconocer que con ello se logra un avance significativo en la medida que este nuevo partido traiga consigo otra perspectiva del problema, nuevas ideas de cómo atacarlo y erradicarlo, es decir, emplear una nueva visión, formas y métodos para combatirla.

Es por lo anterior que el presente trabajo se plantea como objetivo efectuar en primera instancia una revisión histórica de lo que ha sido la Política Social en México, ello para poder observar sus orígenes, sus avances o retrocesos, carencias, limitaciones y el entorno que la ha rodeado, para encontrarlos en mejores condiciones de poder emitir alguna opinión, comentario o posibles soluciones bien fundamentadas.

De esta manera abarcaremos desde la gestión del General Adolfo De la Huerta – para algunos posiblemente esto les resulte tedioso e innecesario sin embargo, es útil para observar los objetivos planteados dentro de la Política Social de estos periodos -. Se revisaran igualmente los periodos de Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas y así sucesivamente hasta la actualidad.

Es conveniente aclarar que para que la revisión resulte lo más ágil y ligera posible decidimos dividir esta en tres periodos o etapas. Para así rescatar lo verdaderamente valioso, evitando siempre al máximo saturarnos de información innecesaria y también repetitiva.

En un segundo capítulo seguiremos con el desglose de la política social, solo que ahora lo aterrizaremos únicamente en el caso del Distrito Federal, y paulatinamente lo iremos enfocando al caso de la falta de vivienda: uno de los rubros de la política social mas olvidado y mal manejado por los gobiernos del Distrito Federal.

Lo anterior nos permitirá ver como es que en la Ciudad de México a lo largo de los años se ha creado una enorme diversidad de instituciones y organismos encargados de resolver el citado problema. Así mismo observará él porque de su mal funcionamiento. De tal forma que para este momento ya nos encontraremos en la posibilidad de emitir opiniones, comentarios y soluciones bien fundamentadas.

Así ya dentro del tercer capítulo se emitirán algunos diagnósticos y propuestas, que creemos pueden ser de gran utilidad en el momento de que se busquen soluciones a tan difícil problema.

Dentro de nuestras conclusiones para tratar de resolver el problema de la vivienda en la Ciudad de México planteamos algunas propuestas que consideramos muy importantes en la solución de nuestro citado problema con un enfoque de género, pero sobre todo social dentro del cual consideramos como el aspecto más importante a la familia.

De esta manera el lector hallara además de un recorrido histórico de lo que ha sido la política social en México, desde donde se tienen detectados sus inicios y hasta la actualidad, pero además encontrara diagnósticos importantes que creemos lo invitaran a la reflexión y porque no hasta la investigación de un rubro de la política social como lo es la vivienda, y que como hemos visto dista mucho de ser resuelto.

I. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO DESDE UNA VISIÓN HISTÓRICA.

1.1 DEFINICIÓN Y CONCEPTOS

La Política social es un conjunto de normas, recursos e instituciones que el Estado utiliza para garantizar el bienestar social de la población de un país. En un sentido amplio, es aquella cuyo objetivo primordial es apoyar o mejorar las condiciones de vida de la población, entendiendo estas últimas a partir de la satisfacción de las necesidades más elementales de los individuos (alimentarse, proteger la salud, educarse y habitar en condiciones adecuadas para la vida social).

En un sentido específico es aquella que tiene como meta igualar las circunstancias sociales y naturales que atañen a cada individuo de la sociedad, de tal manera que las desigualdades entre los individuos no sean producto del azar o de una situación abiertamente injusta. Por tanto, es la compensación ex-ante de los desequilibrios referidos a las propias capacidades básicas.¹

El campo de trabajo de la política social, incluye tres grandes apartados:

- Generación, administración y acceso a bienes y servicios básicos (educación, salud, vivienda y alimentación).
- Políticas de empleo y oportunidades de ingreso: seguridad social (pensiones, prestaciones asociadas al trabajo y seguros contra riesgos).
- Políticas fiscales: de ingreso y gasto público (gasto social). Asistencia pública: programas de combate a la pobreza y/o atención a grupos marginados.

Sus objetivos, instrumentos, modalidades de participación social y sus efectos sobre las condiciones de vida de la población, los determinan las características del escenario incluida la definición que se hace del proyecto del país. La política social a dependido del grado en que la política económica genera un entorno favorable para el desarrollo social; de la densidad y trama del tejido de las organizaciones sociales existentes; del nivel en que las instituciones promueven la participación social en el diseño y operación de las políticas públicas; o de la manera en que el sistema político procesa e incorpora la pluralidad en la formación de los consensos sobre los objetivos, alcances e instrumentos del desarrollo social.

En la historia del México posrevolucionario, no ha habido dudas respecto a que la atención de la salud, la educación, la alimentación y la vivienda son espacios de

¹ Trejo, Guillermo, Claudio Jones. (Coords.), (1993). "Contra la pobreza, por una estrategia de política social" Edit. cal y arena. México. pp. 303-304.

intervención de la política social. En cambio los consensos francamente desaparecen cuando se discute la inclusión de las políticas de ingreso y empleo, ámbitos que, para muchos, son privativos de la política económica.

La política social se ha desarrollado en paralelo con la diversificación y una mayor complejidad de la estructura social y de los problemas y demandas que de ella emanan. Después del predominio de un enfoque liberal durante el siglo XIX², las cuestiones sociales aparecen en la agenda gubernamental a partir de los últimos años de ese siglo, para considerarse con el desarrollo del Estado del bienestar³.

En México, a diferencia de otros países, el objetivo de promover el bienestar social queda plasmado en el proyecto constitucional de 1917⁴. Después de la revolución de 1910 el Estado contribuyó a la organización social, recibiendo la influencia de las masas que lucharon por sus derechos sociales. Para materializarlos, se inició a partir de entonces el desarrollo de una infraestructura jurídica e institucional, de un andamiaje estatal social para ir incorporando la "justicia y el bienestar social" en la agenda de la acción gubernamental. Algunos artículos constitucionales que muestran la obligación del Estado para con la política social son:

- Educación: garantizada en el artículo 3º constitucional.

Artículo 3º. "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias⁵."

- Salud y vivienda: artículo 4º constitucional.

Artículo 4º ". ...Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del Artículo 73 de esta Constitución...

... Toda persona tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo⁶..."

- Trabajo digno y socialmente útil: artículo 123º constitucional.

Artículo 123º. "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley⁷..."

² Delgado de Cantú, Gloria M. (1991) "Historia de México. Formación del Estado Moderno, desde la independencia a las políticas del desarrollo. Alambra Bachiller. México, pp. 33-37.

³ Ibid., p. 329-333.

⁴ Ibid., p. 215-227.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Federal Electoral, México, 2000, p. 3.

⁶ Ibid., p. 4.

La asistencia social tuvo una connotación fundada en la caridad y la gratuidad cristianas y en una moral solidaria con el prójimo; después adquirió la dimensión de una actividad no sólo inspirada en la moral religiosa. Sino también en los postulados básicos de beneficencia pública y de la filantropía privada, para después cambiar su connotación a la de Política Social siendo ya una obligación del Estado.

Ambos casos manifiestan que la perspectiva y el sentido en la procuración de asistencia eran realizados en su mayor parte a iniciativa de corporaciones eclesiásticas y asociaciones privadas; y aún cuando el Estado asumió como una obligación propia las labores asistenciales, éstas mantuvieron un perfil correctivo de las dificultades y los procesos sociales que generaban la marginación social.

Al transcurrir el siglo XX, el Estado asumió de manera cada vez más amplia, la obligación ética y jurídica de ofrecer servicios y atender a los sectores sociales vulnerables. En este proceso, durante los años ochenta se modifica la concepción sobre la asistencia social: el enfoque ahora será preventivo y no correctivo.

Al cambiar el enfoque sobre la asistencia, se genera una modificación en su significado. En efecto, a principios de los años ochenta se insistió en que la asistencia constituía una obligación del Estado en beneficio de la población marginada, los "incapacitados" o las personas en desventaja social. Cuando se abordan los planes nacionales de desarrollo se modifica una parte de la terminología asistencial y se enmarca el conjunto de actividades de apoyo a las personas que por diversas circunstancias no pueden cubrir sus necesidades básicas.

⁷ Ibid., p. 127.

1.2 ETAPAS DE LA POLÍTICA SOCIAL

En México existe un importante acervo de instituciones, prácticas y formas de organización y participación social y ciudadana. Susceptible de ser periodizada en tres etapas.

1.2.1 PRIMERA ETAPA 1920-1940

La gestión de Adolfo de la Huerta

Adolfo de la Huerta toma una decisión relevante para el futuro de la beneficencia pública al reiniciar institucionalmente el funcionamiento de la Lotería Nacional, por decreto del 7 de julio de 1920. Con este decreto se lograron tres cosas: 1. Derogar el decreto presidencial que había dado nacimiento a Lotería Nacional en el año de 1881. 2. Establecer un nuevo reglamento para su funcionamiento. 3. Anular el decreto dictado por Carranza de 1915 que clausuraba la Lotería Nacional.

El propósito de De la Huerta consistió en impulsar las obras de beneficencia pública detenidas durante el conflicto revolucionario, respondiendo el planteamiento de justicia social emanado de la Revolución, misma que consideraba el alivio a los más necesitados y el mejoramiento en el nivel de vida de los mexicanos.

El decreto que dio nueva vida a la Lotería Nacional afirmaba que ésta sería una institución creada con fondos del Gobierno Federal, quedando establecida con el nombre de Lotería Nacional para la Beneficencia Pública.

Huelga decir que el decreto establecía la manera en que los recursos recaudados por la Lotería Nacional pasarían en un alto porcentaje a contribuir en obras de beneficencia pública. Con esto el Estado asumía implícitamente la responsabilidad de proporcionar servicios de beneficencia pública.⁸

Con la misma fecha del 7 de julio, el presidente De la Huerta firmó un decreto más: en el cual se establecía que el producto líquido de la Lotería se recaudaría para los

⁸ El decreto firmado por de la Huerta establecía lo siguiente: "artículo 1. Se establece con fondos del Gobierno Federal una lotería que llevará el nombre de Lotería Nacional para la Beneficencia Pública. Artículo 2. La Lotería a que se refiere el artículo anterior, se radicará en esta ciudad, capital de la República donde tendrá sus oficinas principales. Artículo 3. La Lotería Nacional para la Beneficencia Pública, tendrá el carácter de Institución oficial, dependiente de la Secretaría de Hacienda y se regirá por un consejo de administración compuesto de un Presidente y cuatro vocales, nombrados por la misma Secretaría en los primeros días de cada ejercicio fiscal [...]. Artículo 14. En tanto no se expide el reglamento especial del presente decreto, la Secretaría de Hacienda dictará las medidas discrecionales para su ejecución. El decreto fue publicado en el Diario Oficial y fue firmado por don Adolfo de la Huerta, Presidente Constitucional sustituto y Manuel Paredes, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público." *Historia de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública. La institución*, México, 1981, pp. 89-90.

aprovechamientos diversos de la Federación, de los cuales el 90 % se aplicarían a favor de la Dirección de la Beneficencia Pública.

El 13 de octubre de 1920 apareció un nuevo decreto firmado por De la Huerta en el cual se le asignaron 10 mil pesos a la Lotería Nacional, para gastos iniciales, los cuales fueron aumentando hasta llegar a 35 mil.⁹

El gobierno de Alvaro Obregón

Obregón fue el primer presidente posterior al proceso revolucionario que pudo desarrollar una serie de políticas públicas con cierta orientación social. Por ejemplo, en materia de educación, inició el proceso de alfabetización más grande del que se tenía noticia en la historia nacional.

Obregón consiguió dirigir un gobierno administrativa y políticamente manejable y así incrementar el presupuesto en materia de gasto social, dentro del cual quedaría incluida la Beneficencia Pública¹⁰. Durante su mandato se obtuvieron avances en materia de beneficencia, debido a que le dio gran impulso desde el presupuesto federal.

Para 1920 la beneficencia pública se encontraba casi en su totalidad a la mitad de una crisis. Los edificios se encontraban gravemente deteriorados, el mobiliario desgastado, se percibían bajos sueldos, y finalmente las personas que requerían de la asistencia habían aumentado sus números de una manera considerable. Ante esa situación, cuando Obregón llega a la presidencia, se ordena que la beneficencia pública, después de depender por un breve lapso del gobierno del Distrito Federal se adscribiera a la Secretaría de Gobernación.

En el periodo del gral. Obregón hubo una modificación en la estructura de la Dirección de la Beneficencia Pública. Así esta se dividió en cuanto a su control económico y administrativo. Lo económico quedaría a cargo de la Secretaría de Hacienda y lo administrativo siguió dependiendo de la Secretaría de Gobernación. Es claro que el gobierno del Alvaro Obregón realizó diferentes acciones para apoyar a la beneficencia pública.

⁹ Ibid., p. 142.

¹⁰ El proceso de institucionalización del país se había puesto evidentemente en marcha, sólo que éste se consolidaría de manera definitiva años más tarde. Respecto al periodo administrativo a cargo de Obregón, Omar Guerrero señala: "Como Carranza, dentro de la administración de la vida económica Obregón había previsto la posibilidad de crear un banco central de emisión y ciertamente contempló también la posibilidad de establecer dos nuevas secretarías de Estado: la de Educación Pública y la de Trabajo, sólo llevando a cabo la constitución de la primera. Un proyecto muy interesante, que tampoco se realizó, fue el de expedir una ley sobre responsabilidades del Presidente de la República y los secretarios de Estado. De haberse llevado a cabo, hubiera significado un proceso a favor de la moralización política y administrativa, según lo dijo el propio Obregón." Guerrero, Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, INAP, México, 1989, pp. 513-515.

El gobierno de Plutarco Elías Calles

Calles desarrolló una serie de políticas que comenzaron a impulsar la construcción de caminos, y su primera inversión de fondos se hizo en obras de riego. Otra decisión importante fue la creación, en 1925, del Banco de México¹¹. Durante el mandato de Calles el gasto social se mantuvo en un nivel "aceptable", pues el proceso de estabilización y pacificación no había concluido.

Durante el gobierno de Calles se emprendieron acciones no solo a favor de la beneficencia pública, sino, en un sentido amplio, de lo social. Por ejemplo, dentro de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo se organizó un cuerpo médico encargado de vigilar constantemente las condiciones laborales de los obreros. Al mismo tiempo, se creó un Proyecto de Ley del Seguro Obrero para accidentes y enfermedades profesionales.

Uno de los establecimientos importantes que la Dirección de la beneficencia pública creó durante el gobierno de Calles fue el dormitorio para niños, cuya función consistió en brindar atención y varios servicios a niños sin hogar o abandonados en la vía pública. Como puede apreciarse en el gobierno de Calles se canalizó una masa de recursos significativos a la asistencia social, demostrando la capacidad de la Lotería Nacional para generar dividendos.

Es importante destacar que en 1926 fue reformada la materia de beneficencia pública por acuerdo presidencial del 21 de agosto de ese mismo año, las atribuciones otorgadas a la Secretaría de Gobernación en materia de beneficencia pública son asignadas al Gobierno del Distrito Federal¹².

¹¹ *Ibid.*, p. 525-526.

¹² El acuerdo establecía lo siguiente "Acuerdo a la Secretaría de Gobernación. Considerando. Que por acuerdo de 16 de julio de 1924, este ejecutivo encomendó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por razón de materia y similitud de funciones, la organización y funcionamiento económico de la Beneficencia Pública del Distrito Federal, dejando a cargo de la Secretaría de Gobernación las demás atribuciones sobre los establecimientos de beneficencia;... Que siendo la Beneficencia Pública del Distrito Federal el órgano del Estado destinado a prevenir y regular las necesidades de las clases desvalidas del Distrito Federal debe, para llenar sus fines, estar íntimamente ligada con las autoridades administrativas del propio Distrito Federal, que por sus funciones legales y por su contacto íntimo con la sociedad de su jurisdicción, son las mejores capacitadas para conocer esas necesidades y las directamente obligadas a acudir a remediarlas; en uso de la facultad que me concede el artículo 14 de la citada ley de Secretarías de Estado, he tenido a bien expedir el siguiente ACUERDO. Primero, De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Presidencial de 16 de julio de 1924 y en decreto de la misma fecha, corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la organización y funcionamiento económico de la Beneficencia Pública del Distrito Federal. Segundo, Estarán a cargo del Gobierno del Distrito Federal, las demás atribuciones del Gobierno que no se encuentren comprendidas en el punto anterior, respecto a los establecimientos de la Beneficencia Pública. Tercero, La Junta Directiva de la Beneficencia Pública modificará sus reglamentos en los terminos del presente acuerdo; con la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Gobierno del Distrito Federal." Valdivia Pueyo, Francisco, *La beneficencia pública del DF., precursora y coadyuvante de la Asistencia Social en México*, S.E., México, 1985, p. 105.

En efecto, las legislaciones impulsadas por Calles serán el inicio en la concepción del trabajo del Estado a favor de las personas marginadas, pero además de aquellas con alguna discapacidad, ya no se trata sólo de brindar una comida o un techo, se trata de establecer estructuras y sistemas institucionales abocados a dar respuesta a las personas que así lo requieran. El concepto pasivo de la beneficencia pasa a adquirir un principio dinámico, que trasciende el problema y considera soluciones y salidas.

El Maximato

El Maximato fue un periodo difícil en materia de inversión y gasto social. Cabe recordar que en 1929 sobrevino una crisis económica en los Estados Unidos, que no repercutió de inmediato en nuestro país. Sin embargo, para 1930 era evidente que la economía guardaba una relación de dependencia con respecto a los Estados Unidos.

En su corto periodo presidencial Portes Gil no logró cimentar un proyecto completo de gasto social, aunque el presupuesto designado a ese rubro fue relativamente alto. En materia de lo que hoy se denomina asistencia social, para 1929 seguía operando la reglamentación fijada en 1926, que consistía en que la beneficencia pública dependiera de un departamento y contara con recursos aportados por el gobierno federal, la Lotería Nacional y, en menor grado, de algunas instituciones de carácter privado.

Para 1929 la Lotería Nacional contribuía con el total mantenimiento de algunos centros de atención de a niños y niñas de la calle, así como de jóvenes, ciegos, sordo mudos y asilos para ancianos desvalidos.¹³ Es de reconocerse la manera en cómo se estaban haciendo las cosas, ello sin olvidar la convergencia de múltiples esfuerzos, de maestros, terapeutas, médicos, enfermeras, trabajadoras sociales, padres de familia, y personas y grupos solidarios, que representan la gran fuerza social que se ha construido y vigorizado a lo largo del tiempo.

En específico la asistencia social tardó en llegar, pues hasta 1926 durante el gobierno de Calles se creó una Dirección de Beneficencia Pública, y comenzaron a crearse programas y proyectos para acciones asistenciales; sin embargo estos proyectos no tuvieron continuidad y se perdieron en las diferentes administraciones, quizá uno de los pasos más importantes para asistir a los grupos más vulnerables de la población fue la creación, a finales de 1929, de la Asociación de Protección a la Infancia, que a pesar de ser una institución privada sentó las bases para la organización de un proyecto nacional asistencial a favor de los niños.

La creación de la Asociación de Protección a la Infancia tiene una importancia capital en el desarrollo de la política asistencial del Estado mexicano; esto es así, porque surge un enfoque distinto, que genera algunas de las tesis modernas en materia de política asistencial.

¹³ Historia de la Lotería Nacional ... op. cit., p. 146.

Sin una programación coordinada de las acciones de asistencia social en México entre 1918 y 1929, quizá lo más destacable de la administración de Portes Gil sea lo referente a la legislación en materia de lo que hoy se conoce como asistencia social.

En 1929 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada. En la fracción XXIX del artículo 123, se incluyó un párrafo en el que se considera de utilidad pública la expedición de una Ley del Seguro Social. Que sin embargo no fue sino hasta 1942 cuando se logra la promulgación de dicha ley¹⁴.

Para 1930 Portes Gil promovió la reforma al artículo 12 del decreto por medio del cual se creó la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública. Así mismo se realizó durante el mismo año el primer Congreso Nacional de Planeación, cuyo resultado fue la Ley de Planeación General de la República. Esta ley resulta relevante por que a partir de allí se sientan las bases para realizar cualquier actividad relacionada con la administración pública, incluyendo las actividades de beneficencia. De igual forma, en 1931 se creó la Ley Federal del Trabajo, donde se plasman los derechos a favor de los trabajadores.

Durante el año de 1923 la legislación en materia de beneficencia pública se mantuvo inmóvil; y para 1934 se crearon leyes que determinaron el rumbo que tomaría. Así, el 6 de abril de 1934 se crea la Ley de Secretaría de Estado. De ese modo las acciones relevantes en materia de beneficencia y salubridad fueron varias, de entre las que destacan: a) la creación del código sanitario donde destaca la formación de escuelas de salubridad e institutos de higiene y b) la creación de la asociación de protección a la infancia.

El Cardenismo

El contexto de la vida política del cardenismo no pudo separarse de la implementación de políticas públicas en materia social. De hecho, esta característica del Estado en el sexenio Lázaro Cárdenas inició lo que se conoce como Estado benefactor, que si bien surge después del término de la segunda guerra mundial, en México encuentra sus bases en periodo del gobierno cardenista.

Cuando Cárdenas llegó al poder inicia una serie de actividades tendientes a paliar las condiciones de pobreza imperantes en el país. En 1934 diversos problemas hacían patente la necesidad social de los servicios de beneficencia que el Estado proporcionaba a través de los establecimientos hasta ese momento creados. Ante esto, la Dirección de beneficencia desplegó una serie de acciones y campañas que pretendían aminorar la cifra de personas sin un lugar donde habitar.

Para 1935, el director de la beneficencia pública anunció el cambio de nombre de la institución encargada de otorgar los servicios de atención y auxilio de los más

¹⁴ Romo Martín, Jorge H. "Ley Nacional sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social", en Administración Municipal y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, INAP-DIF, México, 1987, p. 58

necesitados, hecho eficaz para adecuar a la institución a la nueva orientación que se le daba desde el Estado.

Con Cárdenas el tema de la asistencia social se ubicó explícitamente como una obligación del Estado. Debe reconocerse que esto fue posible debido a que en los años anteriores a la creación de la Secretaría de Asistencia, los esfuerzos del Estado se incrementaron y adquirieron consistencia, hasta que en 1937 se creó la citada Secretaría. Para 1936 se fundó el Departamento de Asuntos Indígenas, que tenía dos tareas básicas: coordinar las diversas dependencias de la administración pública que ayudaban a los grupos indígenas y, segundo, gestionar todo lo relativo a sus intereses.

Respecto a la asistencia social en el período 1934-1940, debe subrayarse que para 1937, existían las condiciones políticas e institucionales para iniciar la construcción de un organismo estatal abocado a dirigir y planear las actividades asistenciales a las cuales se comprometía el Estado. De esta forma el 31 de diciembre de 1937 se creó la Secretaría de Asistencia Pública.

La creación de la Secretaría de Asistencia Pública, indica que la política cobraba para la gente su sentido social y trascendía la pugna por el poder. Cabe señalar que el cambio del concepto de beneficencia por el de asistencia, por una parte dejaba atrás una serie de estigmas, prejuicios y valoraciones ajenas al carácter de un Estado laico, y por otra, dotaba de nueva significación a estas tareas, particularmente al establecerlas como una obligación del Estado, obligación derivada de un mandato.

Es así, como la asistencia pública se abre camino en el México posrevolucionario. Las instituciones, las relaciones políticas y el sistema político se dirigían hacia un nuevo rumbo de reivindicaciones sociales, desarrollo y paz.

A esta primera etapa que va de 1920 a 1940, bien se le podría denominar como de política social de reforma estructural. Que se inicia con los gobiernos posrevolucionario y termina con el gobierno del presidente Cárdenas. Podríamos decir que en ella los beneficios sociales que se alcanzan responden fundamentalmente a las movilizaciones sociales propiciadas o admitidas por el Estado.

Donde la atención de los problemas sociales vinculados con la desigualdad recibieron respuesta de cambio estructural, afectando, como en el caso del reparto agrario, impactando derechos de propiedad, distribuyendo activos y riquezas; favoreciendo, en suma, el fortalecimiento de nuevos actores urbanos y de un proyecto industrial para la consolidación de un nuevo orden social.

PRIMERA ETAPA: 1920-1940

- Movilización popular.
- Promoción de la organización de la sociedad desde el Estado.
- El gasto social se concentra en la educación.
- Se aplica la reforma agraria.
- Se alienta la organización sindical y se protege el trabajo.
- Se fundan instituciones para impulsar el desarrollo.

1. - La movilización popular defiende el contenido y las prioridades de la política social.
2. - Se alienta y promueve la organización de la sociedad para responder a las demandas de educación, salud, abasto, tierra y crédito.
3. - El gasto social se concentra en apoyar la educación para dar cumplimiento al artículo 3º constitucional.
4. - Se aplica la reforma agraria para dar cumplimiento al artículo 27 constitucional y atender la demanda de los campesinos.
5. - Se alienta a organización sindical y se protege el trabajo para dar cumplimiento al artículo 123 constitucional: se crean sindicatos, gremios, cooperativas y asociaciones mutualistas.
6. - Se fundan instituciones para impulsar el desarrollo: Banco de México, Nacional Financiera, Banco de Crédito Agrícola, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, entre otras.

1.2.2 SEGUNDA ETAPA 1940-1982

Para el sexenio de Avila Camacho (1940-46), la política social respondía a un proyecto y un modelo económico. Este proyecto buscaba, por una parte, la alianza con las clases populares y, por otra cierta independencia respecto a los industriales, aunque manteniendo fuertes vínculos con ellos. Durante este sexenio se vivió en México una política de contrastes en cuanto a la aplicación y elaboración de proyectos; por un lado se tenía el compromiso entre -heredado de la revolución- con los grupos socialmente débiles y, por otro, la presión de los grupos económicamente fuertes, que exigían la aplicación de políticas a favor de la industrialización del país.

El apoyo a las clases populares se manifestó, por ejemplo, en la transformación del Departamento de Trabajo, en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; en contraste, en 1941, se decreta la desaparición del Banco Nacional de Fomento Cooperativo.

Para 1941, la Secretaría de Asistencia Pública fue reorganizada de tal modo que a la Dirección General del Patrimonio de la Beneficencia Pública se le facultó para planear y diseñar de manera íntegra el presupuesto de egresos de esa Secretaría. En ese año el Nacional Monte de Piedad fue reformado para mejorar la calidad de sus servicios y otorgar mayores aportaciones a las acciones de asistencia social que brindaba el Estado.

La administración pública en este periodo sufrió modificaciones bajo el principio de hacer más eficaces los servicios prestados por el Estado. Así para agosto de 1943 se organizó el Primer Congreso Nacional de Asistencia, celebrado en el mes de agosto.

El gobierno de Avila Camacho, decidió reformar la Lotería Nacional, atribuyéndole el ser una institución federal con el fin exclusivo de contribuir a la asistencia pública¹⁵. La administración fusionó al Departamento de Salubridad y la Secretaría de la Asistencia Pública para redefinir el trabajo del Estado: 1. Procuración de asistencia. 2. Salubridad general del país.

De esta manera, y con base en las conclusiones del Primer Congreso Nacional de Asistencia, el presidente Avila Camacho ordenó, por decreto del 18 de octubre de 1943, la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA).

La reforma hecha a las políticas asistenciales provocó cambios en la estructura y funciones de los programas de asistencia social. En México, la creación de la Ley del Seguro Social y la formación de una institución rectora encargada de poner en marcha esos derechos, el IMSS, generó una protección institucional y legislativa en materia de seguridad social.

¹⁵ Historia de la Lotería Nacional...op. cit., pp. 161-162.

A pesar de la obligación estatal para proporcionar servicios de asistencia, las acciones no eran asumidas por las autoridades locales ni por las dependencias locales de la SSA. Debido a este incumplimiento se produjo una centralización que afectó la adecuada aplicación de las políticas públicas en materia asistencial.

En el periodo sexenal de Miguel Alemán, otro de los rubros en que mejoró la atención asistencial fue el servicio de adopción a menores. También, durante el sexenio de 1946-1952 se apoyó el programa de hogares sustitutos y los servicios de guardería infantil. No obstante, durante el sexenio alemanista el problema de la indigencia infantil no desapareció; de hecho se observó que la indigencia, la soledad y el abandono tendían a generar desequilibrios y problemas sociales como: delincuencia infantil, abuso sexual a menores, maltrato físico, desnutrición y analfabetismo.

Durante el sexenio de Miguel Alemán se obtuvieron cifras que mostraban cómo cerca del 90 % de los niños indigentes llegaron a serlo debido al abandono y el descuido en diferentes modalidades. Este problema trató de solucionarse de diferentes maneras. Una consistió en proponer una legislación en materia de pérdida de la patria potestad y de abandono y perversión hacia los menores; otra fue agilizar los trámites para la adopción de los menores y su reintegración a hogares legalmente establecidos.

Bajo los conceptos de modernización e industrialización y con el apoyo del estado en diferentes materias, se pensó en la posibilidad efectiva de erradicar la pobreza. Sin embargo, un ingreso y una seguridad social no resuelven los grandes problemas ocasionados por vivir en condiciones de marginación por periodos prolongados, ni rompen conductas y costumbres lesivas para la dignidad de las personas.

Durante el sexenio 1952-1958 se dio una prioridad relativa a la estructura de seguridad social y no a los programas de asistencia. De esta manera, durante este sexenio los esfuerzos se enfocaron a consolidar una institución que coordinara las tareas asistenciales principalmente a favor de los niños y niñas "socialmente débiles".

Otro rubro que se atendió fue la construcción y dotación de viviendas para los trabajadores, que provocó una disminución de las necesidades asistenciales, al menos en términos cuantitativos. A pesar de los avances sociales y del descenso en las necesidades en materia asistencial, a de señalarse que al mismo tiempo se generaron procesos que en el largo plazo, y al lado de la crisis del modelo de desarrollo económico, provocaron la caída y los niveles de vida y, a la vez, la agudización de problemas como los cinturones de miseria en las grandes ciudades, la indigencia, y la exclusión social. Estos factores se manifestaron de manera nítida a partir de la década de los sesenta, y aumentaron gradualmente en los setenta, hasta hacer crisis en los años ochenta y noventa.

El modelo del "desarrollo estabilizador"¹⁶ implicó la intervención sistemática del Estado en la economía, y a partir de 1970 fue modificado por un modelo de "desarrollo

¹⁶ Delgado de Cantú, Gloria M. Op. cit. p. 353-371.

compartido"¹⁷. Esta modificación obedeció a la creciente desigualdad social, y como consecuencia de ella a las modificaciones críticas por parte de diversos sectores de la sociedad. En el momento de tomar posesión, Luis Echeverría promovió una mayor inversión en materia de bienestar social y desarrollo, y propuso un nuevo impulso a la apertura política¹⁸. Con esto las políticas públicas adquirirían un sentido fundado en una tesis política e ideológicamente igualitaria.

Si bien el proceso de industrialización generó una tendencia hacia la vida urbana, también se produjo la migración del campo hacia las ciudades. Estas cuestiones llevaron a un crecimiento no planeado. En las ciudades surgieron colonias en donde no se tenía previsto tenerlas; a su vez, el problema de la dotación de tierras para construir inmuebles provocó conflictos. Por un lado se vendió dos o tres veces el mismo lote de terreno a distintas personas; y por otro toda vez que se regularizaban los terrenos para la construcción, distintas empresas constructoras no cumplían con las obligaciones adquiridas.

Esta situación obliga a las oficinas de la administración pública a regularizar terrenos y dotar de tierra para adquirir vivienda, tanto para trabajadores como a personas en situación de pobreza¹⁹. Sin embargo, una vez que se consiguieron tierras para construir las viviendas comenzaron a requerirse otros servicios, pues la gran mayoría eran colonias o asentamientos no planeados, y por tanto, no se disponía de la infraestructura ni de los proyectos para la prestación de los servicios, principalmente agua potable, luz eléctrica, drenaje y alcantarillado, creación de escuelas, construcción de mercados, etc.

Cabe decir que si bien diversos sectores de la población, sobre todo los más pobres han obtenido beneficios de los proyectos de bienestar y del crecimiento del gasto social en los años que aquí se analizan, puede decirse que sucesivos gobiernos en el periodo que va de 1940 a 1976 se han visto en el dilema, por un lado, de apoyar las actividades económicas y, por otro, de resolver los problemas sociales.

Esta permanente tensión motivó que la administración pública se reestructurara y especializara diferentes de atención a la sociedad, particularmente en las dirigidas a los

¹⁷ *Ibid.*, p. 379-380.

¹⁸ "Al tomar posesión, la primera medida de Luis Echeverría fue desviar la dirección de la economía, apartándola del modelo de "desarrollo estabilizador" hacia otro de "desarrollo compartido". Para hacerlo, promovió mayor participación e intervención del Estado en el desarrollo económico, introdujo reformas fiscales y creó un puñado de agencias de bienestar y desarrollo que ayudaron a redistribuir algunos de los beneficios del crecimiento. En segundo lugar, reconoció la necesidad de revitalizar el proceso político, que se había estancado. Para ello, puso en movimiento la apertura política, que abrió nuevas oportunidades de mayor participación a los partidos de oposición dentro del sistema político mexicano." Ward, Peter, *Políticas de bienestar social en México (1970-1989)*, Nueva Imagen, México, 1989, p. 79

¹⁹ "Aunque la tierra ha surgido como importante cuestión urbana en los últimos tres sexenios, la forma en que se le ha administrado se altera con los diversos regímenes. En este respecto, son importantísimos la estructura y el funcionamiento de la burocracia. En tiempo de Echeverría, la burocracia fue cuidadosamente manipulada para fomentar las oportunidades de intervención del propio presidente en una relación de patrimonialismo, y paternalista. Esto dio la apariencia de actividad a favor de los pobres, y ofreció un medio para una controlada movilización de los pobres, con propósitos políticos." *Ibid.*, p. 80

grupos más vulnerables. Es precisamente a partir de 1960 cuando se observa en México un proceso de institucionalización profesionalizado en materia de atención a los "débiles sociales".

En suma, la asistencia a la infancia se fortaleció. Para 1970 se disponía de dos organismos: el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), encargado del apoyo a la nutrición infantil y la Institución Mexicana de Atención a la Niñez (IMAN), encargado de brindar apoyo y protección a los niños desamparados.

Para 1977 se crea por decreto un organismo para aglutinar las instituciones encargadas de la asistencia y para ejercer la rectoría de la asistencia social pública. El nombre oficial del nuevo organismo fue el de Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, con el siglema DIF. La creación del DIF responde a la creciente demanda de servicios complementarios de ayuda y asistencia, cuya satisfacción fue reiterada como una responsabilidad estatal.

Las tareas que se encomiendan al DIF eran de especial magnitud, por ende tuvo que enfrentar serios problemas a la hora de cumplirlos, de ahí que buscara establecer nexos con las organizaciones sociales, promoviendo su participación y apoyando sus iniciativas. Otro elemento que sirvió para apuntalar los programas de asistencia fue la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, se le amplió el apoyo mediante la creación, en 1978 de los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública,²⁰ en 1980 la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) hizo saber que, por instrucciones del presidente de la república se replanteaba la asistencia social, con base en una clasificación sobre las clases de marginación aglutinadas en dos tipos: 1. La del campo rural. 2. La urbana, localizada sobre todo en los cinturones de "misericordia" de las grandes urbes

Como se ha apuntado, un hecho importante para comprender el mareo de las reformas y la institucionalización de la asistencia social fue la creación, en 1980, del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, donde se establecieron las grandes líneas y acciones de la administración estatal, entre estas la asistencia social. La importancia del plan radica en que es uno de los primeros instrumentos modernizadores de la planificación del desarrollo en México, así como el antecedente directo de los Planes Nacionales de Desarrollo²¹.

Los planes sectoriales y los proyectos de planeación, obligaron a la administración estatal, por un lado, a regularizar las actividades institucionales, es decir, a evitar duplicación de funciones, reubicar programas y departamentos, etc.; y por otro, a refuncionalizar algunos conceptos para adecuar y especificar las que desempeñarían organismos y dependencias estatales.²²

²⁰ Historia de la Lotería Nacional... op. cit. México, 1981, p. 204

²¹ "El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo", en Antología de la planeación en México (1917-1985), SSP y FCE, México, 1985, p. 399

²² *Ibidem*.

En el periodo del gobierno 1976-1982, destaca en lo tocante a la asistencia social el decreto de creación del DIF. Al inicio de los años ochenta no existía un sistema de asistencia social organizado con base en una instancia rectora de las acciones en el ramo, y su dispersión hacía difícil construir un cuerpo jurídico que la normara. Al crearse el DIF comenzó a insistirse en la necesidad del legislar en la materia; no obstante, la reglamentación inició en 1982 al disponerse, nuevamente por decreto que el DIF debía integrarse al Sector Salud.

En esa lógica, es con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989, cuando: 1. El subsector de asistencia social se consolida como el órgano rector de la asistencia social. 2. Cuando la asistencia se convierte en tema de la planificación nacional. Estos dos hechos hacen posible que pueda legislarse en materia asistencial.²³

A esta segunda etapa que va de 1940 a 1982 bien se le podría denominar como de Creación institucional bajo un pacto corporativo-popular. Para periodo se puede aseverar se crearon y expandieron instituciones vinculadas fundamentalmente con la prestación de bienes y servicios públicos de salud, educación, alimentación y vivienda, para responder a las demandas de los trabajadores organizados de las ciudades. Las luchas sociales de los trabajadores organizados, se concretan en la creación de instituciones como Conasupo, IMSS, ISSSTE e Infonavit, estas a su vez se tradujeron en algunos casos en derechos sociales para todos los mexicanos.

²³-Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Memoria, 1983-1988, DIF, México, 1988, p.

SEGUNDA ETAPA

- Entorno de crecimiento económico nacional e internacional.
- Creación de instituciones de bienestar social
- La política social se construye bajo los principios de seguridad social.
- Numerosos grupos de población al margen de los beneficios sociales.
- Creciente desencuentro entre la demanda social y la atención institucional.

1. - México vive un periodo de bonanza económica basada en el éxito del modelo de sustitución de importaciones.
2. Se crean y expanden instituciones vinculadas fundamentalmente con la prestación de bienes y servicios a la población organizada: IMSS, ISSSTE, Conasupo Banrural, Infonavit, etc.
3. La política social se construye bajo los principios de seguridad social con derechos y obligaciones normadas sobre la categoría del trabajador y no sobre la del ciudadano.
4. El acceso a los servicios se volvió cada vez más selectivo y diferenciado: los derechos sociales se convirtieron en derechos de gremios, vinculados al pacto corporativo popular.
5. Por ello se da un desencuentro entre la demanda social y la atención institucional: numerosos contingentes territorializados como los jornaleros agrícolas, los colonos populares, la población rural y los trabajadores informales, quedaron al margen de los servicios sociales.

1.2.3 TERCERA ETAPA 1982-2000

Periodo 1982-1988

Analizando este periodo es pertinente considerar la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988²⁴, porque en él se trazaron los lineamientos del curso que tomaría la administración estatal a lo largo del periodo, que enfatizaron el propósito de generar una sociedad igualitaria a través de acciones que tenían en su base la ideología revolucionaria.

Aunque el resultado de las políticas gubernamentales no alivió la pobreza ni redujo la marginación debido a la necesidad de transformar la economía, a los compromisos de deuda del país, al rezago acumulado en diferentes materias propias del desarrollo social y a las consecuencias sociales de la situación de crisis.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo se establecen los lineamientos para generar empleos y mejorar el poder adquisitivo de los trabajadores; En ese sentido, las políticas fiscal y comercial se reorientarán con la finalidad de recuperar el desarrollo nacional.

De la misma manera en el PND se trazaron los lineamientos de atención y combate a la marginación y la pobreza, con el propósito de canalizar la atención a las familias de más bajos ingresos, concentradas en zonas rurales, donde la construcción no es suficiente en ocasiones para satisfacer las necesidades básicas, de igual forma, la atención prioritaria fue dirigida hacia los sectores urbanos más desprotegidos.²⁵

Igualmente en el periodo 1982-1988, se aborda la problemática de la nutrición en el PND. Ya que en materia de nutrición se estableció básicamente el impulso a la modernización de la planta productiva de alimentos básicos y de apoyo y subsidios para el abaratamiento de productos de alto nivel proteínico. Esa programación obedece a que los niveles de nutrición y alimentación, a pesar de aumentos considerables, en 1981

²⁴ “La lucha contra la desigualdad será realista, decidida y permanente. Por ello hay que reconocer que mientras subsista la crisis no se podrá avanzar cuantitativamente en el proceso de justicia social. En el corto plazo, no existen las bases materiales para lograr la mejoría de los niveles de vida de la población; se ha disociado la capacidad de crecimiento de la economía y en consecuencia la capacidad de generar empleos productivos que constituye la base para mejorar los ingresos y niveles de vida de la población en forma permanente. Lo que el Estado se propone hacer en forma prioritaria es restablecer las bases que permitan fortalecer y avanzar en este propósito, y mitigar y compensar los efectos sociales negativos de la crisis. La estrategia del Plan ha definido las orientaciones que persiguen ese propósito: la recuperación de la capacidad de crecimiento sostenido que vaya generando los empleos que requiere la población, una política explícita de redistribución del ingreso entre personas y regiones, y la atención primaria de las necesidades básicas de los más desprotegidos.” “El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo”. En *Antología de la Planeación en México (1917-1985)*, SPP y FCE, México, 1985, p. 206.

²⁵ *Ibid.*, p. 212.

continuaban en niveles insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población.²⁶

De igual manera dentro del Programa General de Salud, se abocó a diseñar estrategias para mejorar las condiciones sanitarias del país y, sobre todo, para extender y mejorar los servicios en las zonas marginadas y en las capas de la población más necesitadas.²⁷

De esta manera, la política social se sistematizó con base en un proceso de planeación, en el cual se establecieron ámbitos propios para los diferentes objetivos y programas, lo que permitió que la asistencia social mantuviera la lógica de especialización que le es propia. Así el PND 1983-1988 establecía puntos de partida para mejorar las actividades de la asistencia social:

Para mejorar la asistencia social, la acción estará encaminada a:

- Impulsar la protección social de los menores y ancianos en estado total o parcial de abandono, de los menores en edad escolar, de los minusválidos y de la familia en general.
- Implantar los mecanismos que permitan a la federación convenir con los gobiernos de los estados y concertar con los sectores privado y social la población a proteger, los servicios a proporcionar y los recursos que aportarán las diversas partes para el sostenimiento de los mismos.²⁸

Con ello se establecen las líneas generales de acción para el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), de igual manera es la primera vez que se establecen los lineamientos a seguir en la asistencia social en un plan de dimensiones nacionales, lo que se tradujo en políticas específicas, estableciéndose el derecho de la población a recibir servicios asistenciales.²⁹

²⁶ “El apoyo otorgado a la producción de alimentos ha creado un aumento en la disponibilidad de básicos para la población, que incluye carne, leche, huevo, pescado, maíz, frijol, arroz, trigo, verduras y frutas. Así, de 478.9 kilogramos per cápita anuales en 1965 se pasó a 510.8 en 1977 y 560.0 en 1981. Sin embargo, estos aumentos no han reducido la magnitud del problema.” *Ibid.*, p. 228

²⁷ “La cuarta área está constituida por la reorganización de los servicios de asistencia social. Implica reorientar su concepción de este tipo que presta el sector público, y concertar los que realizan los sectores privado y social.” *Ibid.*, p. 237.

²⁸ “El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) es, por acuerdo del Ejecutivo Federal, el instrumento del gobierno de la República encargado de aplicar sus programas de asistencia social dirigidos a fortalecer la organización familiar, a participar en el desarrollo de la comunidad, a fomentar la educación para la integración social, a impulsar el sano crecimiento físico y mental de la niñez y a proteger los derechos de los menores, ancianos y minusválidos sin recursos.” Olmedo Carranza, Raúl, “El DIF y la descentralización”, en *La administración municipal y el sistema para el desarrollo integral de la familia*. DIF-INAP, México, 1987.

²⁹ “El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) es, por acuerdo del Ejecutivo Federal, el instrumento del gobierno de la República encargado de aplicar sus programas de asistencia social dirigidos a fortalecer la organización familiar, a participar en el desarrollo de la comunidad, a fomentar la educación para la integración social, a impulsar el sano crecimiento

Una de las mayores aportaciones del DIF a la política social del Estado mexicano consiste en el diseño y puesta en práctica de programas de asistencia social fundados en la participación, la corresponsabilidad, el apoyo de las iniciativas populares y la autocomprensión de los problemas para establecer soluciones conjuntas.

De igual manera encontramos que se ha destacado el apoyo de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública a las instituciones relacionadas con la prestación de servicios asistenciales a la población, y no solo en este periodo, sino desde su creación, a pesar de la situación de crisis económica presente en estos años.

El periodo de gobierno de 1982-1988 es un proceso donde las instituciones abocadas a la asistencia social en el país, experimentan una lógica de racionalidad estratégica en la toma de decisiones y en la asignación de los recursos, bajo una planeación general de los objetivos, estrategias y procedimientos de la política social.

En este periodo se constituye, a la vez, una fase expansiva de la asistencia social, quizá no tanto por los recursos destinados a la materia, sino por asumir la necesidad de especializar y delimitar los servicios asistenciales en el país y establecer la viabilidad de su descentralización.

Periodo 1988-1994

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en materia de asistencia social se presentan distintos lineamientos, desde la planeación a mediano y largo plazo hasta puntos específicos en materia de distintas políticas públicas.³⁰ En principio se fijaron los principales campos de atención de los programas de trabajo a mediano, divididos por sector y considerando, además, la existencia de programas especiales, particularmente el Programa Nacional de Solidaridad, en el que descansa una parte significativa de la inversión pública en el sector.³¹

En el PND 1989-1994 se considera la atención de las Demandas Prioritarias del Bienestar Social, bajo la tesis de que el crecimiento económico no garantiza el mejoramiento de las condiciones de vida de las mayorías, por lo que el gobierno federal

físico y mental de la niñez y a proteger los derechos de los menores, ancianos y minusválidos sin recursos." Olmedo Carranza, Raúl, "El DIF y la descentralización", en *La administración municipal y el sistema para el desarrollo integral de la familia*, DIF-INAP, México, 1987.

³⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, México, 1989, p. 133

³¹ Luego de establecer los distintos programas sectoriales, el Plan establece: "Además de los programas sectoriales anteriores, el Ejecutivo diseñará y ejecutará los programas especiales que considere pertinentes, entre ellos el Programa Nacional de Solidaridad, ya en marcha. Por lo general, los programas especiales tendrán una comisión intersecretarial, para que participen las diversas instancias de la Administración Pública Federal que realizan acciones con impacto directo sobre los objetivos del programa correspondiente. La coordinación del programa y de la comisión recaerá sobre la entidad designada sobre el presidente de la República." *Ibid.*, pp. 134-135.

orientaría el gasto social en dos niveles, que a su vez corresponderían a dos propósitos: 1. Mitigar los efectos de las crisis pasadas. 2. Acrecentar la capacidad de desarrollo de la población.³² Así mismo, se establecieron líneas de política para: a) asignar prioridad al gasto social conectándolo con los distintos niveles de gobierno; b) dar prioridad a la atención de las necesidades básicas de la población.³³

En cuanto a los temas de la Salud, Asistencia y Seguridad Social se ratificó que por ley, las tareas asistenciales del gobierno debían insertarse dentro del Sector Salud. Donde se definió a la salud de la siguiente manera: “[...] en un sentido amplio, la salud no es sólo ausencia de enfermedad sino un estado de completo bienestar físico y mental, en un contexto ecológico y social propicio para su sustento y desarrollo.”³⁴

La salud requería de los programas sanitarios y de distintas acciones de apoyo, cuyos pilares fueron la asistencia y la seguridad social, de la asistencia social se asienta que persigue incorporar a los individuos que lo requieren a una vida digna y equilibrada en lo económico y social, principalmente menores en estado de abandono y en general desamparados y minusválidos.

Sobre la seguridad social se planteó el bienestar del trabajador y de su familia en sus necesidades de salud, educación, vivienda, cultura y recreación, proteger el poder adquisitivo de su salario y otorgar apoyos financieros, al igual que garantizar la protección en casos de accidente, jubilación, cesantía y muerte.

En cuanto al DIF, la administración de 1988-1994 se dio a la creación de crear estrategias para concretar las políticas y los programas de atención a la población socialmente vulnerable, que se tradujeron en la creación de 4 programas operativos y 1 administrativo.³⁵

1. Programa Atención y Mejoramiento Nutricional.
2. Programa Promoción del Desarrollo Familiar y Comunitario.
 - a) El Subprograma de Atención a Familias y Comunidades en el Distrito Federal.
 - b) El Subprograma de Atención a Familias y Comunidades en los Estados.
 - c) El Subprograma Desarrollo Integral del Adolescente.
3. Programa Protección y Asistencia a Población en Desamparo.
4. Programa Asistencia a Minusválidos.
5. Programa Apoyo Administrativo.

³² *Ibíd.*, p. 100

³³ *Ibíd.*

³⁴ *Ibíd.*, p. 105

³⁵ “Los programas operativos del DIF son: Atención y Mejoramiento Nutricional de Familias, Promoción del departamento Familiar y Comunitario.- Rehabilitación y Asistencia Social, y Protección y Asistencia a la Población en Desamparo. Los cuales se han llevado a cabo con base en un Programa Administrativo eficiente que conjunta adecuadamente los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta la institución”. Nuestro reto...servir a los que menos tienen (Acciones y avances de la asistencia social de 1988 a 1994). DIF, México, 1994, p. 15.

Igualmente encontramos que el DIF en el periodo comprendido entre 1988-1994 se encontraba en un proceso de redefinición y en la necesidad de enlazar sus proyectos integralmente para fortalecer las tareas de asistencia.

En este periodo la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, al igual que en el periodo anterior juega un papel muy importante, ya que se redefinió en su perfil y objetivos: de ser una instancia de apoyo a las instituciones relacionadas con la asistencia pública, se convirtió en un instrumento de combate directo a la pobreza y la marginación.³⁶ Dentro del programa de reestructuración de la Lotería Nacional, surgió en 1992 la Lotería Instantánea, como un elemento vitalizador de la estrategia comercial y de mercadotecnia de la institución.

Periodo 1994-2000

En este periodo encontramos que se consolidó, sin desconocer ausencias, el cuerpo legislativo para regular las tareas asistenciales en México y se dispone de una legislación que con base en el derecho constitucional a la Salud, regula sistemáticamente al Sistema Nacional de Asistencia Social y, dentro de éste, se cuentan normas y reglamentos para brindar una atención eficaz y sensible a su población objetivo.

El 9 de marzo de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal. Su importancia radica en que establece dos direcciones administrativas relacionadas con la asistencia social: la Dirección General de Atención a Víctimas de Delito y la Dirección General del Ministerio Público en lo familiar y lo Civil. Donde sobresalen la atención profesional en psicología y terapia a víctimas de delitos sexuales y de violencia intrafamiliar, y de fomentar la prevención en la farmacodependencia y el alcoholismo.³⁷

En materia de atención materno infantil, el 8 de mayo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo número 121 por el que se crea el Comité Nacional de Lactancia Materna, en donde se considera que el derecho a la salud ha sido elevado a rango constitucional y es regulado por la Ley General de Salud.

Igualmente encontramos que el 19 de febrero de 1995 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal. Esta ley es significativa por dos razones: a) porque es la primera abocada explícitamente a regular las acciones y las políticas relacionadas con la problemática de la discapacidad en el DF; b) porque establece una serie de conceptos básicos para tratar lo relacionado con la discapacidad, sobre todo en su artículo 2.³⁸

³⁶ Lotería Nacional para la Asistencia Pública. Memoria de Gestión 1988-1994. México, 1994, p. 8

³⁷ Compilación de Legislación sobre menores. DIF, México, 1996, p. 576

³⁸ *Ibid.*, pp. 506-507.

En otra materia encontramos que el 14 de mayo de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre el Tráfico de Menores.

Y el 15 de agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo que dio nacimiento al Consejo Promotor al Desarrollo de las Personas con Discapacidad.

En el periodo 1994-2000 la asistencia social ha estado sujeta a una redefinición que parte de los objetivos y las lógicas construidos a lo largo de varias décadas de trabajo con las personas, las familias, las comunidades y los municipios.

En síntesis en este periodo, la asistencia social se despliega en estos años en medio de los siguientes factores: descentralización administrativa, nuevo federalismo, participación ciudadana, adecuación y renovación del marco jurídico, estrategias interinstitucionales e integralidad en los objetivos y medios de las políticas públicas y de las instituciones.

1.3 AVANCES Y RESULTADOS

En este primer capítulo encontramos que la política social se ha desarrollado en paralelo con la diversificación y una mayor complejidad de la estructura social y de los problemas y demandas que de ella emanan. Después del predominio liberal durante el siglo XIX, las cuestiones sociales aparecen en la agenda gubernamental a partir de los últimos años de este siglo, para consolidarse con el desarrollo del Estado del Bienestar.

En México, a diferencia de otros países, el objetivo de promover el bienestar social queda plasmado en el proyecto constitucional de 1917. Después de la Revolución de 1910 el Estado contribuyó a la organización social, recibiendo la influencia de las masas que lucharon por sus derechos sociales. Para materializarlos, se inició a partir de entonces el desarrollo de una infraestructura jurídica e institucional, de un andamiaje estatal social para ir incorporando la “justicia social y el bienestar” en la agenda de la acción gubernamental.

A lo largo del siglo XX se ha acumulado una larga experiencia en la ejecución de políticas sociales, las cuales son susceptibles de periodizar en tres etapas de las cuales mencionaremos sus avances y resultados:

a) La política social de reforma estructural. Se inicia con los gobiernos postrevolucionarios y termina con el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas. En ella, los beneficios sociales que se alcanzan responden, fundamentalmente, a las movilizaciones sociales propiciadas o admitidas por el Estado. La atención de los problemas sociales vinculados con la desigualdad recibió respuestas de cambio estructural, afectando, como en el caso del reparto agrario; impactando derechos de propiedad, distribuyendo activos y riquezas; favoreciendo, en suma, el fortalecimiento de nuevos actores urbanos y de un proyecto industrial para la consolidación de un nuevo orden social.

b) La creación institucional. A partir de la década de los cuarenta y hasta 1982 se crearon y expandieron instituciones vinculadas fundamentalmente con la prestación de bienes y servicios públicos de salud, educación, alimentación y vivienda. Las luchas sociales de los trabajadores organizados, concretadas en la creación de instituciones como Conasupo, IMSS, ISSSTE e Infonavit se tradujeron, en algunos casos, en derechos sociales para todos los mexicanos.

c) La lógica de los programas por fuera de la estructura institucional. Aunque con importantes antecedentes desde la década de los setenta y dentro del contexto de una profunda transición de las estructuras económicas, políticas y sociales derivada del proceso de reforma del Estado vinculado a las nuevas condiciones de la economía mundial de fin de siglo, desde principios de los años ochenta se inicia una tercera etapa.

Política Social Postrevolucionaria: Dos primeras etapas:

Durante las dos primeras etapas de la política social, que se desarrollan con el despliegue del proceso de industrialización y crecimiento económico se elevaron sustancialmente, como promedio, los niveles de vida de la población. La estrategia industrializadora que siguió el país delimitó los contornos y los actores de la política social del México postrevolucionario. La organización obrera de los años treinta con articulaciones corporativas con el aparato del Estado, la expansión del empleo formal, y una demanda social derivada de una población joven, en rápido crecimiento, integrada por familias binucleares en las que el padre trabajaba en la fábrica y la madre desempeñaba funciones sociales al interior de la familia, fueron los elementos estructurales a partir de los cuales se perfilaron las instituciones y las políticas sociales del periodo.

Entre los primeros años del México postrevolucionario y los últimos de los treinta, los avances en materia de bienestar descansaron en la movilización social propiciada o admitida por el Estado para la atención de los problemas sociales, fundamentalmente vinculados con la desigualdad y la inequidad, predominando las demandas redistributivas que implicaban cambio estructural. Ejemplo paradigmático de esta exigencia es la reforma agraria.

La reforma agraria³⁹, para dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 27 constitucional, avanza a paso acelerado aunque irregular en ese periodo. Las dos terceras partes de los dotados de tierras la recibieron en ese lapso. El reparto agrario se inicia por solicitud, por iniciativa de los sujetos sociales, a la que el Estado debe responder. La intervención directa del Estado sigue a la movilización social que impone ritmo, define intensidad y rumbo, denuncia las tierras afectables y exige la dotación. Es el movimiento campesino, con su enorme diversidad, el verdadero promotor de la reforma agraria. El gobierno analiza y califica la demanda y ejecuta su solicitud para cumplir con otros de los ejes de la política social. La estructura agraria se transforma de manera profunda y definitiva. El dominio centenario del latifundio se extingue y desaparece la oligarquía agraria para dar paso a la organización campesina.

Después, a partir del proceso de industrialización de principios de los cuarenta con el surgimiento de nuevos grupos sociales, sobre todo urbanos, se hace necesario incorporar y atender nuevas demandas sociales como la defensa del empleo y los reclamos salariales, que propician cambios en la distribución del ingreso así como en las relaciones entre Estado y la empresa y entre ésta y el movimiento obrero que surge de estas movilizaciones. Estos elementos conforman la base del esquema corporativo en el que habría de sustentarse la política social de la época posterior.

En la segunda etapa se da una creciente institucionalización de la política social, más variada en sus objetivos y medios, más inclinada a esquemas de la política pública y

³⁹ Córdoba, Arnaldo "La Ideología de la Revolución Mexicana", IIS-FRA, México, 1985, p. 34.

menos a las vertientes de movilización social y reforma estructural que dominaron en los primeros decenios del régimen postrevolucionario. A partir de la década de los cuarenta la acción del Estado se inscribe en una modalidad fiscal de gasto público y endeudamiento estatal en ascenso, dentro de un esquema de relaciones socio-políticas marcadamente corporativo.

De acuerdo con Rolando Cordera,⁴⁰ durante ese lapso de crecimiento se dio una confluencia básica, desde un acuerdo social tácito, para ensayar soluciones a las demandas de bienestar, sin alterar sustancialmente la estructura política. Fue posible integrar la acción estatal con un triple propósito: promover la justicia social, crear incentivos y ganancias para los empresarios y mantener, con base en una sólida dominación corporativa, una larga estabilidad política.

Los saldos sociales de esta larga etapa se concretaron en una importante creación de instituciones y en la evolución positiva de prácticamente todos los indicadores de bienestar social. Y aunque la política social vinculada al modelo de industrialización produjo resultados desiguales en la distribución de sus frutos, no fue empobrecedora en cuanto que casi todos los grupos de la población mejoraron su situación.

Durante esta fase el crecimiento de la población total fue mayor que el de la población organizada atendida, aumentando, por tanto, la brecha entre la población que expresaba sus demandas en las instituciones y la que lo hacía fuera de ellas. Dentro del primer grupo, se crearon feudos en materia de política social, convirtiéndose en los principales beneficiarios los gremios organizados con capacidad de expresar sus demandas a través de diversas presiones. Como contraparte, un número cada vez más grande de ciudadanos quedó fuera de las instituciones o sistemas de bienestar social.

Tanto en la fase de movilización, como en la institucionalización corporativa, predominó en la mentalidad estatal y en la de los grupos sociales mejor organizados la confianza genérica en el proceso económico del cual, se pensaba, derivaría tarde o temprano una mejoría consistente, duradera y más amplia de los niveles de vida del conjunto de la población. Sería el crecimiento económico el que, por sí sólo, produciría esencialmente las soluciones de los problemas sociales.

Se perdió de vista la serie inevitable de discontinuidades que son propias del desarrollo moderno. Los saldos sociales de ello fueron la persistencia de la pobreza y el aumento de la desigualdad entre sectores y regiones de la población. En los extremos, se ensancho la diferencia entre la población de la ciudad con mayor acceso a los sistemas de bienestar y la población rural con grados crecientes de vulnerabilidad. Es por eso que los esfuerzos realizados por el Programa Integral de Desarrollo Rural (Pider), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y grupos Marginados (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano (Sam), se orientaron a la atención de los sectores de la población de escasos recursos de las áreas rurales y marginales urbanas para quienes el mercado ni

⁴⁰ Cordera, Rolando "Mercado y Equidad" México 1995.

la opción corporativa generaban opciones de desarrollo ni respuestas suficientes a sus necesidades más esenciales.

El cambio estructural: tercera etapa

En 1982 la economía mexicana entra en una severa y profunda crisis. Dentro de ese contexto recesivo, los ajustes en la economía permitieron el saneamiento de las finanzas públicas a través de severos recortes en el gasto y la ampliación de los ingresos públicos. En México, la reducción de los gastos del gobierno - entre 1982 y 1989 incluso en materia social- fue detonada por la creciente magnitud de las deudas públicas externa e interna, así como los respectivos pagos de intereses, expresión del agotamiento de esquemas de financiamiento sustentados en el sostenimiento de niveles de déficit crecientes.

Más aún, al desaparecer las tres condiciones que habían permitido que el modelo mexicano no fuera empobrecedor: crecimiento económico acelerado con estabilidad de precios; aumento aún mayor del gasto público, sobre todo el destinado al bienestar social; e incremento del empleo formal y de la participación del salario en el ingreso nacional, se alteraron drásticamente las tendencias en los mejoramientos del nivel de ingreso y las condiciones de vida de la población, aumentando la desigualdad, la pobreza y la vulnerabilidad de los grupos más pobres.

El ingreso promedio por habitante de finales de los años ochenta era similar al que existió en el país en 1976, pero con un índice de Ginni⁴¹* mucho mayor, 0.462 y 0.469 respectivamente. Entre 1982 y 1988 el gasto social disminuyó respecto al PIB de 9.1 a 6.1 %. Además, la reducción del déficit público implicó la eliminación de gran parte de los subsidios afectando fuertemente los rubros de la salud y desarrollo regional.

Esas circunstancias, combinadas con altos grados de ineficiencia de la política social y de las instituciones estatales derivadas de su concentración en la atención a las demandas de "clientelas políticas" establecidas, hicieron que los efectos fueran aún más devastadores en los niveles de vida de la población.

En 1989, las condiciones externas para el ajuste se relajaron. Dentro del contexto del Plan Brady se pudieron tener mejores condiciones para el pago de la deuda, limitando los montos de divisas dedicados a su pago y la amortización de intereses, se pudo tener déficit en la balanza de pagos, trasladar ahorro externo a la economía nacional y liberar posibilidades de crecimiento. Además, se buscó acelerar más la apertura externa promoviendo la firma del Tratado de Libre Comercio.

⁴¹ * Medida de concentración del ingreso. Toma el valor cero cuando todos los hogares tienen el mismo nivel de ingreso, en cuyo caso se tiene una distribución igualitaria. En contraste, toma el valor uno en la desigualdad total, en donde el grupo de mayor ingreso concentra todos los ingresos de la economía, así, mientras más alto es el valor del índice más desigualdad. Gordon, Sara "solidaridad en la transición de las modalidades de reorientación social y política en México" México, 1998.

Se continuó promoviendo la privatización de empresas públicas y una creciente participación de la inversión privada y extranjera en la economía, al tiempo que se instrumenta un programa social sustentado en una creciente participación de la población organizada en las comunidades rurales y en las zonas urbanas los cuales, siendo producto de la urbanización reciente, habían permanecido excluidos por las políticas sociales existentes hasta entonces: el Programa Nacional de Solidaridad.⁴²

Solidaridad se enclava en la dinámica de los cambios ocurridos en la sociedad y en los procesos de transición de las formas de representación política y social. En el modo de operación reside la novedad del programa y las posibilidades de establecer nuevos vínculos entre grupos sociales y el Estado. Importa destacar:

- a) El objetivo de propiciar la organización de la demanda en agrupaciones claramente distinguibles formadas ex profeso para la resolución de demandas.
- b) De esta forma, se impulsa la participación social articulando de manera directa a los organismos encargados de la política social del estado.
- c) Con ello, se separan campos, se da a la política un campo de gestión propio, al margen de la formulación de demandas.
- d) Con solidaridad se avanza en separar los cauces de la representación política de las vías por las que transita la representación social. Es decir, ampliar una nueva politizidad y evitar así la hiperpolitización de la demanda social.

Aún cuando la economía crece durante cerca de tres años (89-93), lo hace a ritmos cada vez más débiles y con una vulnerabilidad cada vez mayor. La debilidad del crecimiento, y los bajos coeficientes de creación de empleo por unidad de producto, del nuevo modelo económico, impidieron generar los empleos requeridos por un país que había dejado de crecer por cerca de una década y cuya población aún se incrementa rápidamente.

A principios de 1994 eran evidentes las limitaciones y la necesidad de hacer ajustes a la estrategia. Si bien había sido exitosa en el control de la inflación y la estabilización económica, en el aspecto financiero el déficit en la balanza de pagos había alcanzado niveles excesivos y los flujos hacia el exterior se habían incrementado riesgosamente.

Aunado a ello, la combinación de un conjunto de eventos económicos y extraeconómicos de gran envergadura afectaron profundamente la viabilidad de la estrategia seguida.

Es en este contexto de incertidumbres que encontramos que la reforma política, que se había quedado rezagada, se acelera. La falta de instituciones adecuadas para dar sitio a la nueva presencia ciudadana que es más compleja y busca nuevos espacios para expresarse,

⁴² Consejo Consultivo de Programa Nacional de Solidaridad. Lineamientos programáticos: "El Combate a la Pobreza". México, 1991.

hacen necesaria una reforma política capaz de ajustar esas instituciones a la nueva realidad. Nos encontramos ahora frente a una situación donde las múltiples sensibilidades y/o racionalidades sociales ya no pueden unificarse en un solo discurso, un solo ideario, una sola organización. Donde sensibilidades y racionalidades se materializan en organizaciones, en instituciones diversas que necesitan interactuar entre sí.

La intensidad de los desequilibrios y de los eventos políticos del período explican porque la estrategia de modernización aplicada en México durante los últimos catorce años registra peores resultados que los obtenidos por otros países en materia de crecimiento económico y de bienestar para la población. A diferencia de países como los del sudeste asiático cuya estrategia de desarrollo favoreció el incremento del ahorro interno, una amplia política industrial, una importante capacitación-educación de la fuerza de trabajo y una inteligente protección a la planta productiva nacional con una agresiva promoción de exportaciones en el modelo mexicano gran parte de esos elementos han estado ausentes⁴³.

Si a esto añadimos que una gran parte de los pobres vive en las ciudades. Y que la creación de empleos formales se ha vuelto cada vez más difícil desde un punto de vista estructural, tendremos que la magnitud de los desafíos que enfrenta la política social son enormes.

⁴³ Ibarra, David ¿Transición o crisis?. Aguilar, México, 1996

II. LA POLÍTICA SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL 1994-2000

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO POLÍTICO

Los problemas del Centro Urbano son los problemas de la Ciudad porque, desde que existe, la ciudad quiso ser y se impuso cómo lo que es: el Centro.

Es así como la historia colonial (de los aztecas cómo de los españoles) de la Ciudad de México está llena de enseñanzas para los que intentamos entenderla y transformarla. Cuando nos preguntamos cuáles son los límites de la Ciudad, los procesos históricos y la hegemonía y dominación nos llevan a contestar que lo “urbano” no tiene otros límites que los del espacio sometido por el poder económico, político e ideológico en turno. De ser acertada, la respuesta, nos conduce a plantear que el Centro del espacio urbano es el espacio del poder: o sea, el espacio en donde se asienta y desde donde se ejerce el poder.

De hecho será a partir de la restauración de la República por Benito Juárez, cuando la Ciudad de México se consolidará definitivamente cómo el centro Integrador y de Gobierno de todo el territorio nacional, y en la periferia los asentamientos populares de los mestizos e indígenas.

Durante la dictadura de Porfirio Díaz se consolida esta diferenciación segregada del espacio urbano, la cual obedece a las nuevas relaciones sociales establecidas por la entrada al país al desarrollo industrial. Mientras la alta y mediana burguesía emigran del centro para instalar sus nuevas residencias en los fraccionamientos del sur-poniente, las compañías inmobiliarias ofrecen a la emergente clase obrera las nuevas colonias del poniente (San Rafael, Santa Julia), del norte (Guerrero, Peralvillo) y del Oriente (Peralvillo, Rastro, La Bolsa, Morelos, Valle Gómez). Ahí se ubican las industrias del capitalismo naciente, en estrecha relación con las estaciones de ferrocarril, bodegas y aduanas que las abastecen.

Mientras tanto, en el primer cuadro se produce la misma segregación espacial y social. En la parte norte y oriente se establecen las actividades artesanales y comerciales populares, mientras la zona poniente sigue siendo el centro comercial y cultural de las clases altas.

Al iniciar la década de los años cuarenta, el proceso de urbanización acelerado genera una estructuración radicalmente diferente de la Ciudad de México.

Los flujos migratorios provenientes de la periferia rural del territorio nacional y atraídos por la concentración del capital industrial, comercial y financiero en el espacio hegemónico de la Ciudad, harán explotar los límites físicos del espacio urbano. A partir

de aquel entonces la “problemática urbana” será sinónimo de crecimiento incontrolado y anárquico.

De los múltiples problemas existentes resumimos en cinco los aspectos más importantes de la Ciudad Central.⁴⁴

- 1) *Desplazamiento de las actividades industriales*, alrededor de las cuales se habían desarrollado las colonias de obreros y artesanos del norte y del oriente.

Esta desaparición de fuentes de trabajo tuvo un impacto negativo para la población residente de las colonias populares centrales, la cual buscó asegurar la base económica de su permanencia en dichas colonias a través de las actividades del comercio y de los servicios.

- 2) *Terciarización de las actividades económicas de las áreas centrales*.

Este fenómeno se deriva de la nueva división social del trabajo impuesta sobre el territorio por el capitalismo monopolístico, el cual pretende hegemonizar el espacio de su dominación. Los nuevos usos del suelo, su especialización y alta rentabilidad, conducen al encarecimiento del suelo, con repercusiones negativas para los usos menos rentables del pequeño comercio, del artesanado y de la vivienda popular.

- 3) *Despoblamiento acelerado*.

La nueva renta del suelo impuesta por el capital a las áreas centrales se traduce por proceso de expulsión de los usos habitacionales menos rentables.

A pesar de la resistencia los habitantes de estas zonas difícilmente pueden afrontar por mucho tiempo los embates económicos de la demanda de suelo para usos más rentables, se trata de las colonias Guerrero, Peralvillo, Lagunilla, Tepito, Morelos, Merced, Penitenciaría, Jamaica, Doctores y Obrera, las cuales solamente entre 1960 y 1970 perdieron más de 35,000 viviendas.

- 4) *Degradación física*.

El desplazamiento de los usos de suelo no rentables de las áreas centrales obtiene su justificación del estado de deterioro, en el cual se encuentran las edificaciones, ya que la degradación física de las áreas centrales aparece como la condición necesaria impuesta por el capital inmobiliario para poder realizar las elevadas rentas del suelo, generadas por los nuevos usos que demanda el capital monopolístico de la Ciudad Central.

⁴⁴ Coulomb Bosc, René. Políticas urbanas en la ciudad central del área metropolitana de la Ciudad de México. México, 1988. pp. 35-50.

5) *Congestionamiento, contaminación y degradación de los espacios abiertos.*

Los problemas de congestión de tráfico (personas, mercancías), y consecuente contaminación ambiental, que conoce la Ciudad Central se derivan del factor de atracción que ésta ejerce sobre el conjunto del territorio. Ahí se concentra el poder de información y de gestión política, administrativa y del capital monopólico.

La importancia que ha tomado la planificación urbana ha sido decisiva en la inserción de la población en el espacio urbano. Se ha dado prioridad a ciertas zonas como el Centro Histórico, sin tomar en cuenta la periferia, hasta que se empezó por medio de la construcción de condominios que permitía la densificación del espacio, se adoptó una política de regularización de terrenos ocupados ilegalmente, y por impedir que se den nuevamente fraccionamientos clandestinos u ocupaciones ilegales del suelo como una forma de controlar la expansión de la mancha urbana. Otras políticas importantes han sido la creación de grandes obras de infraestructura como el drenaje profundo y el metro, también se habló de impedir nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal (D.F.) y de la expropiación de terrenos ocupados ilegalmente para su posterior regularización.

Los proyectos de regeneración urbana, implicaron el desalojo de numerosas familias que habitaban en vecindades, y la expulsión de muchos pobladores de las “Ciudades perdidas”, el objetivo último, más que dar nuevas viviendas a los pobladores de esta zona, ha sido el de darle al suelo nuevos usos. Se ha beneficiado especialmente a los capitales inmobiliario y financiero.

Los mismos proyectos de construcción de conjuntos habitacionales, tales como los de Noaoalco-Tlatelolco, originaron que los pobladores de escasos recursos fueran trasladados hacia zonas periféricas del D.F. o del Estado de México, agravando el problema aún más.

Aunado a estos problemas, con la construcción de los ejes viales y la ampliación del metro, miles de familias han sido desalojadas, llevándoseles a lugares más alejados de sus centros de trabajo, perjudicando más la economía de estas familias.

La política de construcción de vivienda es poco importante al lado de la destrucción de viviendas de tipo popular, si bien es cierto, que la mayoría de estas viviendas se trataban quizá de viviendas en condiciones de marcado deterioro, por lo menos tenían un lugar estable en donde vivir, mientras que la expulsión hacia terrenos lotificados pero sin servicio alguno representaba a futuro más gasto por las carencias y precariedades en las condiciones de vida por los servicios inexistentes.

El encarecimiento de terrenos y de las viviendas terminadas, hace que las producidas por el sector comercial solamente sean accesibles a una minoría privilegiada que cuenta con altos ingresos.

Las viviendas de interés social construidas por el sector público, son accesibles solamente a asalariados que tengan hasta 3 veces el salario mínimo, quedando al margen de numerosos grupos de población que no tienen empleo estable ni salario fijo.

En estudios que se realizaron por diversos investigadores,⁴⁵ se analizaron diferentes tipos de colonias y entre ellas se han incluido a los grupos que han sido desalojados del centro y llevados a conjuntos habitacionales en la periferia del D.F. algunas de las conclusiones son de utilidad para la aplicación de futuras medidas de política urbana, ya que señalan, que si bien los habitantes aceptan el traslado, al poco tiempo son de nuevo desalojados de las viviendas, debido a que no tienen capacidad de pago de las mismas, por lo que se generan nuevos problemas sociales, ya que la gran mayoría de estas personas que fueron trasladados se encontraban en el sector informal, por lo que al ser trasladados lejos del centro tienen menos oportunidades de trabajo, tanto los jefes de familia como a sus familias.

Parecería que los planes, sirven más para justificar los desalojos de los habitantes pobres de la ciudad, que para permitir que la población tenga una vivienda digna.

La política del Estado favoreció la creación de fraccionamientos de carácter privado así como el desarrollo de un sector capitalista inmobiliario, que logro acaparar la producción de viviendas en condominio en gran escala. Por lo que podemos señalar que fue una de las actividades más importantes de algunos de los bancos privados.

En la actualidad se pueden observar los efectos de esta política de dejar al libre juego de la oferta y la demanda los precios de las viviendas y de los terrenos ofrecidos en el mercado, se puede ver, que aún cuando la necesidad de vivienda es creciente, se da una oferta a precios tales que no se alcanza por los demandantes, por lo que abundan los departamentos vacíos tanto en venta como en alquiler en colonias bastante céntricas que resultan inaccesibles para la mayoría de la población.

⁴⁵ Susan Eckstein. El Estado y la pobreza urbana en México. México, Ed. Siglo XXI, Cap. 2 pp. 58-95.

2.2 EL PERIODO DE GOBIERNO 1994-2000

2.2.1 INSTITUCIONES Y SISTEMAS DE POLÍTICAS. LA NECESIDAD DE UN ORGANISMO RECTOR DE LA POLÍTICA SOCIAL.

El estado mexicano debe marcar cómo eje de su política el ampliar las oportunidades de acceso a la vivienda, en especial énfasis hacia los sectores más desprotegidos de la población.

Porque como ya mencionamos históricamente, el derecho a la vivienda fue contemplado en el contenido de la Constitución Política emanada del movimiento revolucionario de 1910. En 1917, el Congreso Constituyente estipuló, en el Artículo 123 de la Carta Magna, la obligación para los patrones de dotar de vivienda a sus trabajadores. Sin embargo, el mandato constitucional no contemplaba mecanismos legales ni administrativos para convertirlo en una política social, de manera que dicho postulado no fue materializado.

Es hasta el año de 1925 cuando se crea un organismo orientado a satisfacer las demandas habitacionales de los ciudadanos mexicanos: la Dirección de Pensiones Civiles. Si bien por primera vez se enfrentaba el problema, dicho organismo no fue exponente de una óptima política de vivienda, debido a que su cobertura se restringía sólo a un sector específico de la población.

Por lo que a partir de una industrialización creciente que conllevó a un crecimiento demográfico y urbano acelerado dentro de la Ciudad de México en los años cincuenta, asume una visión distinta del problema habitacional y delinea una estrategia de atención masiva, en donde con ayuda de diversos organismos e instituciones públicas como son: el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas (BANOBRAS), Instituto Nacional de la Vivienda (INV), el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGIA), cuya responsabilidad central era ofrecer las condiciones crediticias suficientes para el desarrollo y ejecución de programas de construcción de vivienda accesible a la población asalariada, con amplia cobertura social.

Posteriormente durante la década de los setenta recurre al recién creado Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda (INDECO), -organismo destinado a cuantificar y satisfacer las necesidades de vivienda por entidad federativa-, para que construyera un padrón confiable en la demanda de vivienda, y así organizar mejor las tácticas y los medios para tratar de soslayar la difícil problemática.

Desafortunadamente el INDECO se extingue en 1982. Pues a pesar de que cumplió con su trabajo de manera consistente, generó un desfase entre la intervención federal y las necesidades locales. Más sin embargo, hasta antes de desaparecer dejó a la ciudad de México datos y documentos de gran valía como: programas de fomento a la vivienda,

creación de nuevas modalidades de atención, desarrollo de nuevas alternativas de financiamiento y organización de demandas.

Para las décadas de los setenta y ochenta, la política nacional de vivienda se implementó a través de un esquema de Estado Benefactor, donde el gobierno construye, posee y adjudica vivienda a los diversos sectores, cómo es de esperarse este panorama también prevaleció en el Distrito Federal, sólo que con muchas más limitantes, debido por principio de cuentas a que sí bien se contaba con datos precisos y estrategias bien definidas de solución, no se contaba con un organismo rector a nivel local que condujera la política social, dentro de la cual cómo es obvio se encuentra la vivienda.

De ahí que para iniciar acción alguna se tuviera que recurrir a instituciones de índole nacional cómo el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INVONAVIT), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), y el Fondo de la Vivienda Militar-Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (FOVIMI-ISSFAM).⁴⁶

El panorama anterior nos deja al descubierto la urgencia de un organismo rector de la política social para el Distrito Federal, pero además la imperiosa necesidad de que el esquema gubernamental prevaleciente se modificara, pues no es del todo idóneo que el Estado aglutine toda la responsabilidad de solución a este problema, o que centralice todas las responsabilidades y obligaciones.

Consideramos importante subrayar que de crearse un organismo rector de la política social, en lo que compete al rubro de la vivienda, este no deberá ser un instituto más, sino que debe de contar con funciones y atribuciones bien definidas, entre las cuales, no pueden faltar: la generación de acciones encaminadas a eliminar los múltiples obstáculos que impiden el sano desarrollo de la industria de la construcción, lo que ocasiona la pérdida de su efecto positivo cómo motor de la economía local; fomentar a la sociedad en su conjunto y tanto al sector público cómo privado esquemas de corresponsabilidad, para que así el Estado no tenga toda la responsabilidad y obligación y que en conjunto inhiban el proceso de producción informal de la vivienda. Cada vez más practicada que conlleva a la edificación con materiales de desecho, con inseguridad e insalubres- y por el contrario pugne por la "autoconstrucción social organizada" generalmente constituida por grupos que construyen ayudándose mutuamente o con apoyos gubernamentales; además de llevar a cabo campañas para que los autoconstructores irregulares e informales se constituyan en grupos organizados.

Así mismo se hace necesario que este organismo efectúe acciones para que los créditos para ampliación, rehabilitación y equipamiento de viviendas sean más abundantes y mejor dirigidos.

⁴⁶ (N. del R). Hacemos sólo mención de los organismos que cubren el aspecto de vivienda y dejamos de lado otros organismos que cubren la política social, por ser precisamente el tema de falta de espacios habitacionales el que se está tratando.

Sin lugar a dudas para que se instituya este organismo rector es indispensable que primeramente cambie el entorno nacional en el sentido ya mencionado: que el Estado no centralice la responsabilidad de darle solución a la vivienda, sino que más bien delegar algunas funciones; bien podría ser que se conciba como un organismo promotor y coordinador de las acciones necesarias encaminadas a la construcción de vivienda.

Afortunadamente para 1997 apareció en los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, establecidos en el artículo 2º de la Ley Federal de Vivienda, que el papel del Estado ahora sólo sería “Orientar la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado e apoyo a la producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda”.⁴⁷

Indudablemente que con acontecimientos como el anterior, cada vez son más propicias las condiciones para que se instaure dicho organismo rector de la política social, exclusivamente para los habitantes del Distrito Federal.

Implícitamente el organismo rector deberá tener entre sus objetivos fundamentales el de avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda la igualdad de oportunidades, así como de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales de bienestar y la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social.

De igual manera deberá de fortalecer el papel de la vivienda como un factor fundamental para respaldar un desarrollo económico duradero, dentro de un orden urbano integrado al entorno ecológico y como uno de los índices fundamentales de bienestar familiar.

Es igualmente urgente y necesario que se creen instituciones y políticas a nivel local-encargadas de promover la participación coordinada y concentrada de los sectores, público, social y privado en la producción, financiamiento, comercialización, titulación y mejoramiento de la vivienda; Que trate de vincular la programación financiera y la planeación física de las obras de vivienda con el desarrollo regional y con la planeación del desarrollo urbano, induciendo el crecimiento ordenado de la ciudad; que generen la flexibilización y diversificación de los servicios de financiamiento a la vivienda, para que un mayor número de personas puedan adquirir y, que fomenten el desarrollo y aplicación de innovaciones tecnológicas a las condiciones de la ciudad en materia de viviendas.

Un aspecto más que debe de cuidarse es el de que todos aquellos organismos que se instituyan para combatir el problema de la vivienda sean por sobre todo entes financieros con vocación social, lo que retribuirá en lograr una mejor coordinación entre ellos e implícitamente un mercado mejor integrado. De lo que se trata en el mejor de los casos, es de que el gobierno del Distrito Federal ahora sólo promueva y fomente, y que ya no

⁴⁷ “Política de Vivienda” Secretaría de Desarrollo Social, 1996, México, pp. 52.

construya ni mantenga vivienda como propiedad, ya que de hacerlo caería en el mismo error que el Gobierno Federal.

El ó los organismos a crearse deberán de incorporar en todo momento mecanismos de operación más transparentes y sujetos a menor discrecionalidad. Lo que seguramente desembocará en el incremento de la recaudación de las aportaciones patronales y mejoras en la recuperación crediticia.

Es trascendental que reconozcamos a la vivienda como factor básico para la economía, ya que detona la producción de bienes y servicios, pues intervienen en su proceso numerosas ramas industriales y casi la totalidad de los insumos que requieren son producidos en México, por lo que no afectaría la balanza de pagos. Pero además la vivienda es el espacio más adecuado para el desarrollo y bienestar de la familia, de ahí su enorme importancia y trascendencia para un país, si tomamos en cuenta que la familia es el núcleo más importante dentro de la sociedad.

Será indispensable que para el óptimo funcionamiento de este organismo rector se desarrollen mecanismos que contribuyan al ejercicio pleno de sus programas y presupuestos, sin descuidar el objetivo social que le dio origen; Deberán de considerar la colaboración de expertos y especialistas profesionales, para equilibrar las leyes del desarrollo urbano con las de equilibrio ecológico y protección al ambiente, consolidarse como institución de crédito y ahorro con sentido social, mejorando la atención al derechohabiente y promover el otorgamiento de créditos mediante criterios de objetividad y transparencia.

Finalmente en caso de instituirse, deberá en coordinación con los organismos financieros habitacionales, establecer un mecanismo único de certificación técnica de la vivienda; promover la implantación de un sistema de recuperación de créditos individuales otorgados por conducto de las instituciones bancarias; establecer la obligación de que todas las viviendas financiadas con recursos gubernamentales cuenten con una fianza o póliza del promotor o constructor, para garantizar al comprador contra los defectos o vicios ocultos que resulten durante el primer año, a partir de la adjudicación; finalmente en coordinación con otros organismos promotores de la vivienda, (en caso de que existan), homologar sus requisitos para la autorización de proyectos, con el fin de que los promotores y constructores puedan canalizar sus proyectos habitacionales de manera indistinta a cuáles quiera de los fondos y apoyar de esa forma una más amplia integración del mercado de vivienda.

2.2.2 LA REDIFINICION DE LA POLITICA SOCIAL.

Hay que recordar que la política social se encarga de tres áreas básicas vinculadas entre sí:

- A. Las políticas de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos (salud, educación, vivienda y alimentación)
- B. Las políticas de empleo (para los sectores formal e informal) y sus formas de remuneración.
- C. Las políticas fiscales: de ingreso y gastos públicos, de manera específica las referidas a los gastos sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias. Esto es el plano de donde provienen y donde se asignan los recursos públicos.

Definir la política social, se refiere al curso de las acciones emprendidas por el Estado para dar forma a la sociedad y asignar sus recursos. El curso de las acciones viene de una estrategia que está basada en una idea de cómo una sociedad debería ser organizada. “ los recursos asignados por la política social son los bienes públicos de los cuales los ciudadanos tienen presumiblemente reclamos de ser atendidos”⁴⁸

Tal vez la característica más distintiva de la política social sea que el acceso de los recursos que utiliza depende de consideraciones que atienden al *status* político (atienden a los individuos con categoría de ciudadanos con derechos) y no del mercado (que atendería a individuos con capacidad de adquirir sus satisfactores). La limitación mayor del espacio del mercado, en este sentido, es que el acceso a los recursos que posibilitan ampliar el bienestar, se circunscribe a la obtención de los ingresos que asigna el mismo mercado (distribuidos de manera desigual).

“Tradicionalmente, las políticas sociales han enfrentado tres tipos de tensiones fundamentales que de arraigarse inhiben por completo su óptima elaboración y aplicación”⁴⁹. El caso del Distrito Federal no ha sido la excepción a estas tres tensiones: la económica, la burocrática y cultural.

- 1. La tensión económica deriva de la ausencia de un acuerdo generalizado respecto a cuestiones fundamentales, cómo la convivencia y la relación que debe darse entre el espacio del mercado y el ámbito estatal. No hay acuerdo en torno a la mezcla adecuada que debe de existir; más aún, ni siquiera existe consenso si se acepta que la mezcla entre ambas maneras de coordinar la actividad de los agentes productivos y, respecto a lo social, del tipo y alcance de servicios sociales que deban prestarse. También hay discrepancias en torno a cómo asignarse los recursos, a la proporción que de ellos debe de asignarse a lo social y al tipo de administración más eficiente.

⁴⁸ Rojas, Carlos. “El Programa Nacional de Solidaridad en la Modernización Nacional”, Mimeo, 1993, p. 129.

⁴⁹ Franco, Rolando. “Las grandes controversias de la política social”, en Desarrollo social en los 90'S, CEPAL-ILPES-UNICEF, Chile, Santiago, 1993, p. 58.

2. La tensión burocrática se explica porque a pesar de que los servicios sociales son públicos o privados, son prestados por burocracias. “Como resultado de modificaciones, habidas en el Estado moderno sus estructuras se ampliaron y complejizaron crecientemente, razón por la cual, las decisiones en política social, y en general, todas las decisiones estatales. Son resultado de tres actores fundamentales en el aparato estatal: los políticos, los técnicos y los burócratas”⁵⁰. Las prestaciones sociales deben ser entregadas de manera humana, sin embargo, hay consenso en que una de las características de la burocracia es, precisamente la despersonalización de la relación, lo que agrava sobremanera la situación.
3. La tensión sociocultural se asá en que “mientras, la política social tiende a ser de índole sectorial, realizándose a través de los campos de la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social y el empleo. Los objetivos que pretende lograr son sumamente amplios y difícilmente alcanzables mediante acciones sectoriales”⁵¹. Así, comúnmente los planes y las declaraciones suponen que las políticas sociales contribuirán a lograr una integración nacional, a aumentar la cohesión social, a generar una cultura de respeto a los derechos humanos, etc.

Revisando con detenimiento las tres tensiones (arriba detalladas), nos podemos percatar de que al menos en algún momento el Distrito Federal ha padecido alguna de ellas, sino es que las tres al mismo tiempo. Ello ha implicado y desencadenado una serie de desfases, rezagos y tergiversaciones en todos los rubros de la política social a lo largo de la historia de la Ciudad de México.

Aunque cierto es que en algunos rubros los atrasos son mayores que en otros. De ahí, la necesidad de un organismo rector de la política social para el Distrito Federal, pero al mismo tiempo también la redefinición de la propia política social de nuestra ciudad. Para que así puedan marchar mejor las cosas. Se vuelve una premisa el cumplimiento de los dos aspectos recién mencionados, pues de no hacerse, todos los esfuerzos que implementen los gobiernos capitalinos (por más democráticos, bien pensados, orientados y bien intencionados que sean) irremediamente tenderán tarde que temprano al fracaso.

En la redefinición de la política social para el Distrito Federal se deberá incentivar el paso de la situación tradicional donde el ciudadano cuenta formalmente con ciertos derechos, legitimados históricamente y administrados por la burocracia estatal, a un contexto donde el ciudadano utilice el valioso instrumento de la organización a través de su participación que fortalece su capacidad para ejercer esos derechos.

Esto lógicamente que implica un tránsito entre una condición de derechos “autorizados” a otra de derechos “apropiados” como precondition para garantizar que la política social ya no monopolice su atención a los gremios o a las burocracias.

⁵⁰ Ibid., p. 60.

⁵¹ Ibid., p. 62.

Esta redefinición deberá de verse cómo una respuesta a las marginaciones históricas y los efectos colaterales que la modernización ha ocasionado, entre los ciudadanos en desventaja; deberá compensar males y también satisfacer necesidades. A la vez que se erija cómo una alternativa de corresponsabilidad y participación de forma que los individuos aprendan a resolver sus problemas particulares en la medida en que contribuyan a la situación de problemas conjuntos.

Implícitamente deberá de proporcionar nuevas pautas de socialización en las que confluyan, de manera más equilibradas la libertad individual y la cooperación social, de frente a la modernidad que impulsa el mundo contemporáneo. Así, no sólo se estará construyendo sino también proponiendo una nueva opción: una nueva forma de combinar equidad y libertad en un contexto de reforzamiento de la soberanía en un mundo cada vez más globalizado.

Lo que se pretende es construir a partir de la libertad y la justicia, siempre dentro del marco de la gobernabilidad y la democracia; una nueva práctica en materia de política social. No se trata de reducir, sino de ampliar el tejido organizativo de la sociedad mexicana, no se pretende suprimir o sustituir a todas las organizaciones históricas de nuestra sociedad. De manera radical se busca que una gobernabilidad democrática, junto a una reforma del estado, se lleven a cabo por la vía de una mayor amplitud y densidad organizativa de la sociedad.

En este tenor la redefinición en la política social para la Ciudad de México, prevemos que preste un doble reto: la construcción de redes de interlocutores sociales a la situación del Distrito Federal, y por otra, la formación de una cultura social fundada en el respeto a la autonomía de las organizaciones sociales. Es decir, a la capacidad de iniciativa y ejecución de sus habitantes y en la concertación, con una clara definición de compromisos públicos.

Lo que sí nos queda claro es que la redefinición de la política social debe de estar encaminada a lograr un desarrollo social sustentado en la equidad de oportunidades. Y que para ello se requiere de una política social que sea nacional e integral, federalista y participativa, incluyente y eficaz, que promueva la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad.

Igualmente será necesario al menos para el caso de la vivienda que los organismos financieros de cobertura nacional se reestructuren a fin de regresar a un origen eminentemente financiero, así cómo de promoción a que el mercado habitacional se integre. Con esto se pretende que el solicitante de vivienda se constituya realmente en sujeto de crédito; concurra a un mercado que ofrezca la mayor cantidad de opciones en ubicación, calidad y precio, y se capitalice para acceder a tantas viviendas sucesivas cómo sus necesidades vitales lo vayan requiriendo. Al mismo tiempo se debe lograr que el promotor de vivienda se desenvuelva en un esquema donde las condiciones para la edificación habitacional sean una actividad productiva y rentable de manera que el sector asuma su papel de motor de la economía.

Finalmente como ejemplo para justificar lo anteriormente dicho, tomaremos en cuenta la aplicación de la política hecha por el Jefe del Departamento del Distrito Federal en 1995, cuando anuncia que “la política social del Distrito Federal se orientará a igualar oportunidades y reducir inequidades, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más marginados”⁵². Las líneas estratégicas para impulsar este desarrollo social contemplaban la elevación de la calidad y la ampliación de la cobertura de servicios sociales básicos en materia de educación, salud, vivienda, deporte y recreación, así como el fortalecimiento de las políticas de asistencia social para los grupos más vulnerables.

Pero lo que respecta al rubro prioritario que se maneja en este trabajo: la vivienda; el programa se proponía facilitar el acceso a la vivienda a través de una nueva institución, el Instituto de Vivienda, que coordinaría las políticas y acciones de las diversas instituciones que participan en este campo. También percibía el propósito de diseñar nuevos mecanismos financieros que adecuaran la oferta al perfil económico y social de los demandantes e implementar mecanismos que contribuyeran al abatimiento de los costos de vivienda.

Cómo nos podemos percatar, el gobierno de aquel entonces manejó dentro de sus programas para el desarrollo una temática en verdad interesante para lo que sería la conducción de su política, sin embargo, algo pues a la conclusión de este gobierno los avances fueron en verdad cuestionados. ¿Pero a que pudo haber debido tal situación?, llegamos a la conclusión que fue por la falta de un organismo rector de esta política social para que la redefiniera e implementará de acuerdo con los tiempos y objetivos a seguir.

⁵² Espinoza, Oscar. “Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000”, México, 1996. P. 45

2.2.3 DISPOSICIONES NORMATIVAS

El conjunto de leyes que tiene que ver directamente con la vivienda en México, es muy vasta y contiene normas de carácter general, así como, normas aplicables a organismos del sector público, al sector privado y al sector social; quedando de esa forma comprendida toda la gama de trabajadores y sus derechos a obtener vivienda digna.

A continuación mencionamos las leyes relativas a la vivienda en México, para lo cual no pretendemos ser exhaustivos, sino que solamente se incluyen las que consideramos las más importantes.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 4, 27, y 123 fracciones XII y XXX del apartado A y fracción XI, inciso F del apartado B.
- Ley Federal de Vivienda: en general toda.
- Ley Federal del Trabajo, reglamentaría del apartado A del artículo 123 constitucional: título IV capítulo III, artículos del 136 al 152.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal: artículo 42, fracción IX y artículo 118, fracción II.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal: título segundo, capítulo II, artículo 21, fracciones XVII y XXI.
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT): en general toda.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE): artículos del 44 al 542.
- Ley General del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas: artículos del 99 al 133.
- Ley General de Asentamientos Humanos: artículos 3 y 9, y en general toda.

- Ley General de Población: capítulo I, artículos del 1 al 6.

- Ley Sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles (para el D.F.): en general toda.

- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: puntos 4.1, 4.3, 4.4 y 4.5.

Del análisis efectuado a las legislaciones de la vivienda en México y el Distrito Federal, nos damos cuenta que dicha normatividad no se cumple en la realidad práctica. Porque el problema de la vivienda es en realidad un problema económico, ya que las familias que requieren vivienda obtienen ingresos menores de 5 veces el salario mínimo diario, por lo que además de ser el sector social más necesitado, es el que menos alternativas tiene para solucionar su problema de vivienda.

Tradicionalmente, la población de menores ingresos económicos no son sujetos de crédito de las instituciones bancarias ni de organismos públicos como son: El INFONAVIT y El FOVISSSTE, razón por la cual han resuelto su problema de vivienda mediante la autoconstrucción en zonas inadecuadas de alto riesgo o zonas protegidas como son bosques y zonas destinadas a la agricultura. Por lo que el gran desafío sigue siendo vivienda para los que menos tienen.

El problema de la vivienda, independientemente de sus repercusiones económicas y sociales resulta que también es político, ya que la riqueza nacional esta mal distribuida, en un país donde los muchos tienen pocos recursos y los pocos tienen muchos recursos económicos. Por lo que para resolver el problema de la vivienda es necesario redistribuir equitativamente la riqueza nacional vía generación de empleos bien remunerados, de esta manera los estratos sociales más necesitados tendrán recursos económicos suficientes para sufragar sus necesidades básicas, entre ellas la de vivienda digna.

2.2.4 ATRIBUCIONES DE LA SEDESOL EN MATERIA DE VIVIENDA

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley Federal de Vivienda en vigor, le corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) hoy Secretaría de Desarrollo social (SEDESOL), la atención de la problemática de la vivienda a través de la Subsecretaría de la Vivienda, teniendo al respecto las siguientes atribuciones en la materia.

- I. “Formular, conducir y evaluar la política general de vivienda, de conformidad con las disposiciones de esta ley y con las que dicte al respecto el Ejecutivo Federal así como coordinar los programas y acciones que tiendan a satisfacer necesidades habitacionales que realicen las entidades de la Administración Pública Federal y las funciones y programas afines que en su caso se determinen.
- II. Promover, coordinar o realizar los programas habitacionales que determine el Ejecutivo Federal, en los que se estimule la construcción de viviendas de interés social destinadas al arrendamiento;
- III. Intervenir en la formulación y presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto los proyectos de presupuestos anuales de las entidades de la Administración Pública Federal en las que funja como coordinador de sector y que realicen programas de vivienda.
- IV. Coordinar el sistema nacional de vivienda, en la forma en que se convenga con los gobiernos de los estados y los municipios, de acuerdo con los lineamientos, normas y mecanismos que al efecto se establezcan.
- V. Vigilar, en el ámbito de su competencia, que las entidades del sector que coordina conduzcan sus actividades conforme a las disposiciones de esta ley y al programa sectorial de vivienda.
- VI. Fomentar la producción y distribución de materiales de construcción.
- VII. Intervenir en la regulación del mercado de tierra para vivienda, determinando las políticas y reglas generales que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de adquisición y enajenación de suelo, en los términos del capítulo tercero de este ordenamiento, de la Ley General de Asentamientos Humanos, de la Ley General de Bienes Nacionales y demás aplicables.

- VIII. Fomentar, en coordinación con los gobiernos de los estados y los municipios, la constitución de organizaciones comunitarias, sociedades cooperativas y otras de esfuerzo solidario para la producción y mejoramiento de vivienda.
- IX. Integrar y formular las normas de diseño y construcción de la vivienda, para el bienestar y desarrollo de la familia incorporando criterios ecotécnicos y fomentando el uso de las tecnologías más adecuadas, con la participación de los estados y municipios en sus respectivas circunscripciones.
- X. Determinar los lineamientos de información y estadística en materia de vivienda con sujeción a la Ley de Planeación y a la Ley de Información Estadística y Geográfica y a las normas que en la materia emita la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- XI. Promover y coordinar la atención de las necesidades de vivienda, en caso de siniestros que afecten centros de población, y que le señale el Presidente de la República.
- XII. Organizar y fomentar investigaciones en materia de vivienda.
- XIII. Las demás que le señalen las leyes y el Ejecutivo Federal”.⁵³

Al respecto, se puede mencionar que hoy en día la Ley Federal de Vivienda no se ha modificado para actualizarla, ya que se sigue mencionando a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y a la Secretaría de Programación y Presupuesto, dependencias de la Administración Pública Federal, una ya cambio de denominación y la otra fue disuelta.

También se menciona en la referida ley en su artículo 6, la estimación de la construcción de vivienda de interés social destinadas al arrendamiento, lo cual resulta utópico, para nuestra realidad nacional ya que si el Gobierno no construye este tipo de vivienda, mucho menos la iniciativa privada, ya que la iniciativa privada actúa con un espíritu de maximización de utilidades, por lo que este tipo de vivienda no es negocio para los empresarios privados.

Tomando en cuenta de que la situación financiera de las instituciones nacionales de crédito actualmente ha cambiado ahora son estas las que financian los proyectos de vivienda para venta, promovidos por el mismo gobierno.

⁵³ Poder Legislativo de la Unión, “Ley Federal de la Vivienda”, Editorial Porrúa, S.A. México, 1993 pp. 253 y 254.

Pues sucede que el crédito para vivienda de interés social está desapareciendo del mercado bancario, esto por razones de la experiencia obtenida en el manejo de créditos, se desprende una alta cartera vencida, pues tales acreditados en la realidad no tienen capacidad económica suficiente para hacer frente a dichos compromisos, por lo que la Banca Privada en su conjunto, tiende a reorientar sus políticas crediticias.

Dándole énfasis a otros tipos de vivienda dirigidas a otros estratos sociales con mayor capacidad económica que los de interés social, por supuesto, que dentro de la nueva reorientación de la política crediticia a la vivienda es cada vez menos el redituable invertir en vivienda de interés social.

2.2.5 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

De conformidad con el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, le corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependencia del Gobierno del Distrito Federal, la atención de la problemática de la vivienda exclusivamente en su circunscripción territorial.

Artículo 24. A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda corresponde el despacho de las materias relativas a la reordenación y desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

- I. “Proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de planeación urbana, así como formular, coordinar y evaluar los programas en esta materia y realizar los estudios necesarios para la aplicación de las leyes de Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano del Distrito Federal
- II. Formular, coordinar y evaluar el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- III. Elaborar y someter a la consideración del Jefe de Gobierno, los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano;
- IV. Intervenir en los términos de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en la modificación del Programa General y de los Programas Delegacionales y Parciales;
- V. Prestar a las Delegaciones del Distrito Federal, cuando así lo soliciten, la asesoría y el apoyo técnico necesario para la ejecución de los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano;
- VI. Fijar la política, estrategia, líneas de acción y sistemas técnicos a que debe sujetarse la planeación urbana;
- VII. Coordinar la integración al Programa General de Desarrollo Urbano de los programas delegacionales, parciales y sectoriales, mantenerlos actualizados y evaluar sus resultados;
- VIII. Realizar y desarrollar los proyectos urbanos de ingeniería y arquitectura, así como algunos proyectos seleccionados de conjuntos arquitectónicos específicos;

- IX. Normar y proyectar conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, las obras de restauración de las zonas que sean de su competencia;
- X. Proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias previstas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como aquellos relativos al uso del suelo;
- XI. Proponer las expropiaciones y ocupaciones por causa de utilidad pública;
- XII. Estudiar, evaluar y proponer la adquisición de las reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano, con base en un programa de corto, mediano y largo plazo, así como dictaminar la desincorporación de inmuebles del patrimonio del Distrito Federal;
- XIII. Diseñar los mecanismos técnicos y administrativos de fomento para el desarrollo urbano en general, así como determinar y efectuar el pago de las afectaciones y expropiaciones que se realicen por interés público;
- XIV. Promover la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, el equipamiento, servicios y la instrumentación de los programas que se deriven del Programa General de Desarrollo Urbano para un mejor funcionamiento de la ciudad;
- XV. Coordinar las actividades de las comisiones de límites y nomenclatura del Distrito Federal;
- XVI. Registrar y supervisar las actividades de los peritos y directores responsables de obras, así como coordinar sus comisiones;

- XVII. Autorizar y vigilar los trabajos de explotación de yacimientos de arena, cantera, tepetate, piedra y arcilla; revocar las autorizaciones, cuando los particulares no cumplan las disposiciones legales y administrativas aplicables, así como rehabilitar las zonas minadas para el desarrollo urbano;
- XVIII. Formular, promover y coordinar la gestión y ejecución de los programas de vivienda en el Distrito Federal;
- XIX. Revisar y determinar los estudios de impacto urbano, y tomando como base los dictámenes de impacto ambiental que emita la Secretaría del Medio Ambiente, expedir y revocar en su caso, las licencias de uso del suelo, cuando se trate de obras de impacto urbano y ambiental, y;
- XX. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos⁵⁴.

Del análisis de las fracciones del artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en vigor, que se refiere al desarrollo urbano y vivienda, se desprende que sólo las fracciones XIV y XVIII de dicho artículo se refieren expresamente a la vivienda.

Las instituciones gubernamentales que atienden específicamente el problema de la vivienda popular son el FONHAPO, el FOVI, el FOVISSSTE, el INFONAVIT, BANOBRAS y muy recientemente el Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

⁵⁴ Poder Legislativo Federal “ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal” editada por la Secretaría de Gobernación, México 1994, pp. 72 y 73.

III. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1 LA POLÍTICA DE VIVIENDA

3.1.1 DIAGNÓSTICO

Hoy más que nunca, existe la necesidad de lograr el diagnóstico más preciso de la situación de la vivienda y la demanda habitacional en México, a partir del diseño de la planeación estratégica más acorde con las características del sector, dado que sus fuerzas y debilidades requieren un parámetro de referencia que facilite la medición de los alcances sociales y las necesidades de vivienda.

México, como la mayoría de los países en desarrollo, ha enfrentado importantes problemas de vivienda, en particular para la población de ingresos medios y bajos. Aunque el tener acceso a una vivienda digna está establecido como derecho constitucional, aún hoy en día se está lejos de cubrir dicho precepto.

A pesar de que se ha observado una disminución en las tasas de crecimiento de la población en los últimos años, los requerimientos de vivienda nueva como los mejoramientos de la existente son aún elevados. Se estima que actualmente el déficit de vivienda es superior a los 6 millones de viviendas utilizando información a 1995 y considerando las actuales tasas de crecimiento de la población, sería necesario construir un promedio de 700 mil viviendas anualmente, así como mejorar al menos 550 mil.

Por lo que responder a las necesidades de la población presente y futura del Distrito Federal y a las justas demandas de mejoramiento de las ya creadas, sobre todo de los sectores populares más desprotegidos, se requiere de una política pública no sólo gubernamental, sino donde también intervenga la sociedad civil afectada y debe concertarse a escala metropolitana, pues las dos partes de la ciudad real se determinan mutuamente y sus procesos urbanos están íntimamente relacionados.

Por lo que “la política de reemplazamiento de las áreas centrales”⁵⁵ no resuelve todo el problema, porque su infraestructura hidráulica se encuentra muy deteriorada y se requiere mejorarla substantivamente.

⁵⁵ Periódico Reforma, sección Ciudad, México, Jueves 17 de mayo 2001, p. 33.

La disponibilidad de suelo en las áreas consideradas adecuadas para la construcción de vivienda nueva, o el reciclamiento y mejoramiento, tiene dos aspectos: su accesibilidad legal y el costo para la vivienda popular.

El mercado del suelo en el capitalismo es especulativo; por ello, una restricción normativa en gran parte de la ciudad genera rentas de monopolio y la elevación de su precio en las áreas permitidas y, paradójicamente, aumento del precio de la vivienda en venta y renta ya construida en las áreas prohibidas. Esto puede bloquear el objetivo válido de focalizar la construcción de nueva vivienda popular en las áreas centrales equipadas. Al establecer un ámbito muy limitado y relativamente saturado que el resto, para la localización de unidades habitacionales y desarrollos comerciales, la competencia será muy fuerte entre los dos usos, con desventaja para el habitacional que es mucho menos rentable.

Actualmente la inaccesibilidad a la vivienda para los sectores populares tiene que ver con la insuficiencia de los ingresos de los demandantes y su inestabilidad, que se verán agravados por la desaceleración económica en curso. Esta misma tendencia afectará las finanzas públicas locales reduciendo la capacidad del Gobierno del Distrito Federal para subsidiar a los solicitantes pobres, sobre todo ante la elevación inusitada del precio del suelo y su creciente peso en el precio total de la vivienda popular, pues la estructura de costos relativos y equipamientos adicionales requeridos no permite su construcción en alturas mayores a cinco pisos para compensarlo.

Otro problema a resolver es la diferencia de la normatividad y la política pública en el Distrito Federal y los municipios conurbados. Ante una situación restrictiva, sin duda el capital inmobiliario orientará su inversión hacia los municipios conurbados, lo que impedirá atender toda la demanda en la Ciudad de México.

Una política urbana y de vivienda integral, en la legislación para todos y los programas gubernamentales prioritarios, que busque mejorar la situación de los sectores más empobrecidos, dando orientaciones claras al resto de la población y los actores económicos, tendría que atender estos problemas y muchos otros, como la calidad de las nuevas viviendas a producir, si se quiere que sea viable para los sectores populares más vulnerables y coadyuve al ordenamiento global de la ciudad y la metrópoli.

3.1.2 CONSOLIDACION DE LA POLITICA DE VIVIENDA

La problemática abordada en el presente trabajo, tiene causas estructurales y las condiciones para su solución dependerán del impulso en las políticas públicas que acorten las brechas que colocan a la mayoría de la población del Distrito Federal con pocas posibilidades de obtener una vivienda

Se hace necesario que el Gobierno del Distrito Federal asuma políticas encaminadas a garantizar el acceso de la población más vulnerable a la vivienda digna.

La perspectiva de las políticas públicas permite ver al Estado (o a un Gobierno en específico, en este caso el Gobierno del Distrito Federal) en acción, haciendo o dejando de hacer cosas que desde el punto de vista de las necesidades reales de la población, le corresponde hacer. Sin embargo a pesar de la importancia de este enfoque, aún no se ha dado en el Distrito Federal un debate a fondo, ni se han investigado rigurosamente aspectos tales como las decisiones que sustentan las políticas públicas, alcances, límites y lo que nos parecen más importantes su futuro, perspectivas y posibilidades en la realización de una verdadera política pública encaminada a mejorar la vivienda su diseño y su ejecución.

Lo que nos parece importante es la incidencia de la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas, esto no surge espontáneamente por lo que hay que fomentarlo con participación, organización y conciencia social en el diseño e implementación de las políticas públicas, por lo que resulta importante generar condiciones para que la sociedad civil y sectores autónomos expresen e incidan en las decisiones de las políticas públicas.

Esto implica la necesidad de articular causas institucionales de participación ciudadana y crear condiciones que hagan viable un sistema democrático que conjugue la presencia de partidos políticos, organizaciones no-gubernamentales y diferentes expresiones sectoriales y de la sociedad civil, así como núcleos autónomos de la sociedad que tengan capacidad y la posibilidad de proponer e incidir en la toma de decisiones de las políticas públicas que atañen a sus intereses fundamentales, como es en esta caso las políticas de vivienda.

Para lograr un avance importante en cuanto a participación de la sociedad civil en el diseño de una política de vivienda, se puede lograr a partir de la construcción de mesas de trabajo en las que participarían las autoridades gubernamentales, entidades no-gubernamentales, cooperación internacional y centros de estudios especializados. El propósito de estos espacios de diálogo serían lograr la formulación de una nueva política de vivienda consensuada.

Incorporar los aportes propuestos por la sociedad civil organizada, el movimiento social, particularmente los pobladores demandantes de vivienda y otros sectores sociales abriría oportunidades para la formulación de propuestas innovadoras en la ejecución de programas de vivienda y permitiría integrar los esfuerzos en la solución de la problemática habitacional en el marco del desarrollo humano integral, a la modernización del Estado y la consolidación del sistema democrático.

3.1.3 IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

La experiencia nos ha enseñado que para enfrentar exitosamente la problemática de la vivienda se requiere mucho más que la sola voluntad del Estado.

Se necesita del apoyo convencido y profundo de la comunidad en su conjunto; de la voluntad clara y coordinada de cada uno de los funcionarios públicos federales, estatales y municipales; del convencimiento y la conveniencia política de legisladores; de una industria de la construcción sólida; de un sistema financiero suficiente; de un cuerpo de promotores capacitado y responsable; de inversionistas comprometidos.

Para poder hacer de la vivienda una prioridad nacional, y lograr que el sistema en su conjunto accione en el sentido de las estrategias de fomento, es imperativo convertir a la vivienda en una prioridad para todos y cada uno de los mexicanos.

Por lo que se necesita actuar en conjunto sobre la conciencia comunitaria y sobre el poder público, para convencerlos de los problemas de la falta de vivienda para toda la comunidad y su desarrollo.

Se necesita actuar de manera conjunta en dos sentidos. Primeramente, en la integración de voluntades entre empresarios de la vivienda y empresarios de comercio y la industria en general, convenciéndolos de que la solución de la vivienda aportará beneficio para todos y que estos serán superiores a los costos, y será más fácil pedir a la comunidad económica y financiera los esfuerzos requeridos en la materia.

Por lo que sería conveniente crear una Comisión Empresarial para la Vivienda, que incluya al Consejo Coordinador Empresarial, a la CANACINTRA, CONCAMIN, CANACO, etc. Para crear un frente común, concientizar al sector empresarial y a la comunidad en general, investigar soluciones, y formular propuestas y proyectos concretos.

En cuanto al problema del crédito de familias de entre 1 y 3 salarios mínimos conyugales, y que no son sujetos de crédito, cuyo nivel sociocultural los ubica entre las personas susceptibles de entrar al círculo de la marginalidad, y que no tienen opción o alternativa en el mercado, se tiene que buscar una solución aceptable para evitar que al buscar una alternativa a su problema habitacional tengan que acceder a viviendas de un valor superior a sus posibilidades, mediante la presentación de avales, el peso de este fenómeno se incrementa por el efecto de las características de los programas del INFONAVIT y del FOVISSSTE, ya que las soluciones que presentan son de calidad pero adaptadas a las posibilidades de la clase media con salarios entre 4 y 6 salarios mínimos propios de la clase media.

Ya que la situación de confusión social y económica en los mercados de interés social al existir una sobre oferta de vivienda para los estratos medios y medios altos de entre los \$150,000 y \$250,000 que aunque varía aparece como una constante y este tipo de viviendas jalan a las familias inferiores hacia alternativas que consideran más adecuadas a su estatus social; aunque, desgraciadamente, inadecuadas a sus ingresos.

El problema de la cartera hipotecaria vencida de la banca ha puesto en evidencia este fenómeno. Si bien la banca comercial ha venido tomando medidas para evitar que el problema siga creciendo, sus propuestas están dirigidas a limitar este problema. Sin embargo, esta solución no ataca los orígenes sociales de la problemática.

Algunos organismos manifiestan estar conscientes de la situación, y procuran canalizar un máximo de créditos hacia los segmentos de vivienda más económica. Desgraciadamente, esta oferta de recursos se topa con el desinterés de la mayoría de los organismos financieros privados, y la problemática del costo de la tierra, en cambio, el INFONAVIT y el FOVISSSTE no parecen preocupados por los efectos de sus esquemas sobre la estructura del mercado. Por lo que consideramos importante que estos organismos incluyan en su reflexión nuevos esquemas sobre estos elementos de carácter general y que son muy importantes.

Es de vital importancia que los actores del sistema financiero de la vivienda coordinen sus estrategias con el fin de crear un mercado bien estructurado que permita la generación de oferta suficiente para cada segmento. De otra manera, el problema del desplazamiento de mercados continuará, afectando tanto a la población como a los propios organismos de crédito.

No podríamos dejar de mencionar en este capítulo el problema de la población no asalariada, que se desarrolla en la economía informal. Se trata del segmento más lastimado de la población de ingresos medios y bajos, pues no solamente no están siendo suficientemente ofertados sino que ni siquiera son sujetos de crédito.

Estas familias que obtienen entre 3 y 7 salarios mínimos conyugales, en la mayoría de los casos (según nuestras estimaciones) uno de los cónyuges no puede comprobar sus ingresos.

En ocasiones estas familias que no son sujetas de crédito pueden alcanzar niveles de ingreso considerables. Algunas de ellas podrían aspirar a viviendas de tipo medio, y sin embargo, no tienen otra alternativa que la edificación de sus casas con recursos propios sin una estrategia bien definida.

A nuestro entender, el centro del problema de esta problemática está en la ineficacia de los actuales sistemas de evaluación de acreditados para créditos hipotecarios.

Por ello proponemos el desarrollo de metodologías de evaluación de los acreditados que involucren información sobre el nivel de pago actual de sus rentas, su comportamiento social y legal, referencias de sus clientes o proveedores, etc. Un esfuerzo metodológico de este tipo puede ampliar considerablemente el universo de acreditados potenciales en la Ciudad, adaptándolo a la realidad del empleo vigente.

CONCLUSIONES

1. Cualquier propuesta de Política Vivienda tiene que tener un enfoque integral de hábitat, de largo plazo y sostenible: con carácter de Estado y lograda mediante la participación de la sociedad civil y el gobierno, en forma concensada.
2. Los esfuerzos para resolver la problemática habitacional, deben orientarse principalmente a abatir el déficit cualitativo de la vivienda y con un gran impulso a la solución habitacional de la vivienda de interés social.
3. La equidad constituye un eje fundamental en cualquier formulación de política pública, especialmente en la de vivienda
4. La sociedad civil, a través de la participación organizada y con capacidad de propuesta es importante sobre todo en la incidencia de las políticas públicas, particularmente en cuanto a una política de vivienda.
5. La estabilidad interna del gobierno, la concertación y la formulación de un plan de gobierno coherente y viable como elementos fundamentales, hará posible diseñar políticas públicas que sienten las bases para iniciar la solución de las problemáticas sociales, tales como la de vivienda.
6. La participación comunitaria debe ser reconocida como imprescindible en el análisis, la discusión, la formulación de la política, su ejecución y fiscalización de los procesos e incorporada legalmente en la Ley de Vivienda.
7. Es necesario contemplar la participación protagónica de las Delegaciones en el diseño de la política de vivienda, así como en la formulación de programas de promoción de la vivienda de interés social.
8. Se deben de superar las visiones de corto plazo y la falta de planeación estratégica. Sin embargo, en cuanto a vivienda la dimensión del problema y sus hondas repercusiones humanas, económicas y sociales demandan el fortalecimiento de las instituciones, así como cambios en el marco legal que permitan la ejecución de una política de largo alcance.

Elementos básicos a incorporar en la Política de Vivienda

- ◆ Darle carácter social, asumiendo prioritariamente la atención de la población más vulnerable por razones de pobreza, exclusión social y riesgo
- ◆ Definir claramente la población meta beneficiaria, proyecciones de cobertura y metas a alcanzar.
- ◆ Dirigir los recursos financieros con visión de desarrollo integral, tomando en cuenta proyectos y programas de corto, mediano y largo plazo, con visión de nación y con criterios de progresividad, solidaridad y equidad.
- ◆ Garantizar la función social, el acceso, uso y transferencia de terrenos del Estado con vocación habitacional, para desarrollar proyectos habitacionales de carácter popular.
- ◆ La aplicación de normas rigurosas de salubridad y de seguridad en la construcción de viviendas, para garantizar condiciones de higiene, seguridad, calidad y sostenibilidad ambiental.
- ◆ Coadyuvar a la implementación de políticas que reduzcan el costo del crédito con la garantía de acceso a materiales de construcción a precios accesibles de buena calidad.
- ◆ Garantía de participación y de decisión a todo nivel, de los diferentes sectores de la sociedad vinculados a la problemática de vivienda.
- ◆ Promoción a la equidad de género en el acceso a la vivienda y a la certeza jurídica sobre la propiedad.
- ◆ Promover la coordinación interinstitucional a todos los niveles, tanto local como nacional.
- ◆ Garantizar mecanismos de fiscalización y auditoría constantes de procesos, de carácter técnico y financiero.
- ◆ Reconocer legalmente los mecanismos de fiscalización social, necesarios para evaluar el avance e impacto de la política de vivienda y los programas y proyectos concretos.

Líneas generales para la propuesta

- ◆ Crear una nueva Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos con carácter Social y que recoja todos los elementos estratégicos de corto, mediano y de largo plazo de la Política de Vivienda.
- ◆ Crear dentro de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, un mecanismo especial para proteger y garantizar la propiedad de la vivienda para aquellas familias que, a través del sistema financiero bancario obtuvieron una casa en crédito y que llevan varios años amortizándola, pero que por causas diversas - pérdida del empleo, muerte del jefe de familia, etc.- pueden sufrir atrasos en sus pagos y, por consiguiente la pérdida de su vivienda.
- ◆ Crear un instrumento legal del desarrollo urbanístico moderno, que regule, norme de manera integral, todos los aspectos técnicos, sanitarios, ambientales, etc.
- ◆ Emitir un acuerdo gubernativo que regule y legalice una Comisión de Alto Nivel, en la que participara la Sociedad Civil Organizada.

Elementos involucrados en la propuesta

- ◆ La Familia (como sujeto y centro de toda actividad).
- ◆ Los Recursos Económicos Financieros.
- ◆ Normas y Especificaciones (garantía de calidad y funcionalidad).
- ◆ Equilibrio del Medio Ambiente.
- ◆ Casa digna (servicios básicos, espacio mínimo, facilidades comunitarias básicas y seguras).

Premisas de Acción

Construir una sociedad de oportunidades, que nos permitan mejorar la calidad de vida a través del desarrollo humano sostenible, basado en la participación ciudadana.

Proceso de Participación y Consulta

Necesidades :

- ◆ Necesidad de las personas de trabajar a favor de su propio desarrollo.
- ◆ Necesidad de abrir opciones para la participación ciudadana.

Cambio :

- ◆ Actitud que conduzca al ordenamiento, la racionalización de los recursos, la eliminación de traslapes, duplicaciones y promoción del diálogo, el consenso, la concertación y la responsabilidad individual y colectiva.
- ◆ Mayor protagonismo de las Delegaciones.
- ◆ Propiciar el cambio en los ciudadanos, de ser simples receptores pasivos de la ayuda estatal a protagonistas activos de su propio desarrollo.

Estrategias :

- ◆ Permitir que la sociedad defina sus prioridades.
- ◆ Fiscalizar los recursos invertidos de manera eficiente por parte de la comunidad.
- ◆ Promover el sentido de pertenencia de la comunidad sobre sus obras y sus servicios.
- ◆ Reducir los costos al compartirlos con la comunidad, eliminando intermediarios y no permitiendo desviaciones.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Idañez, María José y Ezequiel Ander-Egg (1994), Evaluación de políticas y programas sociales, Ed. Lumen, Buenos Aires, 330 p.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992), Estudio Introductorio, en El estudio de las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, México, 280 p.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992), La hechura de las políticas, Ed. Porrúa, México, 434 p.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992), Políticas y racionalidad administrativa y decisión política, Ed. Porrúa, México, 281 p.

Bardach, Eugene. (1996), Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas públicas, en Luis F. Aguilar Villanueva (Coord.), Problemas públicos y agenda de gobierno, Ed. Porrúa, México, 219-274 p.

Bensusan, Graciela y Juan Alfonseca, (1990), Políticas públicas en América Latina: seis estudios de caso, Edita FLACSO, México, 290 p.

Bruni, Arocena. (1994), Políticas de estado: estrategias de mediano y largo plazo en Las dimensiones científicas, laborales y sociales, Edita Trilce, IFO y FESUR, Uruguay, 116 p.

Canto Chac. (1994), Reforma del estado y políticas sociales, Ed. Porrúa, México, 170 p.

Catalán Valdés, Rafael. (1993). Las nuevas políticas de vivienda, FCE, México, 234 p.

Compilación de Legislación sobre menores, (1996), DIF, México.

Consejo Consultivo de Programa Nacional de Solidaridad. (1991), Lineamientos programáticos; "El Combate a la Pobreza". México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2000), Instituto Federal Electoral, México.

Cordera, Rolando, (1995), "Mercado y Equidad" México.

Córdoba, Arnaldo. (1985), " La Ideología de la Revolución Mexicana", IIS-ERA, México.

Coulomb Bosc, René. (1988), Políticas urbanas en la ciudad central del área metropolitana de la Ciudad de México. México.

Cunilli Grau, Nuria. (1997), Repensado lo público a través de la sociedad, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 320 p.

De la Garza Toledo, Enrique. (1996), Políticas públicas, alternativas en México, edita la Jornada/CIICH-UNAM, México, 90 p.

Delgado de Cantú, Gloria M. (1991), Historia de México. Formación del Estado moderno. México. Ed. Alhambra Bachiller. 423 p.

El DIF y la descentralización, (1987), en La administración municipal y el sistema para el desarrollo integral de la familia, DIF-INAP, México.

El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo. (1985), En Antología de la Planeación en México (1917-1985), SPP y FCE, México.

Espinoza, Oscar. (1996), "Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000", México.

Franco, Rolando. (1993), "Las grandes controversias de la política social", en Desarrollo social en los 90'S, CEPAL-ILPES-UNICEF, Chile, Santiago.

González Tiburcio, Enrique. (1991), Reforma del estado y política social, edita INAP, México, 127 p.

Gordon, Sara. (1998), "solidaridad en la transición de las modalidades de reorientación social y política en México" México.

Guerra Rodríguez, Carlos. (1996), La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias, en Las políticas sociales de México en los años noventa, Coedición Instituto Mora/ UNAM/ FLACSO/Plaza y Valdés, México, 75-110 p.

Guerrero, Omar. (1989), El Estado y la Administración Pública en México, INAP, México.

Haro Belchez, Guillermo. (1991), La función pública en el proceso de modernización nacional, Edita IAPEM, México, 162 p.

Historia de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, (1981), La institución, México.

Ibarra, David (1996), ¿Transición o crisis?. Aguilar. México.

Jeannot, Fernando. (1990), La modernización del estado empresario en América Latina: Hacia una teoría del sector público, Ed. UAM- Azcapotzalco, 223 p.

Laurell Asa, Cristina (coord.). (1996), Hacia una política social alternativa, México, 250 p.

Lindblom, Charles E. (1991), El proceso de elaboración de políticas públicas, Ed. Porrúa, México, 160 p.

Lotería Nacional para la Asistencia Pública. (1994), Memoria de Gestión 1988-1994. México.

Méndez, José Luis (coord.). (1984), Reorganizaciones civiles y políticas públicas en México y Centro América, Edita Academia de Investigación en Políticas Públicas A.C. México, 494 p.

Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig. (1992), Las políticas públicas, Ed. Ariel, Barcelona, 271 p.

Morris Stephen. (1992), Corrupción y política en el México contemporáneo, Siglo XXI, México, 194 p.

Nuestro reto...servir a los que menos tienen (Acciones y avances de la asistencia social de 1988 a 1994), (1994), DIF, México.

Oszlak, Oscar (comp.). (1984), Teoría de la burocracia estatal. Ed. Paidós, Argentina, 492 p.

Peters, B. Guy. (1992), Gestión y política pública. Ed. Paidós, Argentina, 125 p.

Pineda, Juan de Dios (coord.) (1992), Enfoques de políticas y gobernabilidad, Edita Colegio de Ciencia Política y Administración Pública, México, 269 p.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, (1989), Poder Ejecutivo Federal, México.

Poder Legislativo de la Unión, "Ley Federal de la Vivienda", (1993), Editorial Porrúa, S.A. México.

Poder Legislativo Federal. (1994), "Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal" editada por la Secretaría de Gobernación, México.

Política de Vivienda Secretaría de Desarrollo Social, (1996). México.

Rabotnikof, Nora. (1997). El espacio público. Instituto Federal Electoral, Colección Ensayos, México, 82 p.

Rojas, Carlos. (1993), "El Programa Nacional de Solidaridad en la Modernización Nacional", Mimeo.

Romo Martín, Jorge H., (1987), "Ley Nacional sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social", en Administración Municipal y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, INAP-DIF, México.

Sáez de Nanclares, Mauricio. (1996), La disputa por lo público, Edita Deca- Equipo Pueblo A.C. México, 236 p.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, (1988), Memoria, 1983-1988, DIF, México.

Subirats, Joan. (1992), Análisis de las políticas públicas y eficiencia de la administración en Misterios para la administración pública, Madrid, 780 p.

Susan Eckstein. El Estado y la pobreza urbana en México. México, Ed. Siglo XXI.

Trejo, Guillermo. Claudio Jones. (Coord.), (1993) Contra la pobreza "por una estrategia de política social" México. Ed. cal y arena. 309 p.

Valdivia Pueyo, Francisco, (1985), La beneficencia pública del D.F., precursora y coadyuvante de la Asistencia Social en México, S.E., México.

Van Meter, Donal S. Y Carl Van Horn, (1996), El proceso de la implementación de las políticas: Un marco conceptual, en Luis F. Aguilar Villanueva (editor): La implementación de las políticas públicas, Ed. Porrúa, México, 97-147 p.

Ward, Peter, Políticas de bienestar social en México (1970-1989), Nueva Imagen, México.

Wright, Deil. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales, FCE, México, 200 p.

HEMEROGRAFIA

Arato, Andrew y Cohen, Jean (1999) “Esfera pública y sociedad civil”, En metapolítica núm. 9. Edita CEPCOM, México, pp. 35-60.

Bazau, Rodrigo (1993). “¿Cómo hacer del estado un bien público?”, En Sociología núm. 22, Edita DCSH-UAM / Azcapotzalco, México, pp. 23-51.

Cardozo, Myriam y Moreno, Pedro (1983). “Eficiencia y evaluación de la gestión de las organizaciones. Un intento de aplicación para el sector público”, En revista de administración pública, NÚM. 4 Edita el CIDE, México, 30 pp.

Cruz, Noé (1999) “Presupuesto prudente con énfasis social”, En revista Época, NÚM. 441, México, pp, 24-26.

Ethier, Diane (1997). “Políticas públicas sociales”, en revista semestral del CIDE, núm. 1, Vol. 4, Edición del CIDE, México, 232 pp.

González Madrid, Miguel (1999). “¿A que llamamos políticas públicas?”, en Iztapalapa. Núm. 46, Edita DCSH-UAM/ Iztapalapa, México, pp. 15-30.

Penzo D’Albenzio, Cristin Teresa (1998). “La construcción de políticas públicas: estado más sociedad”, en gestión y estrategia NÚM. 14, Departamento de administración UAM/ Azcapotzalco, México, pp 9-20.

Peters, Guy (1995). “Políticas públicas”, en Gestión y política pública, núm. 2. Vol. 4, Edición del CIDE, México, pp. 23-35.

Robles Tapia, Gonzalo (1993). “La evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas”, En revista de administración pública NÚM. 84, Edición del INAP, México, pp 85-110.

Sánchez, Juan (1999). “Ciudades atestadas, campos despoblados”, En revista Época NÚM. 441, México, pp 16-19.

Sfez, Lucien (1990). “Políticas públicas”, En revista del COLMEX. Núm. 4, México, octubre de 1990, 240 pp.

Subirats, Joan (1992). “Los instrumentos de las políticas, en debate público y el proceso de evaluación”, En gestión y política núm. 1, Vol. 4, Edición del CIDE, México, pp. 5-30.