

Problemas de la democracia local: la gestión de gobierno en la Delegación Iztapalapa de la Ciudad de México

Problems of local democracy: The management of government
in the Iztapalapa Delegation of Mexico City

Francisco Reveles Vázquez*

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar los problemas que enfrenta un gobierno local electo democráticamente para lograr el mayor grado de igualdad social de sus gobernados. En este caso estudiamos la experiencia de las jefaturas delegacionales del Partido de la Revolución Democrática en Iztapalapa, una de las delegaciones con alto nivel de marginación social y la de mayor cantidad de población de la capital de la República Mexicana. Analizamos las políticas sociales desarrolladas durante cinco administraciones perredistas, destacando sus limitados resultados en las condiciones de vida de la mayoría de la población. Esto es consecuencia principalmente de acciones de gobierno que se han reducido a transferencias económicas para grupos vulnerables y personas en situación de alta marginación. La experiencia perredista en delegaciones como Iztapalapa demuestra que para cumplir con un programa de izquierda no basta que los gobernantes sean electos democráticamente, ni que hagan reparto de recursos directamente a la población. Se requieren políticas de largo plazo (enmarcadas en un programa de gobierno global) que tengan como principio esencial la búsqueda de la igualdad social.

Palabras clave: Gobierno, local, democracia, igualdad, izquierda.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the problems faced by a democratically elected local government to achieve the highest degree of social equality of its governed. In this case, we study the experience of the delegational headquarters of the Partido de la Revolución Democrática in Iztapalapa, one of the delegations with a high level of social marginalization and the largest population in the capital of the Mexican Republic. We analyze the social policies implemented by five PRD administrations, highlighting their limited results in the living conditions of the majority of the population. This is mainly a consequence of government actions that have been reduced to economic transfers for vulnerable groups and people in a situation of high marginalization. The PRD experience in delegations such as Iztapalapa shows that in order to comply with a left program, it is not enough for the government to be democratically elected or to allocate resources directly to the population. It is required long-term policies (framed in a global governance program) that have as essential principle the pursuit of social equality.

Keywords: Government, democracy, local, equality, left.

Artículo recibido el 23 de junio de 2017
y aceptado el 3 de julio

* Profesor de Tiempo Completo del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Responsable del proyecto de investigación denominado «Gobiernos y democracia en América Latina: en la búsqueda de la equidad social y la participación ciudadana», que recibe el auspicio de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM. <frevelsv@hotmail.com>.

Los gobiernos locales en la Ciudad de México no han sido estudiados a fondo, a pesar de varias características sumamente interesantes: en primer término, el hecho de que desde el año 2000 los titulares de los órganos político administrativos, denominados como jefaturas delegacionales, son elegidos por el voto directo de los ciudadanos; en segundo, la falta de un completo régimen legal que les permita funcionar como un gobierno autónomo con atribuciones que faciliten su desenvolvimiento; en tercero, la ausencia de un órgano que controle, modere o supervise el proceder de los jefes delegacionales; en cuarto, que un partido de izquierda (el Partido de la Revolución Democrática) haya encabezado la mayoría de las delegaciones por lo menos de 2000 a 2015 y, en quinto, que las gestiones se hallan destacado por la puesta en práctica de numerosas políticas sociales dirigidas a grupos vulnerables.

Los problemas derivados de estos fenómenos son numerosos: la debilidad política y presupuestal de los gobiernos locales frente a instancias superiores de gobierno, el centralismo en la toma de decisiones en el plano delegacional, la falta de transparencia y de rendición de cuentas de los funcionarios, el uso de recursos públicos en beneficio propio o para obtener el triunfo en procesos electorales, la práctica del clientelismo de las corrientes perredistas (que al mismo tiempo ocupan espacios de poder en el aparato administrativo, fungen como grupos de presión para satisfacer los intereses específicos de sus agremiados y son indispensables para asegurar el triunfo electoral del partido predominante).

Por todo lo anterior, es necesario estudiar los gobiernos locales de la capital mexicana, con el fin de evaluar su contribución al fortalecimiento de la forma de gobierno democrática en el ámbito local. A partir de un esquema analítico basado en el concepto de calidad de la democracia, en este trabajo estudiamos el caso de la gestión perredista en Iztapalapa. Esta es la delegación con el mayor número de habitantes de las 16 que componen el territorio capitalino y es de las que tienen mayores niveles de marginación. El PRD la ha gobernado durante casi 17 años de manera ininterrumpida, en particular la corriente Nueva Izquierda, a la que pertenecieron por lo menos tres de los jefes delegacionales del periodo señalado. El triunfo del Partido del Trabajo en 2009 fue anecdótico, pues no alteró el predominio del perredismo; más bien, fue producto de la división interna en este partido y no determinó cambio alguno en su desempeño (Arrieta, 2011). Al final del conflicto, al frente de la delegación quedó una destacada militante

perredista (que, incluso, llegó a imprimir un sello más social a su gestión de gobierno).

En la Delegación Iztapalapa se han experimentado diversas políticas sociales que han servido para asegurar el triunfo del partido en procesos electorales, independientemente de la adscripción política a determinada corriente. El elevado número de potenciales electores le ha otorgado gran relevancia, y es en ella donde la disputa por el respaldo de los ciudadanos se ha dado de manera cruenta y poco o nada democrática, tanto en procesos internos de designación de candidatos como en campañas electorales regulares.

Por todo lo anterior, en este trabajo estudiamos la gestión de gobierno perredista en la Delegación Iztapalapa. En primer término, puntualizamos nuestra perspectiva teórica para después señalar algunos elementos esenciales en los cuales se enmarca el desempeño de los gobiernos locales. Luego, tratamos propiamente la gestión de gobierno perredista, destacando primero su predominio electoral y enseguida el perfil profesional y político de los jefes delegacionales. Después, nos adentramos en las políticas públicas desarrolladas en la práctica, con base en información proveniente de los informes de gobierno y las comparecencias de los jefes ante la Asamblea Legislativa del DF (ALDF). En específico, revisamos las políticas sociales llevadas a cabo por cinco administraciones (de 2000 a 2015). Por último, señalamos cuál es el alcance de las políticas sociales perredistas en cuanto a los niveles de vida de la población iztapalapense, es decir, en cuanto al grado de igualdad social conseguido por los gobiernos democráticamente electos. Como veremos, los resultados son insatisfactorios. Nuestra conclusión es que los gobiernos locales han contribuido poco a la mejora de las condiciones de vida de la población, debido a la falta de atribuciones legales, escasez de recursos, alta densidad poblacional y políticas sociales basadas en transferencias directas. En suma, su contribución a la democratización, en términos de bienestar y de igualdad social, no se corresponde con el discurso de los gobernantes, siempre prestos a afirmar su condición de gobierno de izquierda o, por lo menos, de gobierno progresista.¹

¹ Agradezco la invaluable colaboración de Violeta Miranda Núñez y Jesús Alexander Ríos Balbuena, quienes trabajaron junto conmigo en la recolección y sistematización de la información utilizada para elaborar este artículo.

Gobiernos locales en la Ciudad de México: marco legal y contexto político

Para el análisis, echamos mano del concepto de calidad de la democracia de Leonardo Morlino. Desde su punto de vista, hay cinco grandes dimensiones útiles para estudiar los gobiernos: el respeto al estado de derecho, el respeto y ampliación de derechos políticos y sociales, la búsqueda de la igualdad social, la rendición de cuentas y su grado de responsabilidad política (Morlino, 2005, 2012). La adscripción ideológica de los gobernantes sirve como un punto de partida, pero es insuficiente para evaluar su desempeño al frente de las instituciones públicas. Pero el hecho de que en el caso de estudio el gobernante sea un partido de izquierda, en principio, lo compromete a desarrollar una gestión que por encima de todo busque la equidad social, sin dejar de lado la libertad y la responsabilidad política.

En la historia reciente, la experiencia de gobiernos electos por voto directo en las delegaciones data del año 2000. El marco legal instaurado desde 1996 fue producto de la negociación entre el entonces partido gobernante en el plano federal (el Partido Revolucionario Institucional) y el principal partido de oposición de izquierda, el PRD (resultado de una escisión priísta combinada con la mayoría de liderazgos, corrientes y organizaciones de la izquierda mexicana de esa época).

Poco dispuesto a ceder el poder fácilmente, el PRI hizo todo lo posible por retrasar la democratización de la capital del país, consciente de la fuerte presencia de la oposición de izquierda en dicho territorio. De ese modo, la apertura fue gradual: en 1988 surgió una especie de congreso local con atribuciones bastante limitadas que iría ganando relevancia hasta convertirse en la Asamblea Legislativa del DF. En 1997, los ciudadanos votaron por primera vez por su jefe de Gobierno (no por su gobernador), y en 2000 tuvieron derecho también a sufragar por su jefe delegacional. No se formó el estado número 32, ni se eligieron gobernador o alcaldes, mucho menos se formaron cabildos. Sólo se concedió el voto a los capitalinos para elegir a sus autoridades.

El marco legal correspondiente tiene por ello pocos alcances y muchas limitaciones.² En referencia a los gobiernos locales, es necesario destacar su falta de autonomía financiera, pues es la administración central y la

ALDF las que tienen en sus manos la definición de su presupuesto. Los jefes delegacionales solicitan o proponen, pero difícilmente pueden decidir. Esto provoca que dependan de negociaciones con los diputados locales y con el jefe de Gobierno. El papel de las corrientes adquiere una importancia fundamental, por lo que los jefes deben no sólo negociar con los diputados locales, sino con las corrientes presentes en sus propios territorios, distribuyendo cargos y recursos públicos entre sus representantes. Asimismo, su desempeño está relativamente sujeto a decisiones del jefe de Gobierno y a las presiones de funcionarios de alto o mediano rango de la administración central, por lo general encargados de las oficinas que manejan el presupuesto.

Los gobiernos locales carecen de atribuciones similares a las de los municipios, siendo la principal la imposibilidad del cobro de impuestos sustantivos como el del predial. Sus ingresos propios son, por tanto, limitados: mercados públicos, recintos culturales, sanitarios e instalaciones deportivas son las fuentes de ingresos propios más comunes, sin dejar de mencionar los ingresos por concepto de trámites vehiculares, permisos de obras o de comercio en la vía pública. Aunque este último podría parecer a primera vista una bolsa generosa, en realidad no lo es por la tolerancia de los gobernantes hacia los comerciantes ambulantes y, en general, hacia las distintas formas de subempleo que campean por toda la Delegación Iztapalapa. Incluso, durante la administración de Anguiano (2015-2018) los apoyos han sido más pronunciados, sin que al mismo tiempo se hayan establecido obligaciones financieras y legales para los vendedores y sus organizaciones.³

Como es natural, los gobiernos locales no determinan las políticas de mayor calado en materia económica, incluyendo las de carácter social. Todas ellas corren a cargo de la administración central, o incluso del gobierno federal. No obstante, las jefaturas delegacionales han podido desarrollar diversas políticas que estudiamos a continuación, todo ello con el objetivo final de evaluar cuál ha sido su contribución a la equidad social.

³Hacia 2016, en lugares neurálgicos de la delegación se construyeron techos permanentes para proteger a los ambulantes, ubicados en zonas de alto riesgo por el constante tránsito de gran cantidad de personas y de automóviles (lugares como las entradas de las estaciones del sistema de transporte colectivo, Metro).

Datos básicos del territorio de estudio

Iztapalapa es la delegación con mayor densidad de población. Alrededor de un millón 800 mil personas habitan en ella. Constituye alrededor del 21% de la población total de la capital. Poco más de la mitad labora, la mayoría (el 74%) es asalariada y el resto trabaja por cuenta propia. Para acudir a su lugar de empleo, estos trabajadores deben trasladarse a otras zonas de la capital, con medios y vías de comunicación limitados.

Gráfica 1. Población total, Delegación Iztapalapa



Fuente: INEGI.

La delegación colinda con municipios del Estado de México con características socioeconómicas similares. Nezahualcóyotl, Los Reyes, La Paz, Valle de Chalco y Chalco. Los problemas principales que padece son la escasez de agua potable, la inseguridad pública, la falta de regularización de viviendas o terrenos y una gran demanda de espacios educativos en todos los niveles. Hay focos rojos en delincuencia, saturación de vías de comunicación terrestre y un transporte público de mala calidad e insuficiente para el elevado número de pobladores locales y de zonas aledañas del territorio mexicano.

La delegación adquirió relevancia política por su abultado padrón electoral y la gran cantidad de organizaciones sociales que actúan en ella. Los primeros tres delegados pertenecieron a la misma corriente, Nueva Izquierda, la que en el plano nacional conquistó la dirigencia del partido en 2008. Dos de los delegados (René Arce y Víctor Hugo Círigó) fueron protagonistas esenciales de la vida del partido en el DF y en el plano nacional. Entre sus aspiraciones, colocaron la Jefatura de Gobierno, pero sus desavenencias con López Obrador y con las corrientes más extremistas truncaron no sólo cualquier posibilidad en 2006 y de hecho su salida del partido después de la pugna por la dirigencia capitalina en 2008 y por

las candidaturas electorales de 2009. A consecuencia de este conflicto, en 2009 las corrientes se dividieron y los grupos afines a López Obrador promovieron el voto a favor del PT sólo para forzar al jefe delegacional electo a ceder el cargo a su abanderada, Clara Brugada. El divisionismo prosiguió en los siguientes comicios, pero ello no impidió el triunfo del PRD en 2012 con Jesús Valencia (más cercano al jefe de Gobierno que a cualquier corriente) y en 2015 con Dione Anguiano (con grupo político local, en alianza con Nueva Izquierda), quien derrotó a Brugada, candidata del entonces nuevo partido, Movimiento de Regeneración Nacional (dirigido por López Obrador).

Tabla 1. *Jefes delegacionales de Iztapalapa, 1997-2018*

Nombre	Periodo	Partido	
Elio Arturo Villaseñor Gómez	1997-2000	PRD	CCS
René Arce Islas	2000-2003	PRD	NI
Víctor Hugo Círigo Vázquez	2003-2006	PRD	NI
Horacio Martínez Meza	2006-2009	PRD	NI
Rafael Acosta Ángeles	2009	PT	AMLO
Clara Brugada Molina	2009-2012	PRD	IS
Jesús Valencia Guzmán	2012-2015	PRD	MEC
Dione Anguiano Flores	2015-2018	PRD	MESI/NI

**Salvo Brugada, no se enlistan los jefes interinos.*

Los datos curriculares de cinco delegados perredistas electos por voto directo y un sustituto (descartando a Acosta, porque no era militante del partido) expresan varios rasgos característicos generales que conviene resaltar: en primer lugar, únicamente dos de ellos tenían vínculos con el jefe de Gobierno, sin relaciones con las corrientes políticas (Villaseñor con Cárdenas y Valencia con Ebrard).⁴ Tres pertenecían a la corriente Nueva Izquierda, una a Izquierda Social y otra a la corriente local llamada Movimiento Equidad Social de Izquierda (MESI), encabezada por

⁴La mayor parte de los datos fueron obtenidos vía Info DF de los currículos de los jefes delegacionales, proporcionados por la Jefatura Delegacional de Dione Anguiano. Se complementaron con información de los portales de la ALDF y de la Cámara de Diputados, además de hemerografía proveniente de los diarios *La Jornada*, *El Universal* y la *Crónica de Hoy*, y de portales informativos como *ADN Político*.

Anguiano y su esposo, Alfredo Hernández Raigosa, quien en realidad hizo alianza con NI para obtener la candidatura en 2015.⁵

Todos estudiaron una licenciatura en escuelas públicas, cuatro en la Universidad Autónoma Metropolitana y los demás en la UNAM. Dos se formaron en Economía, dos en Derecho, uno en Ciencias Políticas, otro en Sociología y uno más en Psicología. A diferencia de otras delegaciones, predominan otras disciplinas diferentes a esta última.

La mitad contaba con experiencia profesional, los tres en la administración central (Brugada como procuradora social, Valencia en el organismo de atención a la niñez denominado Desarrollo Integral de la Familia, DIF, y Anguiano en el Instituto del Deporte, en un órgano menor de la Secretaría de Educación y también como procuradora social). Cinco habían participado en alguna campaña electoral y ganado diputaciones federales o diputaciones locales. Asimismo, dos tercios tenían experiencia en las estructuras partidistas, uno en el plano local como presidente del CDE-DF y del comité delegacional, otros dos habían ocupado la Secretaría General, y también había exintegrantes del Comité Delegacional.

Respecto a su participación en organizaciones sociales o sus vínculos con ellas, cabe destacar que el primer delegado fue fundador del Equipo Pueblo, una organización con larga trayectoria en el activismo político de izquierda y que tendría participación en distintas iniciativas de gobierno en toda la ciudad. Arce y Círigo también tenían trayectoria en agrupaciones sociales, empezando porque el primero había participado en la guerrilla urbana de los años setenta en la Liga Comunista 23 de Septiembre; el segundo había colaborado estrechamente con Arce en la acción urbana y después en el partido mismo. Por su parte, Brugada presumía de una larga trayectoria en diversas organizaciones, principalmente como fundadora de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), otra de las más representativas de la izquierda social mexicana. Ya bajo las administraciones perredistas, había promovido la organización de colonos en San Miguel Teotongo y en la sierra de Santa Catarina, dos de las colonias de mayor grado de marginación social. Y Anguiano había sido activista estudiantil en su juventud (en la Unión por la Organización del Movimiento Estudiantil, UPOME).

⁵Para la identificación de los políticos por corriente, cfr. Lara, 2011, y Arrieta, 2011. Revisese también González, 2011.

Ejercicio de gobierno

Hacia el comienzo de las gestiones perredistas, la población de más de un millón 800 mil personas era superior a la de 13 estados de la república y a la de varios países de Centroamérica. En 2001 había 186 unidades territoriales, entre las cuales funcionaban 293 unidades habitacionales en las cuales habitaba casi la mitad de la población. Siete direcciones territoriales se encargaban de administrar la delegación.

Es interesante que en el año 2000 había 161 servidores públicos que atendían a un millón 761 mil 673 habitantes (Arce, 2001:2). Por ello, la primera administración hizo una amplia contratación, quedando la tasa en un servidor por cada 7 mil habitantes. De acuerdo con Círiga, a principios de 2005 la nómina era de 10 mil trabajadores. En 2012 se creó una nueva dirección territorial.

Entre 2012 y 2015 fue práctica común la subcontratación de personal en los 27 centros sociales y 76 centros comunitarios de la delegación; en otras palabras, el pago de «instructores» de las distintas actividades proporcionadas en dichos centros provenientes de las propias comunidades, «retribuidos con las cuotas de las y los usuarios, de forma tal que las actividades son autofinanciadas» (Valencia, 2014:120). El monto y la periodicidad de las retribuciones no estaban reguladas; dependían del delegado y no había reglas para seleccionar a los instructores, mucho menos tenían las mejores condiciones para desempeñar su trabajo, puesto que no eran empleados o trabajadores formales del gobierno.⁶

A diferencia de otras delegaciones, en Iztapalapa hubo una descentralización institucionalmente establecida para que las direcciones territoriales pudieran dar respuesta a las demandas sociales. De acuerdo con Arce, impulsor principal de la medida, era necesario, ya que antaño las subdelegaciones se habían convertido en filtros de las demandas y no daban satisfacción alguna a las mismas. En su segundo informe planteó que gracias a la descentralización el 60% de las demandas eran recibidas y resueltas en las direcciones, por lo que se aligeraba la carga de trabajo del jefe delegacional y las respuestas eran más expeditas que antaño. A

⁶ De acuerdo con la misma fuente, en los centros «se promueven actividades encaminadas a la integración familiar, capacitación para el trabajo, promoción de la convivencia social, alternativas para el aprovechamiento del tiempo libre, consultas médicas [...] y desarrollo de actividades deportivas, culturales y recreativas» (Valencia, 2014:120).

partir de la gestión de Brugada (2010-2012), sin embargo, las coordinaciones se convirtieron en un problema porque la delegada se vio forzada a repartirlas en función del peso de las corrientes políticas. Y no todas actuaron de acuerdo con sus directrices, generando problemas para el buen desempeño de este gobierno y de los siguientes (López, Espejel y Palazuelos, 2017).

Arce no encubrió sus diferencias con el gobierno central en varios asuntos, principalmente en cuanto a las invitaciones a instancias federales para intervenir en las acciones del gobierno local (como en el mantenimiento de las escuelas públicas, el abasto de agua o la seguridad). Hubo diferencias también respecto a la participación del ejército en las calles. Pero siempre las relaciones se basaron en el respeto mutuo, según declaraciones del delegado plasmadas en sus informes y comparecencias ante la ALDF. Las contradicciones persistirían hasta la salida de Arce y sus seguidores en 2008.

Ningún otro jefe delegacional tendría roces con el gobierno central. Problemas políticos sí hubo, principalmente con Jesús Valencia, cuestionado por presunto enriquecimiento ilícito, reflejado en sus vehículos y viviendas. El escándalo no se prolongó demasiado; el partido apoyó a Valencia sin dudarle, dándole la oportunidad de ser candidato a diputado federal.

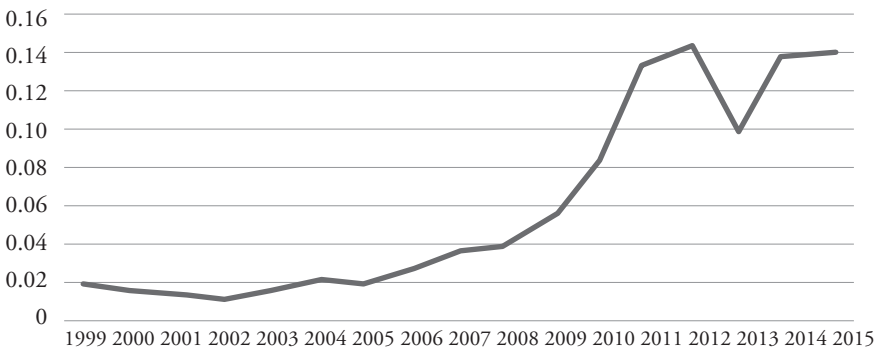
Políticas sociales

Iztapalapa es una de las delegaciones con peores condiciones sociales desde la década de los setenta. Como veremos, los más de 15 años de gobiernos perredistas no han provocado sensibles cambios en esta dimensión. Es necesario revisar las políticas o acciones de gobierno en materia social para evaluarlas e identificar su impacto, más allá de los discursos o de las buenas intenciones de los gobernantes.

La distribución del presupuesto delegacional sigue rumbos diversos, dependiendo de los problemas locales y de la perspectiva de los gobernantes. La partida correspondiente a transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, exhibe una tendencia reveladora, como se aprecia en la siguiente gráfica. Entre 1999 y 2005 hubo pocos recursos, incluso decrementos dentro de la exigua cantidad canalizada en esos años de los gobiernos de Arce y Círigo. De 2006 en adelante, empezaría un ascen-

so que alcanzaría su mayor nivel en 2012, cuando el porcentaje llegó a 14.1 por ciento. Es indiscutible que la gestión de Brugada incrementó el presupuesto de manera notable en sus tres años de gestión, pese al complicado inicio y al permanente divisionismo en su gabinete. De igual manera, hubo una inesperada reducción en 2013, en el primer año de Valencia, para luego experimentar una recuperación en los años 2014 y 2015, llegando casi al mismo nivel que tres años atrás. Si bien estos datos no revelan una lógica electoral en la distribución de recursos, sí exhiben el interés de los gobernantes por mantener niveles significativos de gasto por lo menos en los dos procesos electorales correspondientes a 2012 y 2015.

Gráfica 2. *Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas*



Fuente: Cuentas Públicas de la Delegación Iztapalapa.

Otro problema fue la imprecisión de los criterios para la distribución de recursos a las delegaciones. En las primeras cuatro gestiones no hubo criterios bien definidos para tal fin; fue sólo después de 2009 cuando se repartió una parte de manera equitativa y otra de acuerdo con la cantidad de población. Por otro lado, de suyo los recursos son limitados, por lo que difícilmente las jefaturas delegacionales se caracterizan por su trabajo en materia de políticas sociales. El estatuto de gobierno preveía que sólo un 3% del presupuesto delegacional podía canalizarse para políticas sociales, reservándose el derecho de decidir tales políticas.

En 2002, Arce enfatizó la falta de equidad en la distribución de recursos para las delegaciones, puesto que siendo Iztapalapa una de las delegaciones más pobladas (el municipio más poblado del país), los

habitantes percibían per cápita «hasta 4 veces menos» que los de otras delegaciones. De manera que era imprescindible hacer un cambio en las fórmulas de distribución de recursos para que se considerara la cantidad de población, la infraestructura, los niveles socioeconómicos y la recaudación de impuestos.

Tabla 2. *Ejes estratégicos de gobiernos perredistas de Iztapalapa*

Víctor Hugo Círigo	Horacio Martínez	Jesús Valencia
Construcción de Ciudadanía	Bienestar Social y Humano (antes Desarrollo Humano)	Capital Social
Desarrollo Local	Jurídico y Seguridad Pública (antes Seguridad para los Tuyos y Seguridad para Padres e Hijos)	Capital en Desarrollo
Cultura de la Legalidad y Seguridad Pública	Atención Ciudadana	Capital Segura
Descentralización y Territorialización de Programas y Funciones	Desarrollo Urbano y Sustentable	Capital Sustentable
	Cultura y Turismo (antes Cultura para Todos)	Capital Efectiva

Fuente: Elaboración propia, con base en informes de gobierno. Los otros delegados no explicitaron sus ejes estratégicos en sus informes, ni en sus comparecencias.

La atención a los grupos vulnerables fue la prioridad para la aplicación del gasto social. La población de Iztapalapa vive en su mayoría en condiciones de alta o muy alta marginación. Por eso, muchas de las acciones sociales de los gobiernos locales se destinaron a esa población. Lo cierto es que los programas sociales se pueden distribuir considerando el nivel educativo y los grupos vulnerables, como se aprecia en la tabla siguiente.

Para darse una idea más clara del tipo de programas sociales de Iztapalapa, y dado que ni Arce, Círigo o Martínez explicitaron suficientemente sus respectivas acciones (dado que tampoco había una regulación al respecto), conviene citar los programas sociales de Brugada y de Valencia. Los de la primera fueron:

Tabla 3. *Programas sociales de Clara Brugada (2010-2012)*

Nombre	Objetivos
Programa de Empleo Temporal- Programa de Autogestión Económica	Apoyar por seis meses a personas que pierdan su empleo. El programa cambió para proporcionar recursos a micronegocios o práctica de oficios
Programa para Jóvenes	Beca universal
Programa Campo-Ciudad	Proporcionar productos agrícolas a bajo costo
Programa Universal Cocotzin	Ayuda económica a jefas de familia de niños menores de 5 años y capacitación para atenderlos
Programa Lavamos a Hacer	Servicio de lavandería a bajo costo con talleres, pláticas o capacitación sobre diversos temas
Pensión Universal para Adultos Mayores de 65 a 67 años	Pensión alimenticia. En 2012 se adicionó una tarjeta de descuentos
Programa de Defensa de la Economía Popular	Ayuda económica para habitantes de zonas marginadas
Programa Préndete con tus Derechos	Beca bimestral y actividades culturales y deportivas
Programa de Atención a Personas con Discapacidad	Ayuda económica bimestral

Fuente: Elaboración propia, con base en informes delegacionales.

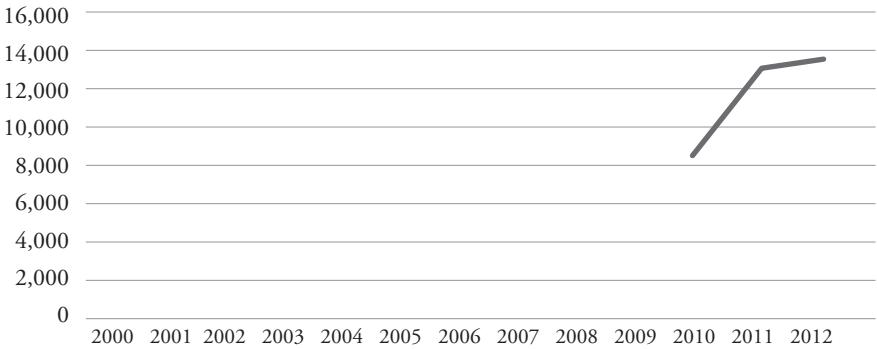
Mediante el primero se concedía un «apoyo» a desempleados para que trabajaran temporalmente en actividades como jardinería, pintura o remozamiento de espacios públicos y escuelas. En 2010, el apoyo equivalía al 87% del salario mínimo (alrededor de mil 200 pesos al mes) por cubrir cinco horas diarias, cinco días a la semana y durante cinco meses (Brugada, 2011:18). Para entonces, la delegada señaló que la segunda etapa del programa trataría de que los empleos ya no fuesen temporales, sino de «ingresos permanentes», por lo que su sentido cambió para dar capacitación para el trabajo y un «capital semilla» con el objeto de emprender alguna actividad económica permanente.

La pensión local ampliaba la del gobierno central, que ya para este año cubría a la población de 68 años o más. Iztapalapa era la única delegación que tenía ese apoyo, lo que fue muy presumido por sus impulsores.

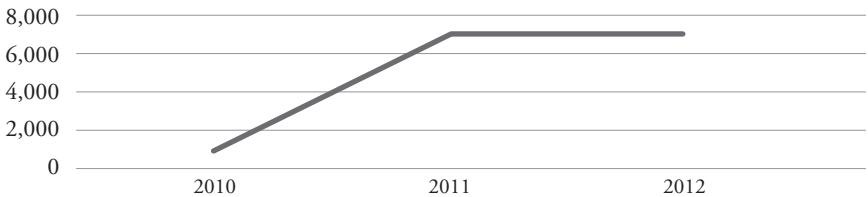
La atención a los jóvenes consistía en capacitación para el trabajo, actividades artísticas y deportivas. Préndete con tus Derechos era dirigido a estudiantes de secundaria, que consistía en talleres de diverso tipo. El

programa Cocotzin era para la capacitación de personas responsables del cuidado de niños de 5 años o menos (en realidad, fue dirigido a madres).

Gráfica 3. *Beneficiarios del Programa Responsables de Niños*



Gráfica 4. *Beneficiarios de vales para gas*



Fuente: Elaboración propia, con base en informes de gobierno y comparecencias de los jefes delegacionales. Las siguientes tablas o gráficas provienen de la misma fuente hasta nueva indicación.

La defensa de la economía popular consistió en la entrega de vales de apoyo para la compra de gas doméstico, medida dirigida a pobladores de zonas de alta o muy alta marginación y a familias con hijos en educación básica.

Brugada calificó el conjunto de acciones sociales como una red de protección que oficialmente se llamó Viva Iztapalapa Defensora de tus Derechos. Ella tomó una importante decisión al principio de su gestión, que había sido promesa de campaña: reducir en un 50% su salario para canalizar el 50% restante a programas de política social. Ningún gobernante había adoptado una medida semejante en ese entonces. La decisión se derivó de una convicción ideológica fuerte de la delegada que,

como se recordará, había sido cercana colaboradora de Andrés Manuel López Obrador. Partía de una concepción de estar al servicio del pueblo y también de practicar una política de austeridad para evitar dispendios, generar ahorros y tener más presupuesto para gastarlo en los pobres. Esta y otras declaraciones y acciones de gobierno fueron calificadas como «populistas» y no tardaron en ser cuestionadas por sectores diversos. Sin embargo, lo cierto es que los recursos de política social aumentaron gracias a la decisión personal de la titular de la jefatura local.

Otro giro importante a la política social que Brugada le dio fue el de impulsar una consulta para la aplicación del 7% del presupuesto delegacional. Dicho monto superó en más del doble al oficialmente establecido en la consulta ciudadana de presupuesto participativo, pero no fue superior al de 2009. De acuerdo con información oficial, en dicha consulta, realizada a través de las unidades territoriales, participaron más de 40 mil personas. A cada una de las unidades les correspondió un monto mínimo de 800 mil pesos y algunas recibieron más de dos millones (Brugada, 2011:5).

Pese a las buenas intenciones, muchas de las políticas sociales instrumentadas no merecen ese nombre. El reparto de bienes no fue tan grosero como en otras delegaciones (visiblemente, en Álvaro Obregón, como lo documenta Cárdenas, 2017), pero de ese modo se percibió la distribución de distintos bienes, aunque, en efecto, se destinaran a las zonas más pobres. Fue notoria la discrecionalidad de las medidas, principalmente en la administración de Martínez.

Las transferencias proliferaron a partir de 2006. Gracias a una evaluación de los programas sociales delegacionales (impulsado por el órgano autónomo para el efecto, denominado Evalúa DF), se evidenció su débil impacto en las condiciones de vida de los ciudadanos, por lo que en 2009 se recomendó eliminarlos, compactarlos y sobre todo llevar a cabo políticas con resultados contundentes y de largo plazo. En consecuencia, Brugada pudo criticar fácilmente a su antecesor (Brugada, 2010:9), para al final reproducir las mismas prácticas. La delegada no pudo resistir la presión de líderes, corrientes y grupos y en el último año volvió a repartir todo tipo de bienes para los grupos vulnerables. Sin pruritos de ninguna índole, el sucesor de Brugada, Jesús Valencia, mantuvo algunas de las medidas e impulsó otras, en realidad variaciones a las ya probadas por sus antecesores. En su primer informe puntualizó la instrumentación de ocho «políticas»:

Tabla 4. *Políticas sociales de Jesús Valencia. Delegación Iztapalapa 2012-2015*

Programa	Objetivo
Los Adultos Mayores Transformando Iztapalapa	Ayuda económica a adultos de 62 a 64 años
Mejorando la Alimentación de Adultos Mayores	Despensa bimestral para adultos de 60 a 61 años
Las Mejores Niñas y Niños de CENDIS	Atención integral a niñas y niños desde preescolar
Transmitiendo Sabiduría, Transformando Iztapalapa	Para maestros jubilados con tareas de promoción comunitaria
Programa de Deporte Competitivo y comunitario	Becas para atletas y entrenadores deportivos
Transformando tu Educación	Becas para estudiantes de secundaria
Programa de Apoyo para el Desarrollo de la Infancia	Becas para infantes de 0 a 5 años de edad
Programa de Integración Social y Oportunidades	Ayuda económica a familias de colonias con alta o muy alta marginación

Fuente: Valencia (2013:113).

El delegado olvidó un programa delineado en el Programa Delegacional de Desarrollo, denominado Transformando la Discapacidad en una Oportunidad de Vida, consistente en la entrega de aparatos ortopédicos.

Los programas se pueden agrupar en función de los beneficiarios, como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 6. *Iztapalapa. Programas sociales a grupos vulnerables y otros, 2009-2015*

	Brugada	Valencia
	2009-2012	2013-2015
ADULTOS MAYORES		
2007: Despensa Bimestral para Adultos de 60 a 69 años		
2013: Despensa Bimestral para Adultos de 60 a 61 años		2013: 10 000 adultos
2010: Pensión Bimestral para Adultos de entre 65 y 67 años	2010: 15 000 pensionados 2011: 21 000 pensionados 2012: NE	

2010: Vale Campo-Ciudad para Adultos de 60 a 64 años	2010: NE número de beneficiarios ni monto de vales 2012: + de 25 000 vales
2012: Tarjetas para Análisis de Laboratorio Gratuitos para Adultos de 65 a 67 años	2012: 14 000 tarjetas
2013: Ayuda Económica para Adultos de 62 a 64 Años	2013: 20 000 adultos
DISCAPACITADOS	
Apoyo a Personas con Discapacidad	2009: 3000 despensas 2010: 3000 despensas 2010: 2011: ayudas alimentarias
EDUCACIÓN	
2013: Atención a Niños de Preescolar	2013: 2400 beneficiarios
2013: Becas para Infantes de 0 a 5 Años	2013: 10 000 beneficiarios
2007: Programa de Apoyo Escolar en Escuelas de Zonas de Alta o muy Alta Marginación 2007 y 2008: \$2400 al año, en dos entregas semestrales)	2007: 9500 «familias» (NE nivel) 2008: 9500 niños (NE nivel) 2009: 9500 niños (NE nivel)
2013: Transformando tu Educación (becas para estudiantes de secundaria)	2013: 52 mil 960 beneficiarios
2007: 10 Perfecto. Exce-lencia Académica, para alumnos de primaria y secundaria	2007: 50 computadoras a niños de primaria 50 computadoras a niños de secundaria 50 a niños de secundaria técnica 2009: 10 perfecto: 450 niños en trienio
2011: Dejando Huella: zapatos para niños de primaria	2011: NE zapatos 2012: 116 mil alumnos

2010: Préndete con tus Derechos (beca y cursos; monto NE)	2010: 25 000 2011: 15 000 2012: 25 300
2010: Programa de Preparación para Examen de Ingreso	2010: 2172; 93% aceptados en 1ª opción 2011: 15 000 2012: 4303, 92% aceptados
2007: El Deporte está IN (pants a estudiantes de escuelas primarias)	2007: 27 mil 2008: 54 mil pants 2009: 70 mil pants
MUJERES	
Apoyo a Jefas de Familia Cocotzin. Ayuda económica a jefas de familia de niños menores de 5 años	2010: 9000 madres o padres 2011: 15 000 madres o padres 2012: 13 148 madres o padres
Programa Mujeres Trabajando	2010: 5013 mujeres capacitadas en oficios
Red de Defensoras Populares	2010: 600 mujeres y hombres integran red 2012: 4891 integrantes de red
Casas de Atención a la Mujer	2010: Siete casas
GRUPOS VULNERABLES	
Desayunadores Comunitarios	
Dispensa	2007: 3000 familias 2009: 33 000 dispensas
Programa Campo-Ciudad	2010: Reducción de hasta 50% en precio de frijol, jitomate, naranja y papa, entre otros
Vale para Gas	2010: 50 mil familias 2011: 100 mil familias 2012: 70 mil familias
Programa de Empleo Temporal-Programa de Autogestión Económica	2010: 5000 beneficiarios 2011: NE 2012: Capital semilla NE 6870 beneficiarios

Lavandería Popular Lavamos a Hacer	2010: 2000 usuarios de una lavandería popular (Unidad Habitacional Vicente Guerrero) 2012: Segunda lavandería (Col. Santiago Acahualtepec)	2010: 2000 usuarios 2012: 3255 usuarios (UHVG); 7354 usuarios (CSA)
2013: Programa de Fomento al Deporte Becas para Atletas y Entrenadores		2013: 1400 beneficiarios
2013: Programa de Apoyo para el Desarrollo de la Infancia		2013: 10 000 niños
2013: Programa de Integración Social y Oportunidades		2013: 10 250 familias beneficiadas

Como se desprende de la información respectiva, una de las áreas de mayor atención fue la educativa. A las escuelas de preescolar, primaria y secundaria, se canalizó una importante cantidad de recursos. Tan sólo señalar que en el territorio hay casi 500 planteles de educación básica que, a diferencia de lo que ocurre en otras delegaciones (donde varios edificios escolares han cerrado o funcionan solamente un turno), son insuficientes para satisfacer la demanda de la población.

En materia educativa, una de las prioridades fue apoyar a la población más joven y también para enfrentar la deserción escolar, por lo que el gobierno se dio a la tarea de repartir becas de 150 pesos mensuales a 2 mil 16 niños de escasos recursos, además de proporcionarles una despena (con un costo de 50 pesos al mes) y atención médica. Estas becas fueron en el inicio dirigidas a 44 escuelas de zonas de muy alta, alta y media marginalidad. En el primer año de la administración siguiente, se continuó con el programa, alcanzando las 4 mil becas, y se otorgaron reconocimientos a niños de «excelencia escolar». Más adelante, los jefes delegacionales tuvieron la iniciativa de distribuir zapatos escolares, pants y lentes entre los niños de primaria y secundaria.

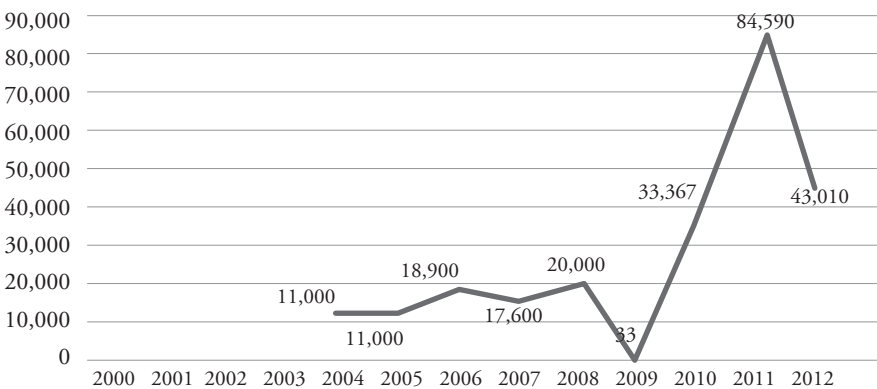
Se construyó el Instituto Tecnológico de Iztapalapa, con dos carreras de licenciatura. Horacio Martínez impulsó los llamados Rincones Interactivos en las escuelas de preescolar. Sus antecesores ya habían avanzado en los recintos de primaria, por lo que era necesario ampliarlo desde el

principio de la instrucción pública. En el nivel medio superior impulsó (en coordinación con la SEP y la UNAM) un bachillerato a distancia en cuatro ciberespacios ubicados en San Miguel Teotongo, Juan Escutia, Leyes de Reforma y Valle de Luces.

Los delegados buscaron apoyar también a los habitantes en condición vulnerable con los llamados «proyectos productivos». En 2004 se otorgaron 500 apoyos a mujeres y jóvenes con proyectos sociales y culturales, así como 300 proyectos «para beneficio de mil 500 adultos mayores».

Por supuesto que los adultos mayores constituyeron un foco de atención para los delegados de Iztapalapa. En 2009 fue construida la primera Casa del Adulto Mayor en la demarcación, donde se les dieron diversos servicios y actividades de carácter cultural. Mientras la pensión otorgada por la Jefatura de Gobierno era para personas mayores de 70 años, en la delegación se estableció otra pensión similar, pero de menor monto. En realidad, se benefició a un mayor número de personas simplemente porque se estableció que los adultos de entre 60 y 69 años tenían derecho a recibir una despensa, y los de 70 o más la despensa, la pensión y otros tipos de beneficios (mediante una tarjeta llamada Sí Vale). El problema para los adultos mayores era que para recibir todo esto se debían integrar en grupos; de manera individual no podía solicitar ningún tipo de beneficio (por lo menos, así estaban las reglas durante las tres primeras gestiones perredistas). Naturalmente, tal «regla de operación» favorecía a los grupos sociales organizados y fomentaba el clientelismo.

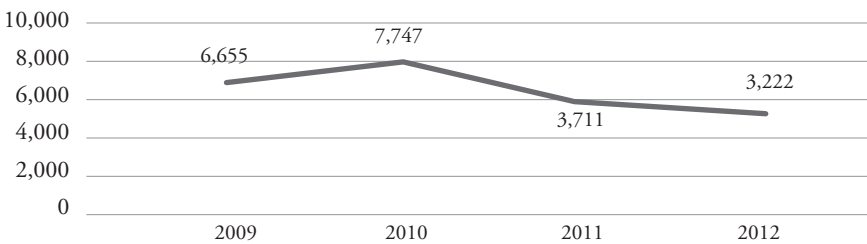
Gráfica 5. Beneficiarios de Programa de Dignificación de la Tercera Edad



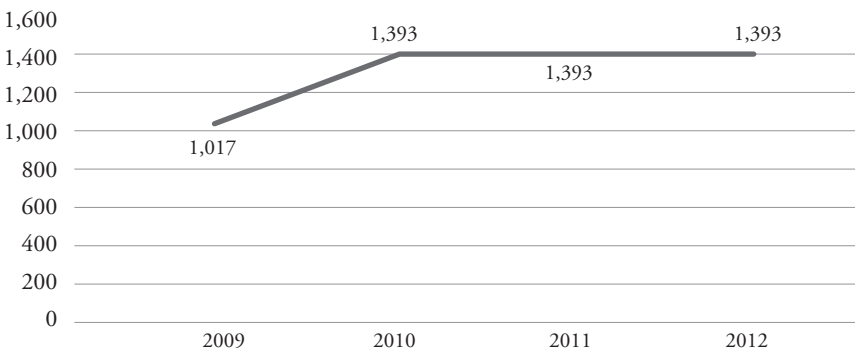
Fuente: Elaboración propia, con base en informes de gobierno y comparencias de los jefes delegacionales.

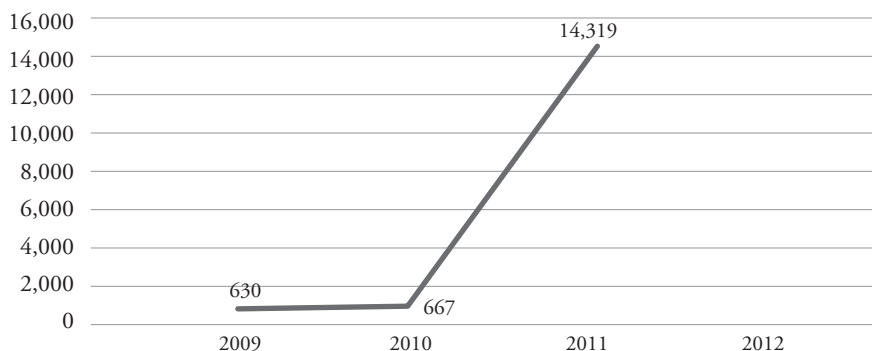
El problema de la salud es también muy preocupante en la delegación. Al iniciar el periodo de los gobiernos electos por voto directo, la demarcación no contaba con clínicas especializadas, ni con infraestructura suficiente para dar abasto a la extensa población. En 2004, el gobierno local construyó tres casas de protección social para dar servicios de salud. Según Círego, se proporcionaron cerca de 900 mil «servicios» a la población (en donde incluía consultas médicas, jornadas y talleres). Lo cierto es que Martínez Meza adquirió una unidad médica móvil para la detección del cáncer cérvico uterino, que se agregó a otra ya existente. Al término de su gestión en 2009, Horacio Martínez afirmó que se habían hecho 8 mil 400 estudios de prevención de dicho padecimiento. Informó que se contaba con 35 consultorios periféricos, donde se otorgaron más de 36 mil consultas (o sea, poco más de mil por cada consultorio en el transcurso de un año). Asimismo, destacó la atención otorgada a discapacitados en tres «unidades básicas» de rehabilitación. Por su parte, Brugada informó que en 2010 se habían proporcionado sólo 25 mil consultas, una reducción considerable, aunque hubo recuperación hacia el final del trienio, cuando en 2012 se atendió a 71 685 personas. También el número de mastografías fue de casi 4 mil y el de papanicolau ascendió a 3552, es decir, en conjunto, menos de 8 mil.

Gráfica 6. *Número de estudios de mastografía*



Gráfica 7. *Beneficiarios del Programa de Ayuda a Madres Solteras*



Gráfica 8. *Acciones del Programa de Equidad de Género*

Fuente: Elaboración propia, con base en informes de gobierno y comparencias de los jefes delegacionales.

Un avance importante se dio con la creación de la Clínica de la Mujer en 2010, aprovechando la infraestructura de lo que en el inicio fue un centro de salud. Otra medida loable fue la creación del Centro Toxicológico de Iztapalapa para atender a los adictos que se detectaran mediante exámenes antidoping aplicados en las escuelas de secundaria y bachillerato.

Otras políticas de impacto social

El problema del desabasto de agua es grave en Iztapalapa. En 2005, Círiga reconocía que el déficit era de 2 mil mililitros diarios por segundo, por lo que más de 500 mil personas (la cuarta parte de la población de Iztapalapa) padecían el problema durante gran parte del año. Cifra similar manejó Brugada a principios de 2010, aunque un año después indicaba que el déficit era de 2 mil 529 metros cúbicos por segundo. En el Programa Delegacional de Desarrollo de Iztapalapa para 2012-2015 se reconocía que el 30% de la población (600 mil personas) no recibía el servicio con regularidad.

Las soluciones que se aplicaron a lo largo de los gobiernos perredistas han sido diversas, entre ellas la construcción de pozos y la distribución del vital líquido mediante pipas (pipas adquiridas por el gobierno local en su mayoría). Por ejemplo, Martínez señalaba que en 2008 y 2009 se repartieron alrededor de un millón 600 mil metros cúbicos de agua

potable «beneficiando a 120 mil personas al mes» (Martínez, 2009:115). Brugada aseguraría que en su gestión se distribuyó una cantidad ligeramente superior: un millón 800 mil metros cúbicos de agua, beneficiando al mismo número de personas al mes. Valencia distribuyó solamente un millón 700 mil.

De manera conjunta con autoridades centrales, Martínez inauguró «la planta potabilizadora de Santa Catarina 8 y 9, en donde el gobierno delegacional aportó 30 millones de pesos, beneficiando aproximadamente a 300 000 habitantes» (Martínez, 2009:115).

El problema impacta en varios aspectos la condición de vida de los habitantes: en su alimentación, en el drenaje, en la sanidad, en la falta de áreas verdes. La gran cantidad de población, la extensión territorial y lo agreste de varias zonas complica los trabajos para enfrentar el problema, por lo que las estrategias han sido insuficientes para superarlo cabalmente. Arce construyó 6 pozos, en tanto que su sucesor 20 en 2004. Para entonces, ya había 87 en operación en total; en 2008, Martínez declaró haber construido otros 29. A dicho delegado le correspondió enfrentar la aparición de grietas, resultado del resecamiento del subsuelo, a causa de la construcción de los pozos de absorción. En 2007, de un presupuesto total de 120 millones destinados a protección civil, tan sólo para el relleno de grietas se destinaron 15 mil millones. El problema aminoró con la entrada en operación en 2007 del Centro de Monitoreo de Fracturamiento del Subsuelo en la delegación, en colaboración con el Instituto de Geología de la UNAM. A partir de ahí, se pudo elaborar un Atlas de Riesgos que ha funcionado adecuadamente para evitar los graves problemas de principios del siglo veintiuno.

Por razones de espacio, no es posible desarrollar el tema de la seguridad pública, tan importante para el bienestar social.⁷ Ciertamente, el problema de la violencia es grave en la demarcación por la falta de una cultura de la legalidad desde el hogar, en los barrios y colonias y en la escuela misma. Las condiciones de marginación de muchas familias no abonan a un entorno más amigable, mucho menos la carencia de espacios culturales, deportivos o de simple esparcimiento. La población vive en un contexto poco agradable y nada propicio para la convivencia sana y la libre diversión.

⁷ Para una evaluación más completa sobre las políticas de seguridad pública en Itzapalapa, cfr. el trabajo de López, Espejel y Palazuelos, 2017.

El comercio ambulante es característico de esta delegación. Hay una alta densidad de población, muchas estaciones del Metro y grandes concentraciones de población o de espacios de transeúntes. Según los delegados, su intención era contener su crecimiento a través de la emisión de permisos, que por lo general se actualizaban al empezar cada trienio. La intención de Arce fue regular el comercio ambulante, pero sus esfuerzos fueron vanos. Por ejemplo, Martínez planteaba que en un tianguis (conocido como el del Salado) había permisos para 3 mil comerciantes, cuando en realidad trabajaban más de 9 mil (Martínez, 2007:18). Brugada daba cifras más globales, por completo interesantes: a principios de 2010 reconocía la existencia de 73 mil 500 vendedores, 4 mil 522 comercios en vías públicas (dentro del programa de reordenamiento; fuera del mismo había 5 mil) y 254 tianguis (Brugada, 2010:13). El programa de desarrollo de Valencia para 2012-2015 hacía el mismo planteamiento de los entonces nuevos gobernantes doce años atrás, en el sentido de que el comercio informal debía regularse y contenerse. Al parecer, ninguna acción de los funcionarios perredistas resultó eficaz. Era natural, porque no pocas de las organizaciones sociales properredistas se nutrían de trabajadores informales.

Los resultados: pobreza y desigualdad después de diecisiete años de gobiernos

La condición socioeconómica de los habitantes de Iztapalapa no mejoró en los primeros doce años de gobiernos perredistas. Tan es así que en el Programa Delegacional de Desarrollo 2012-2015 se daban datos preocupantes:

La mitad de la población en Iztapalapa percibe menos de dos salarios mínimos y es la demarcación de la Ciudad de México con mayor pobreza en zonas urbanas. De sus 186 unidades territoriales casi 60% fueron clasificadas por la Secretaría de Desarrollo Social como de Alta y Muy Alta Marginalidad; el 7.6% de la población de Iztapalapa no pueden adquirir los productos de una canasta básica; el 14.3% no puede adquirir una canasta básica ni efectuar los gastos necesarios en salud y educación, mientras que el 41.6% vive con insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, y realizar los

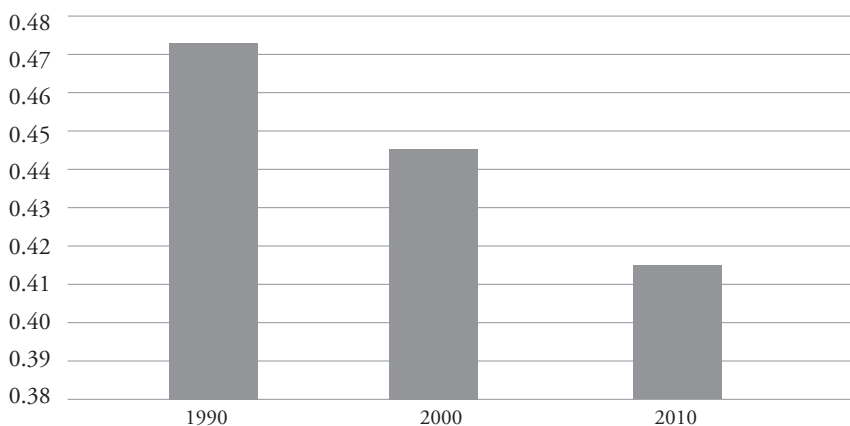
gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación. El PIB de Iztapalapa es de 10 mil 481 dólares per cápita anual (dólares PPC); esta cifra es la tercera más baja del Distrito Federal, sólo por arriba de Tláhuac con un promedio de 10 mil 155 dólares PPC y de Milpa Alta con 7 mil 689 dólares. Cifra inferior a la media del Distrito Federal que presenta 15 mil 229 (PDDDU1, 2013:2).

El promedio de ingreso mensual era de 2.6 salarios mínimos, 43% menos que la media de la capital en 2012. Asimismo, poco más de la cuarta parte de la Población Económicamente Activa trabajaba por cuenta propia. La gran mayoría de la PEA se ubicaba en el sector comercio (57%) y en segundo lugar en el de servicios (27%).

Para una evaluación de las políticas sociales se pueden utilizar diferentes datos. Por razones de espacio, recuperamos aquí el índice de rezago social, las características de marginación en vivienda y la medición de los grados de marginación por colonia (datos oficiales del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, INEGI, del Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social, CONEVAL, y del Consejo Nacional de Evaluación del Desarrollo Social en el DF, Evalúa DF). Todos ellos arrojan mediciones preocupantes para Iztapalapa.⁸

De acuerdo con el CONEVAL, el índice de Gini en la capital del país se redujo entre 1990 y 2010, pues pasó de 0.499 a 0.421. En Iztapalapa, la tendencia fue algo semejante, aunque no se puede decir que positiva. El grado de desigualdad es menor porque los ciudadanos mantuvieron condiciones desventajosas en su mayoría, a diferencia de delegaciones como Miguel Hidalgo, que en 1990 tuvo el más alto índice y Milpa Alta, que tuvo el más bajo (recuérdese que el 0 indicaría que no habría diferencias de ingresos y el 1 que sólo una persona tendría todo el ingreso). Así las cosas, Iztapalapa se ubicó en cuarto lugar de los índices más cercanos a cero, después de Tláhuac, Milpa Alta y Venustiano Carranza. En 2000 subió al tercero, con 0.446, menor al promedio. En 2010 se colocó en sexto, con 0.417, cifra menor a las anteriores, pero de cualquier manera colocándose en niveles más preocupantes respecto al resto de las delegaciones.

⁸ Para esta sección se utilizaron datos del CONEVAL: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion_dimensiones_pobreza_1990_2015.aspx>, así como de los portales del INEGI y de Evalúa DF.

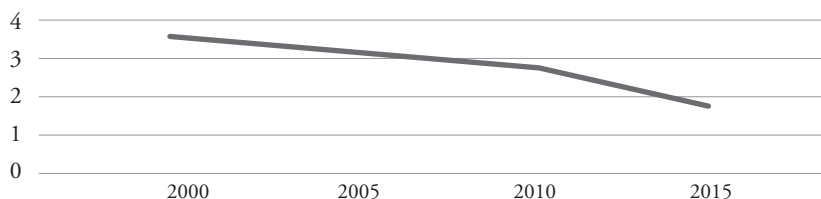
Gráfica 9. *Coeficiente de gini en la delegación Iztapalapa*

Fuente: CONEVAL.

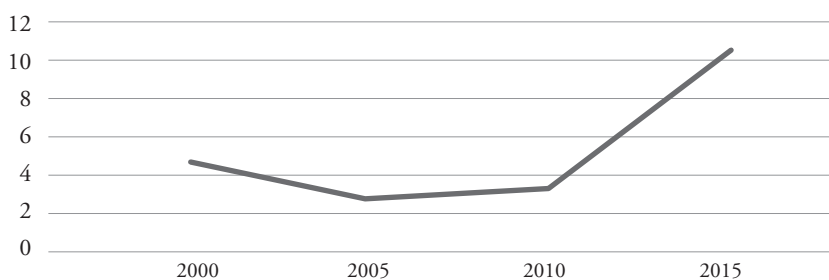
Otros datos relevantes para valorar las consecuencias de las políticas sociales de las delegaciones son los índices de marginación social del CONEVAL. El acceso a educación y salud, así como las condiciones de vida en cuanto a servicios, constituyen los principales indicadores para la evaluación.

En materia educativa, la población de 15 años o más analfabeta se redujo entre 2000 y 2015, pasando de 3.61 a 1.81 por ciento. En el año 2000 compartía el primer lugar con Cuajimalpa; en 2005 y 2010 se ubicó en segundo lugar, en tanto que en 2015 fue cuarto. Sin embargo, la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela aumentó considerablemente a partir de 2010. En este caso, el grupo de edad fue modificado por el INEGI, por lo que se consideró también la población desde los 3 años. Es preocupante en la medida en que pareciera que los niños no asisten al nivel preescolar, que había sido subestimado hasta que el gobierno decretó su obligatoriedad (tratando de disimular la falta de cobertura en el nivel medio superior). Como compensación, la población de 15 años y más con educación básica incompleta disminuyó entre 2000 y 2010, probablemente debido a los recursos destinados por el gobierno local y el gobierno central para enfrentar la deserción. En efecto, hay incentivos en la escuela para que los niños se mantengan en ella: becas, zapatos, tenis, pants, lentes, útiles y, en algunos casos, computadoras e impresoras. Todo esto no había el pasado, en la era de los gobiernos designados por el regente de la ciudad.

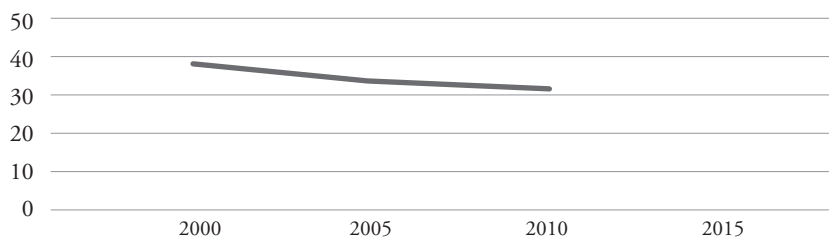
Gráfica 10. *Iztapalapa: población analfabeta de 15 años o más*



Gráfica 11. *Iztapalapa: población que no asiste a la escuela de 6 a 14 años*



Gráfica 12. *Iztapalapa: población con educación básica incompleta de 15 años y más*



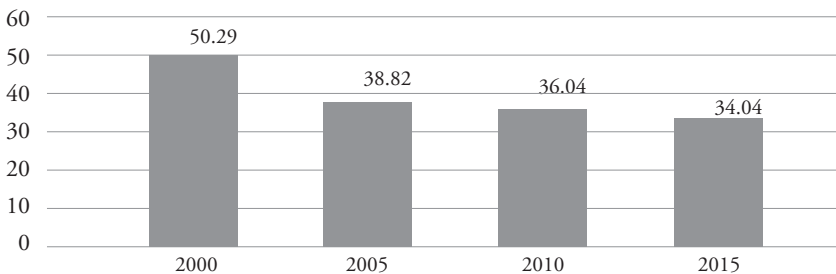
Fuente: INEGI, Índices de Rezago Social 2000, 2005 y 2010. Estados y Municipios; INEGI, Encuesta Intercensal 2015. Ambas se pueden consultar en la página del instituto.

En salud, la población sin derechohabencia se redujo en más de la mitad en 15 años. El programa federal de Seguro Popular fue el que ayudó de manera considerable a disminuir este déficit, puesto que la tendencia inicia en 2005. Lo cierto es que los servicios de salud carecen de la capacidad para enfrentar la demanda, y en el nivel delegacional la escasez de recursos marca sin duda las acciones en esta materia. La cantidad de centros de salud no se ha incrementado; los existentes son pequeños, con poco personal y con equipamiento deficiente. Las clínicas especializadas

son un esfuerzo loable, pero lento y con capacidad de atención limitada. Los gobiernos locales, como el de Iztapalapa, se han orientado a hacer ferias de salud, visitas domiciliarias e incluso prestación de servicios de laboratorio a bajo o nulo costo, pero su capacidad para cubrir la demanda es limitada, debido a la gran cantidad de población.

En relación con los ingresos percibidos por la población ocupada, Iztapalapa revela un rezago considerable, sólo superado por la precariedad de ingresos de la Delegación Milpa Alta y en algunos años por Tláhuac. En 2010, Iztapalapa tenía a la mitad de la población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos al mes; 15 años después, el porcentaje se redujo a poco más de la tercera parte. Si bien la reducción fue importante, se colocó como la tercera más alta de las 16 delegaciones.

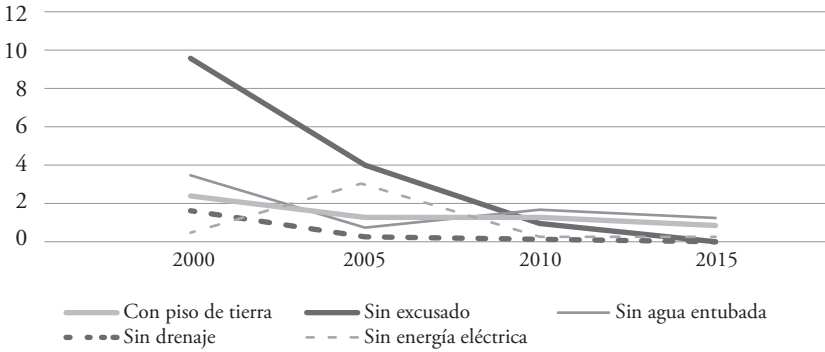
Gráfica 13. *Iztapalapa: población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos al mes*



Fuente: INEGI, Índices de Rezago Social 2000, 2005 y 2010. Estados y Municipios; INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

El problema de la vivienda está presente en la demarcación, como resulta lógico por su misma densidad población. Sin embargo, los datos revelan que la población ha visto mejoras en su condición de vida, pues sus viviendas tienen piso de tierra, cuenta con excusado y toma de agua, servicios de drenaje y de energía eléctrica. Las tendencias son a la baja, como también en cuanto a si las viviendas cuentan con lavadora o refrigerador; estos indicadores se redujeron: el primero, de 34.19 en 2000, a 21.54 en 2015; el segundo, de 18.44 a 7.99%, en los mismos años.

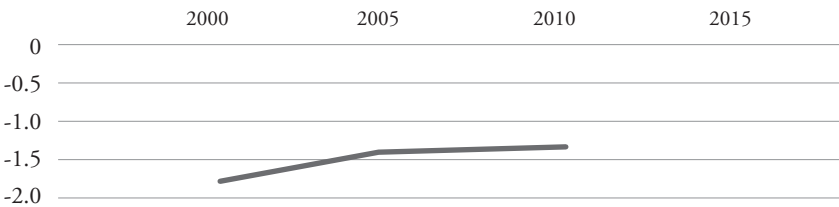
Gráfica 14. Características de las viviendas de Iztapalapa, 2000-2015



Fuente: INEGI, Índices de Rezago Social 2000, 2005 y 2010. Estados y Municipios; INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

Los índices de rezago social y de marginación se han reducido en términos generales, como se aprecia en las gráficas siguientes. En cuanto al primero, la reducción va de 1.76 en 2000 a 1.42 en 2010. En cuanto a marginación, las cifras cambiaron de -1.73 en 2000 a 1.63 en 2015. Son reducciones ligeras, considerando ya un periodo largo como lo son 15 años.

Gráfica 15. Iztapalapa: índice de rezago social



Gráfica 16. Iztapalapa: índice de marginación social



Fuente: INEGI, Índices de Rezago Social 2000, 2005 y 2010. Estados y Municipios; INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

El éxito de las políticas es relativo, y no se puede calificar como exclusiva responsabilidad del gobierno delegacional. A primera vista, sus acciones, en efecto, han ayudado a disminuir las precarias condiciones de vida de sus pobladores. Sin embargo, si se revisa el índice de desarrollo social más desagregado a escala de colonia, se verá que los resultados son exigüos.

En 2005, el INEGI reconocía la existencia de 198 colonias en Iztapalapa. De ellas, 76 estaban ubicadas en muy bajo índice de desarrollo social; cinco años después, eran solamente 56. Las de baja marginación eran 84 en 2005 y 86 en 2010. En el nivel medio se ubicaban sólo 23 y 37, en tanto que en el alto los números eran 15 y 19. El nivel muy bajo se redujo considerablemente, incrementando en porcentajes los niveles alto y medio.

Las mejoras fueron apenas perceptibles en la delegación, considerando la cantidad de población. Asimismo, hubo poca variación en las colonias de los niveles más bajos. El dato es relevante porque, como ya vimos, no pocas de las políticas o acciones sociales fueron dirigidas precisamente a ellas. Es notable que las colonias de San Miguel Teotongo son las que permanecen en condiciones de marginación.

Conclusión

El PRD fue partido predominante en la capital del país y en la Delegación Iztapalapa en especial de 2000 a 2015. Gracias a ello, las restricciones legales y financieras del gobierno local no le impidieron desarrollar una serie de políticas sociales relevantes, adicionales a las de la administración central. Siendo un partido de izquierda, era de esperarse que entre sus políticas las de materia social fueran prioritarias, en aras de la mejora sustancial de la condición de vida de la población; en esencia, en la búsqueda de la igualdad social.

Como una de las delegaciones de más alta marginación, la de mayor cantidad de habitantes y, en consecuencia, con el padrón electoral más abultado, esta demarcación ha sido clave para el partido en el gobierno. Por ello, los jefes delegacionales fueron en su mayoría figuras de talla nacional y representantes de una corriente que entre 2000 y 2008 fue muy influyente: Nueva Izquierda. El divisionismo entre corrientes alteró el desempeño gubernamental a partir de 2009, haciéndolo más complicado por la fortaleza de los grupos políticos perredistas. Signifi-

cativamente, a partir de la cuarta gestión perredista, los datos evidencian mayor atención a los grupos vulnerables y a la población en condiciones de marginación por los gobernantes locales.

Las políticas sociales se han concretado en transferencias directas: becas, pensiones, despensas, vales, tarjetas de descuento y ayudas monetarias, además de bienes diversos, como computadoras y uniformes escolares. Los resultados de estas políticas son precarios. Si bien es cierto que la reducción de los índices de marginación es una realidad, Iztapalapa sigue siendo de las delegaciones con mayores problemas. De hecho, como vimos, hay delegaciones que lograron más avances en la materia, superando con creces al bastión perredista por excelencia. Por tanto, la contribución de sus gobiernos a la equidad social es limitada.

Falta un cambio sustancial en el desempeño de los gobernantes. No se trata de ganar atribuciones legales a partir de reformas (como las que pudieran establecerse en la nueva constitución de la Ciudad de México de 2017), o contar con más recursos. Es necesario que haya funcionarios electos democráticamente con un proyecto de gobierno global y de largo aliento, con un genuino compromiso con la sociedad en su conjunto (no con unos cuantos grupos o corrientes afines), más receptivo a las demandas sociales y más sensible a los graves problemas de vida cotidiana que siguen enfrentando cientos de miles de habitantes. En suma, más comprometidos con la democracia social.

Fuentes consultadas

Institucionales

CONEVAL

2015 *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014*. México.

COMPARECENCIAS de los jefes delegacionales de Iztapalapa ante la ALDF

2000 a 2015. Nota: para facilitar la lectura, se citan los informes identificando al jefe de Gobierno por su primer apellido y el año correspondiente del documento oficial.

CUENTAS PÚBLICAS de las jefaturas delegacionales de Iztapalapa, 1999 a 2015.

EVALÚA DF.

Medición de la pobreza por delegación, 1990, 2000 y 2010.

- 2011 Índice de desarrollo social de las unidades territoriales del DF. *Delegación, colonia y manzana*. Responsables: Adolfo Sánchez Almanza, Julio Boltvinik, Flor Araceli Ruiz y Héctor Figueroa. México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF.
- 2013 *Quince años de policía social en el DF. Balance y propuestas para su fortalecimiento*. Coordinado por Manuel Canto y Araceli Martínez. México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF.
- INEGI
- 2016 *Banco de Datos de Estados y Municipios*. Disponible en el sitio oficial.
Censos de Población y Vivienda, 1990, 2000 y 2010.
Conteo de Población y Vivienda, 2005.
Encuesta Intercensal de población y vivienda, 2015.
- INFORMES de gobierno de los jefes delegacionales*
2000 a 2015. Nota: para facilitar la lectura, se citan los informes identificando al jefe de Gobierno por su primer apellido y el año correspondiente del documento oficial.
- Programas de Desarrollo Urbano de Iztapalapa*, disponibles para el periodo 1997-2012.

Bibliográficas

AGUIAR, A.

- 2011 «Entre reglas democráticas y procedimientos alternativos del juego. El TEPJE, el PRD y la elección en Iztapalapa 2009». Esperanza Palma (coord.), *Partidos y elecciones intermedias de 2009. Problemas para la construcción de mecanismos de representación y participación en México*. México: UAM Cuajimalpa, Miguel Ángel Porrúa.

ÁLVAREZ, L. y A. Ziccardi

- 2015 «Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un Gobierno de izquierda. El caso de la Ciudad de México». Fernando Carrión y Paúl Ponce (coords.), *El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina*. 2ª reimp. México, UAM.

ARRIETA, L.

- 2011 «La lucha entre fracciones y prácticas clientelares en el PRD. La elección de 2009 en el DF». Autor (coord.), *Partidos políticos en el Distrito Federal: avances, retrocesos y estancamientos*. México: UNAM, Gernika.

AUTOR (coord.)

- 2011 *Partidos políticos en el DF: avances, estancamientos y retrocesos*. México: UNAM, Gernika.

AUTOR, F. (coord.)

- 2013 *El trabajo parlamentario de los partidos en la Asamblea Legislativa del DF*. México, UNAM, Plaza y Valdés.
- 2016 *Saldos de la democracia: el ejercicio de gobierno del PRD en el DF*. México: UNAM, Gernika.

CÁRDENAS, S.

- 2017 «Los programas sociales en la Delegación Álvaro Obregón». Autor (coord.), *Democracia local en la Ciudad de México: la experiencia de los órganos delegacionales*. México: UNAM, Gernika. En prensa.

LÓPEZ Perdomo, A., A. Espejel y K.V. Palazuelos

- 2017 «Calidad de la democracia a nivel delegacional: características administrativas del gobierno en Iztapalapa y su política de seguridad». Autor (coord.), *Democracia local en la Ciudad de México: la experiencia de los órganos delegacionales*, México: UNAM, Gernika. En prensa.
- 2017a «Calidad de la democracia a nivel delegacional: la política social en Iztapalapa». Autor (coord.), *Democracia local en la Ciudad de México: la experiencia de los órganos delegacionales*. México: UNAM, Gernika. En prensa.

LARA, U.

- 2011 «PRD-DF: una aproximación a la génesis y desarrollo de sus corrientes políticas». Autor (coord.), *Partidos políticos en el Distrito Federal: avances, retrocesos y estancamientos*. México: UNAM, Gernika.

LARROSA Haro, M. y E. GARCÍA

- 2011 «La elección para Jefe Delegacional de Iztapalapa como continuidad regional de la crisis del PRD y de la izquierda mexicana. Manuel Larrosa Haro, Manuel y Javier Santiago

- Castillo (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México 2009*. México: UAM Iztapalapa.
- MARTÍNEZ, V. H.
2011 «Causas y efectos de su regularidad conflictiva». Autor (coord.)
Partidos políticos en el Distrito Federal: avances, retrocesos y estancamientos. México: UNAM, Gernika.
- MORLINO, L.
2005 *Democracias y democratizaciones*. México: CEPCOM.
2012 «Observando las diferentes cualidades de la democracia». *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. I., núm. I, enero-junio, pp. 9-50. México: Universidad de Guanajuato.
- ROSALES ORTEGA, R. y D. Montero Contreras (coords.)
2005 *Diversidad urbana, política y social en Iztapalapa*. México: UAM-Iztapalapa.
- TEJERA, H.
2015 *Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México*. México: UAM, Gedisa.
2016 «La gente no sabe por quién vota; tiene qué hacerlo así, porque así se hace». Héctor Tejera (coord.), *Estructura política, identificaciones clientelares y procesos electorales en la Ciudad de México*. México: UAM, Gedisa.
- TEJERA, H. y E. Rodríguez
2015 «Las paradojas de la democracia: partido dominante, gobierno y redes políticas en la Ciudad de México». *Estudios Sociológicos*, vol. xxxiii, núm. 98, mayor-agosto. México: El Colegio de México.
- VARGAS, P. (coord.)
2016 *Ciudad de México. Quince años de políticas públicas en gobiernos de izquierda*. México: UACM.
- YANES, P.
2016 «Quince años de política social en la Ciudad de México. Logros y desafíos, lecciones y tensiones». Pablo Vargas (coord.), *Ciudad de México. Quince años de políticas públicas en gobiernos de izquierda*. México: UACM.

ZICCARDI, A.

1996 «¿Qué es un gobierno local en el Distrito Federal? El caso de la delegación Miguel Hidalgo». Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Miguel Ángel Porrúa.

ZICCARDI, A. (coord.)

2010 *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: UNAM.