



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

**“LA POBREZA EN EL DISTRITO FEDERAL Y LAS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS PARA COMBATIRLA EN EL PERIODO 2000 - 2006”.**

## **TESIS**

**Que para obtener el Título de:**

**Licenciado en Economía**

**PRESENTA**

**RAFAEL MAYA ZÁRATE**

**ASESOR:  
LIC. REYNALDO M. LÓPEZ MARTÍNEZ**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F., JUNIO 2014.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*A mi madre Celia, y tía Lidia.*

## **Justificación de la Investigación**

El Distrito Federal es la entidad federativa con mayores niveles de bienestar económico y social de la República. Ocupa el primer lugar nacional por su contribución al Producto Interno Bruto del país y presenta los mayores niveles tanto del índice de desarrollo humano como del PIB por habitante. Sin embargo, la ciudad de México enfrenta severos problemas sociales que son resultado tanto de la forma desordenada en la que se dio su crecimiento a lo largo de la mayor parte del siglo XX, así como del impacto que en ella tuvieron las sucesivas crisis económicas que han afectado al país en las últimas décadas.

La falta de crecimiento alto y sostenido que ha padecido el país desde los años ochenta ha venido a sumarse a los problemas ocasionados por el patrón de crecimiento que siguió la ciudad de México durante las décadas anteriores y que dieron como resultado problemas de desigualdad económica, inseguridad social y desigual dotación de infraestructura urbana por delegaciones y por colonias. A los rezagos acumulados por el crecimiento desordenado de la ciudad, hay que añadir entonces los que reaparecieron o se agravaron a consecuencia de la crisis económica y de otros eventos, como los sismos de 1985, que tuvieron un fuerte impacto en la actividad económica, la dinámica demográfica y la conflictividad social del Distrito Federal.

La actual problemática del Distrito Federal debe entenderse en un contexto nacional e histórico, determinada por los cambios que se han producido en las últimas décadas en nuestro sistema político y por la evolución reciente de la economía nacional. Debido a que es la pobreza la que delinea otras problemáticas tales como: la marginación, el analfabetismo, la desnutrición, la delincuencia, la desintegración familiar, etc. Lo cual queda vulnerada ante la injusticia social, la apatía, el enojo y la frustración.

Ya que la pobreza es una condición que impide que se satisfagan las necesidades básicas de la personas que participan en la sociedad, el actual Gobierno del Distrito Federal a partir del año 2000 se ha enunciado por una política social centrada en la lucha contra la pobreza, para lo cual ha desarrollado una serie de Programas Sociales, con los cuales busca por un lado, aliviar la pobreza por medio de apoyos en efectivo (programas de becas) y por otro, la generación de capacidades ciudadanas de intervención en la planeación y el empleo.

### **Objetivo General:**

Abordar teórica y conceptualmente la problemática de la pobreza en el Distrito Federal, así como los programas sociales implementados para combatirla, a partir de un análisis e interpretación de la información que al respecto existe.

### **Objetivos Particulares:**

Entender las dimensiones que alcanza el fenómeno de la pobreza a nivel Distrito Federal.

Explicar las causas de la pobreza en el Distrito Federal y su evolución.

Analizar los programas de política social que ha implementado el gobierno local para el combate a la pobreza en el período 2000-2006

### **Hipótesis:**

Probar que existe una relación directa entre el gasto en combate a la pobreza y el índice de pobreza en el Distrito Federal, tomando como referencia el crecimiento poblacional, desempleo, la informalidad o precariedad y los bajos salarios, como causas por la cual la pobreza ha crecido en el Distrito Federal, la cual tiene su origen a partir de la industrialización, donde se centralizó en gran medida la actividad económica, de esta forma fue como habitantes de otros estados de la República buscaron en el Distrito Federal mejores oportunidades y bienestar.

Demostrar a través de diversas medidas de pobreza que los resultados de los distintos programas sociales para erradicar este mal no han sido los suficientes como para suponer que la pobreza en el Distrito Federal ha disminuido.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	5
<b>CAPITULO 1.- MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL DE POBREZA</b>	
1.1.- Antecedentes Históricos	7
1.2.- Concepto y Definición de Pobreza	8
1.3.- Clasificación de la Pobreza	11
1.3.1. Pobreza extrema	11
1.3.2. Pobreza moderada	12
1.3.3. Pobreza urbana	13
1.4.- Tipos de Pobreza	14
1.4.1. Pobreza alimentaria	16
1.4.2. Pobreza de capacidades	18
1.4.3. Pobreza de patrimonio	19
<b>CAPITULO 2.- DETERMINANTES DE LA POBREZA</b>	
2.1.- El Crecimiento Económico	22
2.2.- La Distribución del Ingreso	23
2.3.- La Migración	27
2.4.- La Marginación	32
<b>CAPITULO 3.- LA POBREZA EN EL DISTRITO FEDERAL</b>	
3.1.- Aspectos Históricos	35
3.2.- Causas y Efectos de la Pobreza	38
3.3.- Indicadores de Medición de la Pobreza	44
3.4.- Métodos utilizados para Medir la Pobreza	46
<b>CAPITULO 4.- PROGRAMAS SOCIALES DE COMBATE A LA POBREZA EN EL DISTRITO FEDERAL.</b>	
4.1.- El papel de la Política Social del Gobierno Local	54
4.2.- El Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social	59

4.2.1.- Salud	63
4.2.2.- Educación	68
4.2.3.- Vivienda	74
4.2.4.- Protección Social	77
4.2.5.- Alimentación	81
4.2.6.- Empleo	82
4.3.- El Gasto Social 2001- 2006	87
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>93</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>96</b>



## INTRODUCCIÓN

La pobreza representa un grave problema social que tiene implicaciones éticas, económicas y políticas consideradas como de primer orden. Sectores muy amplios de la población en nuestro Continente están afectados actualmente por una marcada situación de desempleo, de abandono, de hambre, de desnutrición y de marginalidad. Esta condición atenta contra los derechos humanos y coloca, al gran número de personas afectadas, en situación de constante desasosiego social por lo que la estabilidad democrática en muchos países latinoamericanos se ve seriamente comprometida.

La pobreza existente, es un reflejo de la gran desigualdad que atenta contra el crecimiento económico, que dificulta los procesos de integración e impide que se den las condiciones deseadas para afrontar las exigencias del desarrollo y garantizar la seguridad del país.

En un país como México la pobreza tiene una importancia enorme y su erradicación requiere de acciones claras. El tema de la pobreza, debe centrarse en la realización de un estudio que analice las diversas causas que la originan. Por ello, es importante conocer las diferentes perspectivas bajo las cuales se analizará.

La igualdad en la distribución del ingreso no debe considerarse como un objetivo en sí mismo de las políticas sociales de gobierno. Una distribución más equitativa del ingreso es consecuencia de un mayor crecimiento de la economía y de mejores condiciones de educación y salud entre la población de escasos recursos.

La experiencia tanto en México como a nivel internacional muestra que el gasto social del gobierno no elimina por sí solo la pobreza de la población. De hecho un estado obeso y paternalista tiende a disminuir el potencial de crecimiento de las economías y a deteriorar las condiciones de vida de la población.

En este sentido, el diseño de los programas de combate a la pobreza deben tener como objetivo sentar las bases para que los individuos que viven en estas condiciones puedan insertarse eficientemente a la actividad productiva. Es decir, que tengan los conocimientos mínimos necesarios para desarrollar una actividad que les permita obtener el ingreso suficiente para cubrir sus necesidades familiares básicas. Es por ello, que el presente trabajo de investigación tiene por objetivo central el de analizar y conocer los programas de combate a la pobreza para que los pobres puedan mejorar su bienestar en el mediano plazo. Por lo que se ha dividido para su estudio en cuatro capítulos:

En el primer capítulo, se analizará el marco conceptual y las diferentes definiciones de pobreza, clasificaciones y tipos, con la finalidad de entender mejor el problema de la pobreza, empleando un enfoque inductivo para averiguar cuáles aspectos de la pobreza son significativos para los que la padecen y para determinar cómo la caracterizan.

En el segundo capítulo, se analizarán los factores que determinan la pobreza, tales como el crecimiento económico, la distribución del ingreso y la marginación.

En el tercer Capítulo, se hace una exposición de las representaciones sociales de la pobreza tomando en consideración los antecedentes históricos, las causas y sus efectos, así como los indicadores más importantes y los métodos para medirla.

En el cuarto capítulo, se analizará el papel que ha jugado la política social del gobierno del Distrito Federal, así como la dotación de recursos económicos utilizados para garantizar los derechos sociales de combate a la pobreza en el sector: salud, protección social, alimentación, educación, empleo, vivienda etc.

## CAPITULO 1.- LA POBREZA

### 1.1.- Antecedentes Históricos

Como lo refleja la Biblia, en muchos de sus pasajes, la pobreza es parte de la historia misma de la humanidad, siempre se le ha considerado como una situación normal en la vida del hombre. Los escritos de la antigüedad reflejan como la escasez de alimentos y el hambre era algo crónico y común.

Durante la edad media aparecen las primeras manifestaciones de pobreza. Precarias viviendas sirvieron de morada al hombre y su familia. Estas, con una sola habitación en unos casos, y con un máximo de dos en otros, se constituyeron en casas que fueron el producto de construcciones rústicas y ordinarias, carentes de los servicios básicos, donde el desconocimiento de las más elementales normas de higiene agravaba las condiciones precarias de vida en las que habitaban miles de personas.

La pobreza se ha mantenido durante siglos como un enquistado mal difícil de exterminar. En 1798, el clérigo inglés Thomas R. Malthus <sup>1</sup> dejó saber, mediante un ensayo publicado, sus conclusiones acerca de la constante tendencia observada en la población a crecer por encima de la producción y la capacidad de abastecimiento de alimentos. Esta anomalía, sin un control adecuado absolutamente necesario, siempre arrastraría a la masa humana al hambre, a la enfermedad y a la guerra. La pobreza era para él, en sus consideraciones, un algo inevitable para la mayoría de los seres humanos.

Para mediados del Siglo XVIII, durante la llamada “Revolución Industrial”, se produjeron cambios y la producción comenzó a registrar un aumento progresivo. Pero este fenómeno también involucraba el incremento de la población, el cual

---

<sup>1</sup> Thomas Robert Malthus, (1766 – 1834) *Economista Británico, cuya principal contribución a la economía fue su teoría de la población, la cual publicó en el libro “ Essay on the Principle of Population\_“ en el año de 1798.*

para inicios del siglo XIX ya mediaba en un 50%. Disminuyó el índice de mortalidad y aumentó la producción de alimentos, surgiendo además otros recursos que ayudaban a abastecer a un gran número de personas.<sup>2</sup>

La pobreza ha sido una constante en la historia de la humanidad y es uno de los fenómenos que más aqueja a la población mundial, desde hace siglos. Pero es a principios del siglo XX cuando se realiza el primer estudio científico en Inglaterra desde entonces las investigaciones por académicos e instituciones públicas han desembocado en el diseño de diversos mecanismos para enfrentarla y tratar de erradicarla.

Actualmente, el hambre y la escasez todavía prevalecen con sus amargas y terribles consecuencias, sin que este problema se haya logrado reducir significativamente o eliminar.

## **1.2.- Concepto y Definición de Pobreza**

Tomas Robert Malthus economista británico concibe la pobreza como una condición de vida que lleva implícito verdaderos sufrimientos para los que se ven afectados por ella. La vida de los pobres está influenciada por un determinante numérico de causa que tiende a acortar la esperanza de vida. Entre ellos: alimentos y vestidos malos e insuficientes; mala crianza de los niños; trabajo agobiante; grandes ciudades e industrias; enfermedades; epidemias; infanticidios; plagas, hambruna y guerra.

Carlos Marx, concuerda con el criterio de que la pobreza es una condición de vida que implica dolor, miseria, mortificación en el trabajo, degradación mental, ignorancia y a esto le agrega esclavitud, brutalidad, hambre. Esta condición de vida hace descender al hombre al nivel de un animal de trabajo que encuentra

---

<sup>2</sup> T. S. Ashton, ( 1760 – 1830 ) “ *The Industrial Revolution*”, (Oxford University Press, 1948), págs. 3-4

tedio y mortificación más que realización en su trabajo. Para los pobres el trabajo se convierte en trabajo forzado, el cual niega su humanidad en lugar de afirmar, y lo único que reciben a cambio de tal degradación es una mezquina satisfacción de sus necesidades más inmediatas y de subsistencia a través del salario.

Tomando en cuenta la teoría de Abraham Maslow<sup>3</sup>, la pirámide de necesidades (necesidades fisiológicas, de seguridad y protección, de aceptación social, autoestima –reconocimiento- y autorrealización) este autor menciona que un nivel de necesidad es motivador en tanto y en cuanto todos los niveles inferiores estén satisfechos. Una vez satisfecho un nivel, entran a jugar las necesidades del nivel siguiente superior, pero hasta ese momento no existen.

De esta teoría y de los niveles planteados se pueden inferir una serie de ideas. Una es definir pobreza a partir de necesidades insatisfechas. Una buena definición de pobre es: el individuo que no tiene los dos primeros peldaños cubiertos. La persona a la que le falta comida en su mesa y un techo donde vivir, alguna garantía de que eso no durará en el tiempo y que no sufrirá violencia física, y falta de educación, entre otros aspectos.

En el Diccionario de la Real Academia Española define la pobreza como “necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida”; de igual forma autores como Julio Boltvinik, consideran que se debe de medir el nivel de vida y compararlo con un conjunto de normas mínimas, por lo tanto la pobreza es una de las situaciones que se identifican en el estudio general del nivel de vida, en la cual este observado si es menor que las normas mínimas.<sup>4</sup>

Para Alejandro Guevara Sanginés.<sup>5</sup> Una persona es considerada pobre cuando se encuentra imposibilitada para obtener de manera permanente una dieta adecuada

---

<sup>3</sup> Abraham Maslow, *Una Teoría sobre la motivación humana*, 1943

<sup>4</sup> Boltvinik, Kalinka Julio. “Pobreza y Estratificación Social en México”. 1999. Pág. 3

<sup>5</sup> Alejandro Guevara, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM y del Colegio de México. *Programas de Alivio de la Pobreza en México; un Ejercicio de Evaluación en “Pobreza y Política Social en México”*. Márquez, Gabriel (compilador). Pág. 133.

que le permita un bienestar satisfactorio en términos de salud física (nutrición) y dignidad humana, la pobreza es un fenómeno complejo, con amplios aspectos cualitativos, psicológicos y sociales.

Para Patricia Olave, la pobreza hace referencia a la inexistencia o insuficiencia de ingresos con que cuenta una persona para hacer frente tanto a sus necesidades biológicas de sobrevivencia, como a las sociales y culturales dadas por un determinado desarrollo.<sup>6</sup>

Amartya Sen.<sup>7</sup> Define a la pobreza no por carencias de bienes para satisfacer necesidades fundamentales, sino por la realización, o no realización de ciertas funciones sociales, así como por la adquisición de las capacidades o potencialidades de los individuos para construir una vida digna mediante la adecuación de los medios económicos con respecto a la disposición de las personas a emplear su potencial para funcionar en ambientes sociales, económicos y culturales determinados.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entiende a la pobreza como una expresión de la carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos, ha reafirmado la importancia de enfoques como el de la exclusión social y el de las capacidades, y la ha entendido como un fenómeno con múltiples dimensiones y causas.

Por lo anterior, en el presente trabajo se puede definir a la pobreza como la escasez de oportunidades para estudiar, para tener alimentación, el no saber leer, no tener acceso a la información, a una calidad de vida digna y tranquila, no conocer los derechos individuales, ser excluido de las oportunidades económicas y sociales.

---

<sup>6</sup> Olave, Patricia. "La pobreza en América Latina una asignatura pendiente". 2001. Págs. 17-19.

<sup>7</sup> Sen Amartya. Premio Nobel de Economía 1998. por sus aportaciones en materia de pobreza, hambrunas y "Economía del Bienestar".

### **1.3.- Clasificación de la pobreza**

Después de recorrer los diferentes enfoques del concepto de pobreza, es de suma importancia conocer cómo se clasifica la pobreza para poder estudiarla. Los estudios económicos encargados de estudiarla, la han clasificado como extrema, moderada y urbana, y que a continuación se describen estas clasificaciones.

#### **1.3.1.- Pobreza Extrema**

**Pobreza extrema** es considerada como una condición absoluta, tal condición implica carencia de ingresos suficientes para cubrir el costo de una alimentación mínima y sana, se relaciona con el bienestar de la salud y la nutrición de las personas.

Es aquella condición en la que los individuos o los hogares no logran satisfacer las mínimas necesidades básicas como alimentación, vivienda o vestido. Son la población más expuesta a las enfermedades y sin la suficiente energía para participar en los mercados laborales; sus ingresos son tan bajos que viven en permanente riesgo de desnutrición y altas tasas de mortalidad.

La pobreza extrema limita al individuo en su desarrollo físico provocando mala nutrición, acceso a alimentos que no le proporcionan energía para realizar actividades recreativas, como el practicar algún deporte, la mala alimentación repercute en su salud causando severos daños irreversibles; además, deteriora su desarrollo social como es el caso de la escasa oportunidad que se tiene a la educación, el nulo desarrollo de actividades que sean propicias para desarrollar habilidades sociales de interacción con la sociedad y el no acceso a la información pública.

Se habla de pobreza extrema cuando un individuo no puede proveerse de suficientes componentes nutricionales básicos en su alimentación, para desempeñarse adecuadamente. Los pobres extremos son más vulnerables a

enfermedades y son menos capaces de llevar una vida saludable con la suficiente energía para participar de manera activa en el mercado laboral.<sup>8</sup>

Así la pobreza extrema se manifiesta como la ausencia de las condiciones mínimas de bienestar, como una carencia constante y prolongada de ciertos bienes básicos de servicios con bajos niveles educativos, con una marcada insuficiencia alimentaria y por ende escasas oportunidades para incorporarse al mercado de trabajo.

Entre las características más significativas se encuentran las siguientes:

1. Escaso o nulo acceso a servicios básicos, como son el agua, Electricidad, drenaje y alcantarillado.
2. Mínima o inexistente alimentación, salud y educación.
3. Carencia de una vivienda propia, y
4. La imposibilidad de contar con un empleo y un ingreso permanente.

### **1.3.2.- Pobreza Moderada**

La pobreza moderada, tiene algún grado de desarrollo en sus capacidades básicas, quizá más en uno o varios campos que en otros, pero mantiene la posibilidad de movimiento, ya sea hacia la superación de la línea de pobreza o hasta rozar con la pobreza extrema e, incluso, caer en ella, dependiendo de los efectos de las crisis económicas y las convulsiones sociales, cuando el desarrollo relativo de las capacidades básicas se estanca o reduce su ritmo. Los individuos que permanecen en esta condición de la pobreza, mantienen expectativas de mejoramiento de su entorno social e inciden, a veces tímidamente, en las condiciones políticas que retienen o aceleran su transformación.

---

<sup>8</sup> Martínez, Gabriel (compilador). Programas de Alivio de la Pobreza en México. Un ejercicio de Evaluación. En "Pobreza y Política Social en México". Págs. 134-135.



A diferencia de la pobreza extrema, el individuo de pobreza moderada puede a través de una combinación de esfuerzo personal, beneficios políticos sociales, y ventajas de un sistema económico sostenido, enfrentar y mejorar su condición de vida.

Para Hernández Laos (1990), la pobreza moderada incluirá aquellos hogares que tienen un ingreso total insuficiente para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas, en comparación con la pobreza extrema es fundamentalmente diferente en cuanto a su salud y su estado nutricional ya que les permite participar de manera activa en el mercado laboral, tomar ventajas de las oportunidades educacionales, tener movilidad y asumir mayores riesgos.<sup>9</sup>

### **1.3.3.- Pobreza urbana**

Un gran número de personas no pueden pagar impuestos o soportar los servicios públicos sin el subsidio del gobierno, los más pobres no pueden contribuir de forma productiva en el desarrollo de recursos humanos con la experiencia necesaria para generar bienes y servicios en la economía competitiva de la actualidad y los pobres no pueden participar fácilmente en actividades comunitarias para proporcionar instalaciones y estructuras organizacionales a nivel de los vecindarios.

La importancia de la pobreza rural no siempre es atendida en parte debido a que los pobres de la ciudad son más visibles y más resonantes que sus contrapartes rurales. Algunos grupos son socialmente excluidos y se han beneficiado poco del proceso general de crecimiento, el impacto de la nueva tecnología ha cambiado la brecha económica entre los trabajadores con experiencia y el resto, la inseguridad y la violencia se han convertido en un flagelo en algunas regiones, afectando en particular a los pobres.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Martínez, Gabriel (compilador). Programas de Alivio de la Pobreza en México. Un ejercicio de Evaluación. En "Pobreza y Política Social en México". Págs. 134-135.

<sup>10</sup> Freire Mila y Stren Richard. "Los Retos del Gobierno Urbano". Págs. 271-272.

La vulnerabilidad ha tenido importancia en el análisis de la pobreza rural y urbana y en el desarrollo de políticas para mitigar la pobreza. La vulnerabilidad tiene un aspecto externo por ejemplo (la exposición a impactos tales como inundaciones o huracanes o tensión por la erosión gradual del ingreso familiar debido a la inflación) así como la ausencia de recursos financieros, sociales, organizacionales y personales para lidiar con el impacto a la tensión.

Aún cuando el ingreso real puede ser medido, los grupos urbanos de bajos ingresos se han vuelto más vulnerables a un amplio rango de tensiones e impactos externos. Para finales de los últimos años, la pobreza urbana ha sido cada vez más el punto central de las políticas económicas.

#### **1.4.- Tipos de Pobreza**

La brecha entre pobres y ricos sigue cada día abriéndose más, más de tres mil millones de personas en el mundo viven en una necesidad económica preocupante debido a que ni siquiera disponen de ingresos suficientes para solventar sus necesidades básicas percibiendo muchos un ingreso menor al salario mínimo.

Pobreza en el plano individual: son las limitaciones que tiene el ser humano para acceder a los recursos, al conocimiento y a la oportunidad de ingresar a un modo de vida suficiente para satisfacer todas sus necesidades.

Pobreza en el plano social: las causas principales son las desigualdades en el reparto de los recursos, de los servicios y del poder. Estas desigualdades a veces están institucionalizadas en forma de tierras, de capital, de infraestructuras, de mercados, de crédito, de enseñanza y de servicios de información o de asesoría.

Debido también al desempleo, los bajos salarios y la imposibilidad de gran parte de la población para solventar sus necesidades básicas muchos deciden migrar ya

sea a otros Estados o en muchos casos hacia el extranjero principalmente a Estados Unidos de Norte América.

En México la Ley General de Desarrollo Social, creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), una institución que emplea información sociodemográfica de los hogares y que periódicamente realiza estudios para medir la pobreza en el país. Para alcanzar ese fin, Coneval emplea los indicadores de: ingreso corriente per-cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

Con base en esos indicadores, Coneval clasifica los hogares mexicanos, dependiendo de los resultados obtenidos en cada uno, en tres tipos de pobreza: **Alimentaria, de Capacidades y de Patrimonio.**

Para el presente trabajo se tomaron en cuenta tres criterios oficiales establecidos por la SEDESOL para medir la pobreza. La primera, corresponde a la **pobreza extrema** y es el nivel de ingreso per-cápita necesario que impide comprar una canasta alimentaria básica (**pobreza alimentaria**). Las otras dos líneas corresponden a la **pobreza de capacidades** (ingreso per-cápita suficiente para costear los gastos de alimentación, educación y salud) y **pobreza de patrimonio** (ingreso per-cápita suficiente para costear los gastos de alimentación, educación, salud, vestido, calzado, vivienda y transporte).

Para analizar los niveles de pobreza en el D.F., se consideró la propuesta desarrollada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CT)<sup>11</sup> en el año 2002, y consiste, en definir tres puntos de referencia:

---

<sup>11</sup> La SEDESOL creó en 2001 el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza que está compuesto por académicos y representantes de CONAPO, INEGI, Presidencia entre otras instancias. Su labor central es desarrollar una metodología para la medición de la pobreza en el país.

### 1.4.1. Pobreza Alimentaria

Este concepto, lleva a calificar como pobres a todos aquellos hogares que no tienen ingresos suficientes para adquirir la canasta básica alimentaria. Supone la elección de un concepto de gasto en alimentos para compararlo con el costo de la canasta alimentaria. Se presentan al respecto tres grandes rubros: gasto en alimentos para el hogar; gasto en alimentos más bebidas alcohólicas y no alcohólicas; y por último gasto en alimentos, bebidas y alimentos fuera del hogar. Sin embargo, si un hogar no cocina puede tener casi cero gastos en alimentos dentro del hogar y no por ello sería necesariamente pobreza alimentaria. Por esta razón, no excluimos los gastos en alimentos y bebidas fuera del hogar. Se considera como población en pobreza alimentaria a los hogares cuyo ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable, a precios del año 2004, el ingreso mensual de referencia para cubrir estos requerimientos es de \$739.6 y \$548.17 pesos por persona para zonas urbanas y rurales, respectivamente.

Aunque el Distrito Federal cuenta con niveles altos de desarrollo humano y muy bajos niveles de marginación, ocupando los primeros lugares en desarrollo social, la pobreza alimentaria como fenómeno particular, se presenta en la entidad con mayores niveles que otros estados de la República Mexicana, tales como Baja California, Baja California Sur y Nuevo León.<sup>12</sup>

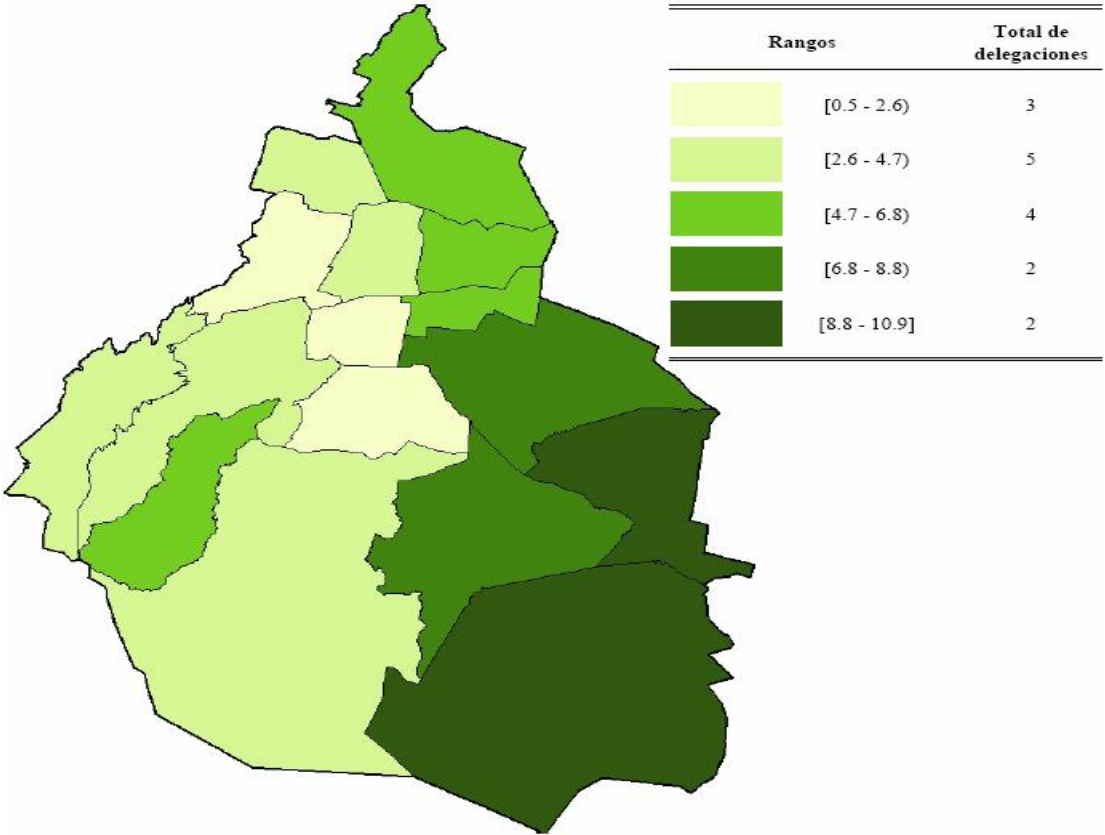
El CONEVAL identificó diferentes tipos de pobreza, a fin de establecer un rango de intensidad en este problema social. A fin de evaluar los niveles de pobreza en cada una de las entidades, se analiza la pobreza alimentaria, la pobreza de capacidades y la pobreza patrimonial. El CONEVAL define a la pobreza alimentaria como la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.

---

<sup>12</sup> CONEVAL. "Mapas de pobreza por ingresos a nivel nacional y estatal 2005".

Hacia el año 2005, el DF figuraba como la cuarta entidad federativa con menor pobreza alimentaria a nivel nacional. El 5.4 por ciento del total de la población de la entidad quedó registrada bajo ésta categoría; lo que en números absolutos significó alrededor de 473 mil 627 habitantes. En las delegaciones Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Coyoacán, menos del 3% de su población está clasificada dentro de pobreza alimentaria; mientras que en Tláhuac y Milpa Alta tienen un porcentaje de población en estas condiciones superior al 10%.

**Mapa 1.**  
**Porcentaje de Población en Situación de Pobreza Alimentaria en las Delegaciones del Distrito Federal, 2005.**



Fuente: Tomado del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2005.

**1.4.2. Pobreza de Capacidades**

El ser humano para potenciar sus capacidades personales, además de la alimentación necesita satisfacer otras necesidades básicas: **cuidados de la salud y educación básica**. En este plano, el economista bengalí Amartyan Sen, define

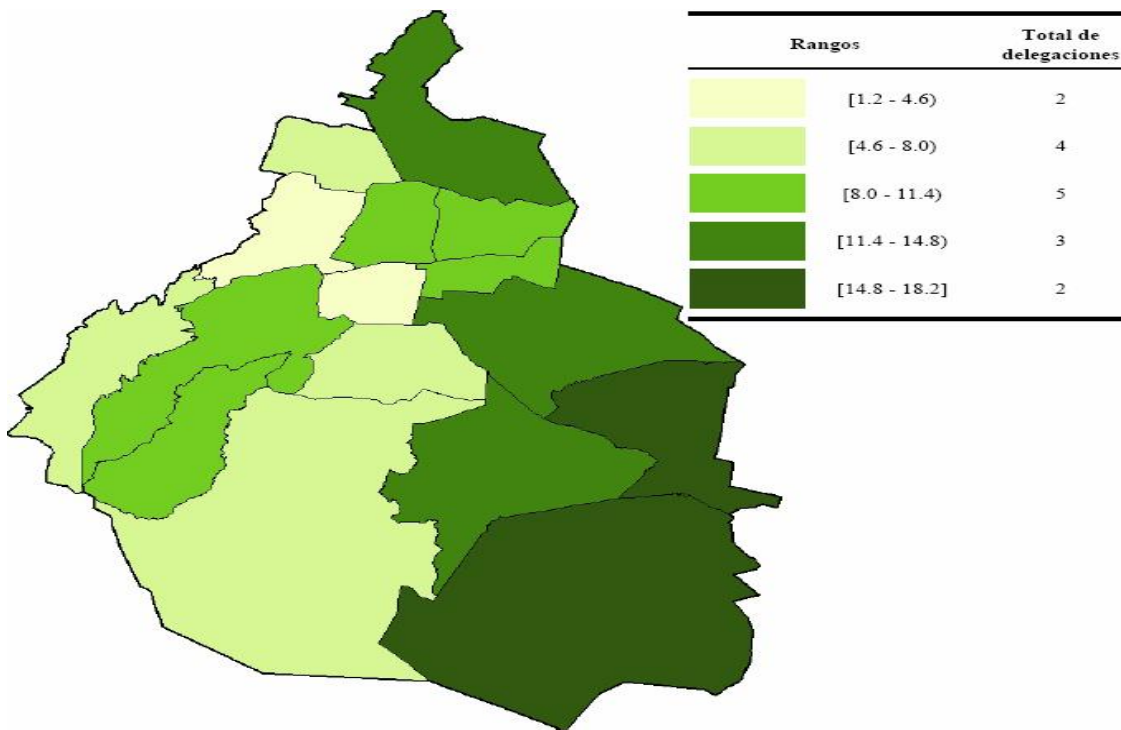
a los pobres y los no pobres con una visión que va más allá de los ingresos y de la capacidad de consumo **analiza aquellos factores que impiden a los individuos disfrutar de suficiente bienestar humano. Las capacidades de las personas pueden asumir múltiples dimensiones**, como la educación, la salud, etc. y produce un mayor impacto en el bienestar, incluyendo la generación de ingresos necesarios, para aumentar el consumo de bienes y servicios. Mide la pobreza de capacidades en términos de analfabetismo, desnutrición, esperanza de vida, deficiente salud materna y enfermedades infecciosas prevenibles. La relación instrumental entre ingresos y capacidades, no obstante, depende de numerosos factores, como la edad, el género, el rol social, la ubicación del hogar y la salud.

Se considera población en pobreza de capacidades a aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, educación y salud, de cada uno de los miembros del hogar. A precios del año 2004, el ingreso mensual de referencia para cubrir los requerimientos alimentarios, es de \$909.71 y \$651.77 pesos por persona para zonas urbanas y rurales, respectivamente.

Por otro lado, la pobreza de capacidades considera a la población que presenta insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.

Tomando como referente esta categoría de pobreza para el periodo que nos ocupa, el Distrito Federal tiene un 10.3% de su población en estas condiciones, en cifras absolutas corresponden a 902,017 habitantes. La delegación más pobre de la entidad es Tláhuac, seguido por Milpa Alta; con un 18.2 y 17.6 por ciento de su población en condiciones de pobreza de capacidades, respectivamente.

**Mapa 2.**  
**Porcentaje de Población en Situación de Pobreza de Capacidades en las Delegaciones del Distrito Federal, 2005.**



Fuente: Tomado del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2005.

### 1.4.3. Pobreza de Patrimonio

Este concepto habla, además de las carencias arriba mencionadas, de aquellas que permitan al ser humano vivir de manera digna. Estas necesidades adicionales son: vivienda, servicios de conservación, energía eléctrica y combustible; estimación del alquiler de la vivienda y transporte público. Viven en pobreza de patrimonio los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público, a precios del año 2004, el ingreso mensual de referencia para cubrir estos requerimientos, son: de \$1,487.34 y \$1000.4 pesos por persona para zonas urbanas y rurales, respectivamente.

Adicionalmente, el Índice de Rezago Social (IRS) elaborado por el CONEVAL considera el carácter multidimensional de la pobreza, e incorpora indicadores de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de calidad y espacios en la vivienda, y de activos en el hogar.

Según los resultados del IRS, el Distrito Federal se encuentra en el segundo lugar con menor rezago social durante el 2005, después del estado de Nuevo León. Conforme al índice se clasifica con un nivel muy bajo de rezago social con - 1.39650 puntos en el índice.

A pesar de que todas las delegaciones del Distrito Federal tienen un nivel de rezago social muy bajo en el contexto nacional, al interior de la entidad resulta que Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta tienen un mayor nivel de rezago, en contraste con la Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Coyoacán que presentan los menores niveles.

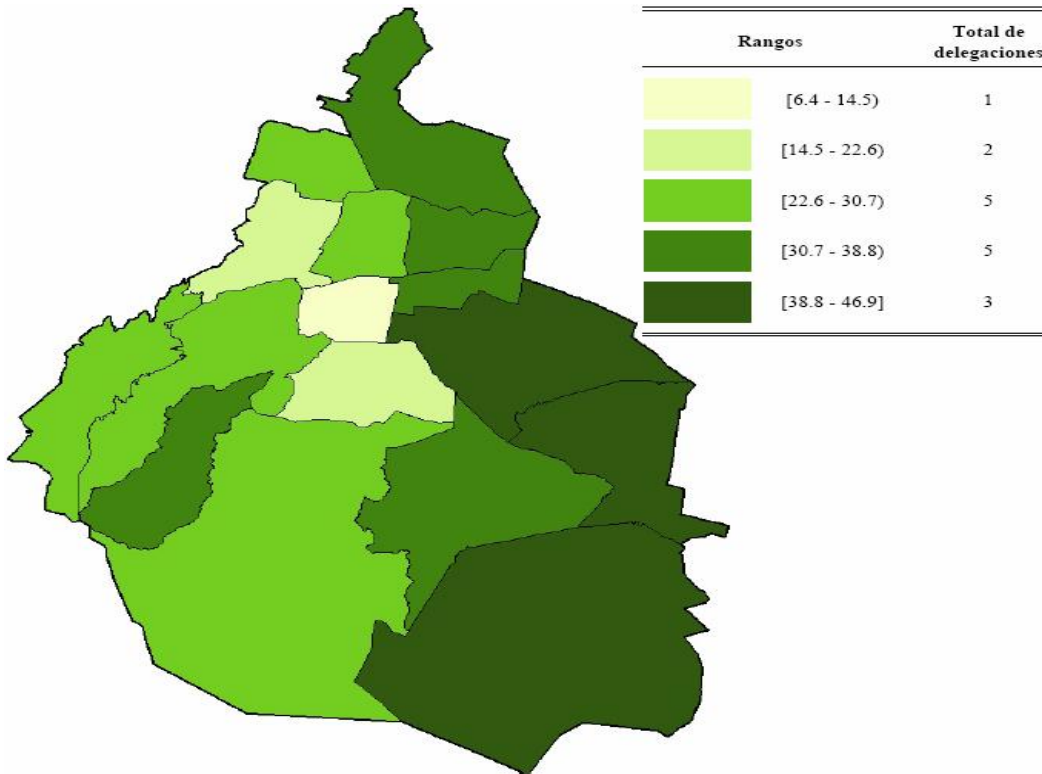
Con base en los indicadores de desarrollo social antes señalados, se concluye que el Distrito Federal es una entidad con alto nivel de desarrollo social. Para mantener estos niveles y mejorarlos, tendrá que incorporar en sus políticas públicas, estrategias que deriven en una mejor calidad de vida para sus habitantes a través del acceso a servicios básicos de educación, salud, vivienda e ingreso, y que sean de calidad para la prosperidad de la población. La reducción de la marginación en el DF, el incremento en el desarrollo humano y un mayor poder adquisitivo de la población traerá mayores oportunidades para el desarrollo integral de la entidad.

En el Distrito Federal el 31.8 por ciento de la población se encuentra en condiciones de pobreza patrimonial, es decir, 2 millones 775 mil 167 habitantes del DF no cuentan con el ingreso suficiente para cubrir sus necesidades de alimentación, salud, vestido, vivienda, transporte y educación.

En ocho de las dieciséis delegaciones, el nivel de pobreza patrimonial es superior al 30 por ciento, siendo las delegaciones Iztapalapa y Tláhuac las más afectadas ya que el 41.6 y 46.9 por ciento de su población respectivamente, se encuentra en pobreza patrimonial.



**Mapa 3.  
Porcentaje de Población en Situación de Pobreza Patrimonial en las Delegaciones del Distrito Federal, 2005.**



Fuente: Tomado del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2005.

## **CAPITULO 2.- DETERMINANTES DE LA POBREZA**

El primer grupo considerado en este estudio lo constituyen variables macroeconómicas, entre las cuales los factores determinantes deben ser el crecimiento económico y la distribución del ingreso, pero a estos pueden

ciertamente añadirse variables tales como los salarios y las remesas provenientes del exterior. La preponderancia del crecimiento económico y la distribución del ingreso sobre el resto de las variables es una consecuencia directa del hecho de que la situación de pobreza en México es medida sólo mediante el ingreso lo cual no tiene por que ser así, pues la pobreza es multifacética, pero es como se establece de manera oficial en nuestro país.

El segundo grupo lo constituyen las políticas sociales que están abocadas de manera directa a aliviar la pobreza y el último conjunto de variables explicativas lo conforman factores socio-demográficos, tales como la tasa global de fecundidad y la de analfabetismo.

Estas pueden ser empleadas de manera directa como variables explicativas, o pueden también emplearse como instrumentos por otras en el marco de un modelo teórico sobre los posibles determinantes de la dinámica de la pobreza en nuestro país.

## **2.1.- El Crecimiento Económico**

Una condición necesaria para una reducción sostenida de la pobreza es obviamente el crecimiento económico, si la situación de pobreza es medida sólo mediante el ingreso. **Si los otros factores que determinan la pobreza permanecieran constantes, entonces claramente se esperaría encontrar una relación inversa entre el crecimiento económico y la situación de pobreza.**

Para empezar, el crecimiento económico medido a través de las Cuentas Nacionales no necesariamente coincide con el que se desprende de las ENIGH (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares). Tras contrastar los años de crisis 1994-1996, los años de una ligera recuperación 1996-2000 y los años de estancamiento 2000-2002, **el Banco Mundial establece que hay marcadas diferencias entre la evolución del crecimiento basado en las**

**Cuentas Nacionales y los ingresos basados en las encuestas**, tanto en la crisis como en la recuperación. No hay diferencia en el periodo 2000-2002 aunque las diferencias son de signos opuestos, el efecto neto para 1994-2002 es aún notable, la información de las Cuentas Nacionales indica un crecimiento de los ingresos reales per-cápita, mientras que las encuestas de hogares muestran una disminución modesta.

Un segundo matiz concierne al hecho de que el crecimiento económico agregado puede ser muy diferente al crecimiento individual de los sectores, por lo que el impacto de éstos sobre la situación de pobreza puede ser muy variado.

Dado que el crecimiento económico incide de manera fundamental en la evolución de la pobreza, el deslucido desempeño que ha tenido la economía mexicana desde la crisis de 1994 hasta el 2006, con una tasa de crecimiento promedio anual del PIB de 2.91%<sup>13</sup> es debido a diversos factores tales como: el ciclo económico estadounidense; la carga del rescate bancario (Fobaproa-IPAB) tras la crisis; una baja productividad laboral; magros ingresos tributarios; una muy baja inversión en infraestructura; la improcedencia de varias políticas monetarias y cambiarias; la carencia de competencia económica en industrias clave; un ineficaz sector educativo e ineficaz gasto público.

## **2.2.- La Distribución del Ingreso**

El crecimiento económico no es una condición suficiente para una reducción sostenida de los niveles de pobreza. Aun bajo un crecimiento económico sostenido es posible que los niveles de pobreza persistan como resultado de un empeoramiento en la desigualdad del ingreso. Es decir, la elasticidad de la reducción de la pobreza relativa al crecimiento económico puede variar de acuerdo con los diferentes estados de distribución del ingreso.

---

<sup>13</sup> Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

El resultado ha sido el crecimiento acelerado del trabajo precario y de la economía informal como forma de subsistencia de más de un 40% de la población económicamente activa de la capital, cuya manifestación más problemática es la ocupación de las calles y plazas por el comercio ambulante. Una parte de esta masa de trabajadores informales está compuesta por habitantes de las entidades vecinas al Distrito Federal. Estos factores, aunados a 25 años de reducción drástica de los salarios reales, han generado el empobrecimiento de la mayor parte de los capitalinos. En 1996, un 15% de la población del Distrito Federal se encontraba en situación de pobreza extrema y un 44 % en pobreza moderada; en toda la zona metropolitana estos porcentajes se elevaban a 21 % y 46 %, respectivamente. Este diferencial indica que la situación de pobreza es más grave en los municipios conurbados, pero sus efectos impactan al Distrito Federal a través de la movilidad poblacional entre ambas partes de la gran ciudad. Las políticas de combate a la pobreza aplicadas por los gobiernos anteriores a 1997 fueron insuficientes; apenas a partir de ese año se comenzó a frenar la tendencia al deterioro social, a pesar de la injusta exclusión del Distrito Federal de los recursos del Ramo 33 del presupuesto federal.

La reducción del gasto social del gobierno federal, la decreciente presencia del sector público en los servicios urbanos, o su privatización, y la agudización del carácter especulativo de la inversión de algunos sectores privados, han generado un deterioro grave de la infraestructura y los servicios sociales, que se manifiesta sobre todo en las colonias populares, particularmente en las periféricas, donde se observa un alto grado de marginación y exclusión.

Por lo anterior, es necesario primero describir la composición del ingreso de los hogares en México entre los años de 1992 a 2006, un periodo con grandes altas y bajas desde un punto de vista del bienestar social. Los datos a utilizarse provienen de los últimos nueve levantamientos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) hechos por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Es decir, el trabajo se basa en las ENIGH de

1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005 y 2006. Vale la pena abundar acerca de cada uno de los componentes del ingreso corriente total. Los ingresos incluyen sueldos, salarios o jornales; pagos monetarios por trabajo a destajo, comisiones y propinas; horas extras, aguinaldos, incentivos, bonos, primas vacacionales, reparto de utilidades y otras prestaciones.

Los ingresos por negocios incluyen los provenientes de negocios propios, cooperativas o sociedades. Los ingresos por renta incluyen los obtenidos por el alquiler de tierras, terrenos, casas dentro y fuera del país intereses por préstamos, rendimientos por acciones, y otros relacionados. Los ingresos por transferencias incluyen jubilaciones, indemnizaciones, becas, donativos, regalos originados dentro y fuera del país y, de manera relevante, transferencias de instituciones, incluyendo las transferencias de los programas Oportunidades y Procampo (estas transferencias no fueron explícitamente consideradas en las ENIGH menos recientes). Las transferencias que se originan en el extranjero son las remesas. Finalmente, los ingresos no monetarios incluyen autoconsumo, pagos en especie y regalos y transferencias que no son en efectivo.

Para analizar la evolución de las fuentes del ingreso mensual de los hogares mexicanos entre 1992 y 2006, primero se descompone el ingreso corriente total en los cinco componentes básicos descritos en la sección anterior, conformado por las localidades con más de 2,500 habitantes, y los que viven en el sector rural complementario, el ingreso de los hogares mexicanos proveniente del trabajo representó aproximadamente la mitad (48.7%) del ingreso total, el 14.5% provino de negocios, menos del 1.0% (0.9%) provino de rentas, 12.2% de transferencias y, finalmente, el 23.7% fueron ingresos no monetarios. En otras palabras, aproximadamente una cuarta parte del ingreso de los hogares es no monetario y casi la mitad proviene de trabajo remunerado.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Recuérdese que en este trabajo la unidad de análisis es el hogar, no el individuo. Si, por ejemplo, uno calculase para 2006 el ingreso individual, las proporciones de las cinco fuentes básicas serían entonces 51.8%, 15.7%, 0.6%, 10.8% y 21.1%, respectivamente.

Entre 1992 y 2006 la participación de los ingresos por trabajo (remuneraciones) osciló de manera similar a los ciclos económicos experimentados por México durante el periodo. En 1992 las remuneraciones representaban el 45.7% del ingreso de los hogares, pero después de la crisis de fines de 1994 el porcentaje descendió hasta 44.5% en 1996. Junto con la nueva expansión económica de 1997-2000, la participación de los ingresos por trabajo vuelve a incrementarse hasta llegar a 48.1% en el año 2000, para luego caerse a 47.9% en 2002 tras la recesión que tuvo lugar justo en ese año. Finalmente, vuelve a recuperarse la participación porcentual, junto con la economía, en 2004-2005, cuando llega a ser 50.6%. Curiosamente, puesto que el crecimiento económico en 2006 fue sólo ligeramente inferior al de 2005, la participación de los ingresos por trabajo en los ingresos totales vuelve a reducirse a 48.7% en 2006, solamente tres puntos porcentuales por encima del nivel que se tuvo en 1992.

Otro aspecto relevante es que la participación de las transferencias en el ingreso total de todos los hogares se incrementa de 7.0% en 1994 a 10.8% en 2000, hasta alcanzar un 12.2% en 2006. La creciente importancia de las transferencias es aún más pronunciada en poblaciones rurales: mientras que en 1992 la participación de las transferencias en el ingreso total de la población rural era muy cercano al de la población urbana, 7.2% y 7% respectivamente, a partir del año 1996 la participación de las transferencias en el ingreso de la población rural se convierte en un porcentaje de dos dígitos. De hecho, ya para 2006 las transferencias llegan a representar más de un quinto del ingreso total.

### **2.3.- La Migración**

El INEGI, define la migración como el cambio de residencia de una o varias personas de manera temporal o definitiva, generalmente con la intención de

mejorar su situación económica así como su desarrollo personal y familiar. Comúnmente, las personas tratan de mejorar su vida intentando adaptarse a las circunstancias, aprovechando los recursos disponibles, o cambiando las condiciones adversas mediante su organización política o de otra índole.<sup>15</sup>

Al hablar de migración, podemos encontrar diferentes tipos entre los que se encuentran:

**Migración intraestatal:** Cuando las personas cambian su lugar de residencia de un municipio a otro del mismo estado (o de una delegación a otra como es el caso del Distrito Federal). Los porcentajes más altos de personas en esta situación durante el año 2000 se registraron en Nuevo León, Distrito Federal y el Estado de México; con menores porcentajes se ubican: Baja California, Guanajuato y Aguascalientes.

**Migración interestatal:** Cuando las personas se van a vivir a otra entidad, dentro del país. Del total de ellos, la mayoría sale del Distrito Federal, de los estados de México y Veracruz. Los estados con menos emigrantes son: Baja California Sur, Aguascalientes y Colima. En el 2005, salieron del DF 491 mil 199 personas para radicar en otra entidad, al tiempo que llegaron 187 mil 363 más de otras ciudades.

**Migración externa o internacional:** Cuando las personas cambian su residencia de un país a otro. Al año 2000, las entidades que registraron un mayor porcentaje de personas que salen de México para ir a vivir a otros países son: Zacatecas, Michoacán, Guanajuato y Durango. Los estados con menores porcentajes de emigrantes internacionales son: Tabasco, Chiapas, Campeche y Yucatán.

En este año, siete de cada mil personas en el DF se fueron de esta entidad para vivir en Estados Unidos de América.

---

<sup>15</sup> Chávez, Ana M., et. al. "Cambios en la migración del estado de Veracruz: Consecuencias y Retos".

En la actualidad, aproximadamente un diez por ciento del total de los mexicanos residen fuera del país, emigrando principalmente hacia los Estados Unidos. Las tasas netas de emigración e inmigración interestatal han disminuido, permitiendo que se reduzca la brecha entre emigrantes e inmigrantes en el DF, aunque de manera marginal. En el año 2000, a nivel nacional había un total de 22 millones 639 mil 808 hogares de los cuales el 4.3 por ciento recibían cualquier cantidad de remesas enviadas por familiares o amigos que se encontraban en el extranjero. De hecho, un 4.4 por ciento de los hogares contaban con algún familiar emigrante en los Estados Unidos y solamente un 0.8 por ciento de los hogares registró el retorno de migrantes de dicho país.

Para el caso específico del Distrito Federal en el mismo periodo de tiempo del total nacional la entidad tuvo 2 millones 203 mil 741 hogares, de los cuales el 1.7 por ciento recibía algún tipo de remesas, ubicándose por debajo del porcentaje nacional en el 2000. El 1.6 por ciento de los hogares contaba con emigrantes en los Estados Unidos, de los cuales, apenas el 0.3% de los hogares registraron migrantes con retorno dando como resultado un grado bajo de intensidad migratoria. Quince de las dieciséis delegaciones, en el año 2000, registraron un índice muy bajo de intensidad migratoria, siendo la delegación Miguel Hidalgo la que registró mayores niveles de migración alcanzando una clasificación baja en el índice.

Diariamente llegan al Distrito Federal más de 4 millones de personas provenientes de otras localidades de la metrópolis y la megalópolis, que vienen a trabajar formal e informalmente, a adquirir mercancías y servicios y a recrearse, las cuales deben ser atendidas por el gobierno local, a pesar de que no pagan contribuciones a su erario. La gran metrópolis padece de un alto grado de fragmentación de la gestión de sus infraestructuras y servicios, que no han logrado resolver los incipientes y limitados mecanismos de coordinación metropolitana acordados desde 1998 entre el D. F. y Estado de México.



El crecimiento caótico de la ciudad causa grandes problemas urbanos. El parque habitacional se ha deteriorado y hay una gran inseguridad física y jurídica en la tenencia de la tierra. La violación de las leyes y normas en materia de nuevos asentamientos, construcciones y usos del suelo se ha hecho crónica y afecta sobre todo al suelo de conservación ambiental de la periferia del sur y el oriente. Otra implicación es el crecimiento de la demanda de transporte. La poca atención prestada por los gobiernos anteriores a 1997 y errores como la liquidación de Ruta 100 y la generalización de los microbuses, han llevado al deterioro del servicio, al crecimiento rápido del uso del automóvil particular, la saturación de la vialidad y la elevación de la contaminación atmosférica. Esa contaminación, según datos de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, muestra una tendencia a la baja, pero sigue estando por encima de la normal y sus efectos sobre la salud son evidentemente negativos.

La Ciudad de México es sede de las empresas más importantes y tiene la población de más altos ingresos del país. Alberga también a cientos de miles de pequeñas y micro empresas. Las grandes empresas aplican ya los últimos avances en materias como la informática y la biotecnología y usan modernos métodos de optimización administrativa y económica. Los patrones de consumo de los sectores asociados a ellas son similares a sus homólogas en otras partes del mundo. En el otro extremo, las microempresas no tienen acceso a la tecnología moderna ni al crédito, carecen de condiciones adecuadas de operación y sus trabajadores no gozan de seguridad ni de condiciones higiénicas en sus centros laborales. Existen, por lo tanto, dentro de la ciudad varias realidades con problemas específicos que exigen respuestas diferenciadas. Las contradicciones son semillero seguro de desmoralización y violencia.

Las finanzas públicas del Distrito Federal, constituidas mayoritariamente por ingresos propios, se enfrentan a los límites derivados de las funciones que sobre ellas tienen el Ejecutivo y el Legislativo federales, sobre todo en la fijación de la capacidad de endeudamiento en la caída de las aportaciones y la exclusión de las

transferencias de algunos de los fondos federales; a ello se suma el peso del servicio de la deuda pública contraída hasta 1997 por el Ejecutivo federal a nombre de la capital para obras metropolitanas como el Metro.

El gobierno del Distrito Federal carece así de suficientes atribuciones, instrumentos y recursos para atender a la solución de los problemas urbanos y a las demandas crecientes de sus habitantes.

Si se mantienen las tendencias declinantes de crecimiento demográfico observadas entre 1995 y 2000, la población del Distrito Federal llegaría a 8,7 millones de habitantes en el 2006 y a 9 millones en el 2020, con un incremento de unos 100 mil habitantes en 2006, y de 400 mil en todo el período. Para las mismas fechas, la población de la Zona Metropolitana del Valle de México alcanzaría los 19,7 y 22,3 millones de habitantes, respectivamente, con incrementos de 1,3 y 2,9 millones. La mayor parte del crecimiento ocurrirá en los municipios conurbados de los estados de México e Hidalgo. Ante la magnitud de las restricciones ambientales que comparten el Distrito Federal y los municipios conurbados, este crecimiento se considera excesivo, por lo cual es necesario proponer que las políticas federales de población y desarrollo regional y urbano tengan como objetivos retener población en las regiones expulsoras, sobre todo del sur del país, y orientar los flujos migratorios hacia otras regiones con mayor capacidad de recepción.

La distribución de este crecimiento al interior del Distrito Federal será muy desigual. Las cuatro delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) continuarían expulsando población, aunque a menor ritmo que en el pasado, para perder 100 mil habitantes más hasta el 2006 y 290 mil hasta el 2020. Otras cuatro delegaciones del primer contorno (Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero e Iztacalco) se integrarían a la zona de despoblamiento, perdiendo 90 mil habitantes hasta el 2006 y 260 mil hasta el 2020. En cambio, las delegaciones periféricas, al poniente, sur y oriente, continuarían creciendo demográficamente; Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan

y Xochimilco aumentarían su población en 160 mil habitantes al 2006 y 470 mil al 2020; y Milpa Alta, crecería en 24 mil y 69 mil habitantes, respectivamente. Álvaro Obregón y Cuajimalpa crecerían en conjunto 34 mil y 10 mil habitantes al 2006 y 2020; Iztapalapa recibiría 117 mil y 234 mil nuevos pobladores en el año 2006 y en el 2020.

La población itinerante, calculada en más de 4 millones de personas, que llega diariamente al Distrito Federal a trabajar formal o informalmente, adquirir bienes, usar servicios públicos (educación, cultura, recreación, transporte, seguridad y salud) y también a realizar actos delictivos, proveniente de otras localidades, sobre todo de los municipios conurbados, seguirá aumentando en tanto crezca la metrópolis.

De continuar las tendencias de las últimas dos décadas, la economía del Distrito Federal se caracterizaría, en primer lugar, por la profundización de la desindustrialización debido a la contracción del mercado interno, la salida de empresas hacia otras regiones más cercanas al mercado estadounidense, la desaparición de micro y pequeñas empresas por su desarticulación y baja competitividad, la elevación de las deseconomías de aglomeración, y la falta de política pública para impulsar la articulación al mercado nacional e internacional aprovechando las ventajas comparativas que posee la ciudad.

Puesto que la población económicamente activa del Distrito Federal crecerá en 402 mil personas del 2000 al 2006, y en 623 mil hasta el 2020, a las que habrá que dar empleo, y puesto que debería integrarse a la economía formal a una parte del millón 705 mil personas económicamente activas que hoy se ubican en el trabajo precario o la informalidad, esta tendencia declinante de la dinámica económica tendría dos efectos negativos: la pérdida de fuentes de generación de empleo estable y bien remunerado y el crecimiento continuo del sector informal y precario, creador masivo de empleo inestable, mal remunerado y sin cobertura de la seguridad social. La competencia por el empleo entre la población residente y la

itinerante, agravaría la tensión social. Todo ello se traduciría en el mantenimiento o incremento de la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en la Zona Metropolitana, incluido el Distrito Federal, con repercusiones en términos del impacto urbano del comercio en vía pública y los índices delictivos. Este escenario inconveniente de la evolución económica, el empleo y el ingreso, podría agravarse en el mediano plazo si se mantiene la desaceleración en curso de la economía internacional y nacional y aún más si se llega a una recesión.

#### **2.4.- La Marginación**

El Índice de Marginación permite diferenciar entre las entidades federativas y municipios según el impacto de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, de la residencia en viviendas inadecuadas, de la percepción de ingresos monetarios insuficientes, y de las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas.<sup>16</sup>

De manera particular, el Índice de Marginación es un indicador compuesto, desarrollado por el CONAPO con base en los resultados de los Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, y de los Conteos de Población realizados para México en 1995 y 2005. Para su construcción, se utiliza un total de 9 indicadores que se pueden agrupar en cuatro áreas: escolaridad, disponibilidad de servicios en la vivienda, población residente en localidades menores de 5,000 habitantes y población con ingresos de hasta dos salarios mínimos. La variación de este índice va de lo negativo a lo positivo; en donde entre más negativo sea el valor menor es la marginación, y entre más positivo sea, más alta es la marginación.

Según los resultados del índice mencionado, el Distrito Federal ha permanecido como la entidad con menores niveles de marginación, seguido por Nuevo León, Baja California y Coahuila de Zaragoza. En todas de las variables que componen

---

<sup>16</sup> Consejo Nacional de Población, 2003.

el Índice de Marginación, el DF se ubica en una posición superior que la media nacional. Al llevar a cabo el análisis de la marginación al interior del DF, se observa que en el 2005 todas las delegaciones tienen un nivel muy bajo en el índice de marginación. Destaca la delegación Benito Juárez al ser la de menor marginación a nivel nacional. Las delegaciones Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta son las que presentan una mayor marginación en la entidad.

Al realizar el análisis puntual de la marginación por variable y área geográfica destacan los siguientes aspectos: Las delegaciones Coyoacán, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero e Iztapalapa son las que presentan mayor número de habitantes y concentran cerca del 50% de la población total de la entidad.

Considerando a la población analfabeta de 15 años y más, la delegación Milpa Alta registra el mayor porcentaje en la entidad con un 5%. El resto de las delegaciones presentan un porcentaje por debajo de la media nacional, el cual es equivalente al 8.4 por ciento. La delegación Benito Juárez es la que tiene el menor porcentaje de población sin primaria completa de 15 años o más; mientras que el 14.7 por ciento de la población de Milpa Alta presenta esta característica.

En las delegaciones Iztacalco, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Azcapotzalco y Coyoacán, el porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario es menor al 1%; muy por debajo de la media nacional que equivale al 5.3%.

El mayor porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica se encuentra en Tlalpan, Xochimilco y Milpa Alta. En estas delegaciones también se encuentra el mayor porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada; estado de precariedad que se conserva al tomar en cuenta el nivel de hacinamiento.

Considerando el nivel de ingresos, Milpa Alta concentra un mayor porcentaje de población ocupada con ingresos menores o iguales a dos salarios mínimos en el comparativo estatal.

Las delegaciones Benito Juárez, Coyoacán, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Azcapotzalco, Iztacalco, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero e Iztapalapa tienen un nulo porcentaje de población en localidades con menos de cinco mil habitantes, mientras que Milpa Alta tiene un 17.9% de su población en dichas localidades.

## **CAPITULO 3.- LA POBREZA EN EL DISTRITO FEDERAL**

### **3.1.- Aspectos históricos**

El Distrito Federal (D.F.) tiene una extensión territorial de 1 mil 458 kilómetros cuadrados. Esta entidad es la más pequeña de la República Mexicana, ocupando sólo el 0.1 por ciento del total del territorio nacional. Se encuentra en el centro del país y colinda al norte, este y oeste con el Estado de México, y al sur con el estado de Morelos. Tiene como coordenadas al norte 19°36', al sur 19°03' de latitud norte; al este 98°57', al oeste 99°22' de longitud oeste.<sup>17</sup>

El Distrito Federal cuenta con 16 delegaciones, de las cuales, las que cuentan con mayor superficie son Tlalpan, Milpa Alta, Xochimilco e Iztapalapa, que agrupan el 54.3% del total de la entidad.

El Distrito Federal, es la segunda entidad más poblada del país, justo después del Estado de México. En el DF habitan 8.7 millones de personas, que representan el 8.4 por ciento de la población nacional. La densidad de población es de 5 mil 896 habitantes por kilómetro cuadrado, siendo esta una de las ciudades más densamente pobladas en el mundo.

Las delegaciones más pobladas del DF son: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Coyoacán y Tlalpan, quienes en conjunto concentran casi el 56.8 por ciento de la población. La delegación con mayor población es Iztapalapa.

La población en el Distrito Federal nunca ha dejado de crecer. A partir de 1950, la población presentó un crecimiento apresurado. Sin embargo, en los últimos años, la población de la entidad ha crecido a un ritmo menos acelerado que el estándar nacional, creciendo a una tasa media anual de 0.2% en el período de 2000 a 2005, 0.8% menos que el nivel nacional.

---

<sup>17</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

La población del Distrito Federal se compone en un 47.8% por población femenina y en 52.2% de masculina, quienes en edad mediana alcanzan los 30 y 28 años respectivamente y tienen una esperanza de vida de 78.5 y 73.6 cada uno.

La ciudad de México constituye el principal espacio económico y financiero del país por ser el principal eslabón del mercado interno y la economía que articula el país a la globalización. Pero además es importante señalar que la ciudad central, el Distrito Federal, es el centro de la vida política nacional y el escenario de la vida cultural dada la concentración de un valioso patrimonio histórico y una elevada dotación de equipamiento urbano. El Distrito Federal es el territorio que más aporta más valor al Producto Interno Bruto (PIB) nacional (alrededor de una cuarta parte) y es el espacio que ha albergado a millones de mexicanos que han migrado del medio rural o de otras ciudades en busca de empleo, garantizando su sobrevivencia y el acceso, aunque sea precario, a bienes y servicios básicos para sus familias. Por ello si se compara este territorio con las demás entidades del país se advierte que se registran en el mismo los más bajos niveles de pobreza, a pesar de que persisten graves situaciones de pobreza y sobre todo de exclusión social para muchos ciudadanos que aquí habitan.

Es importante hacer notar que el gobierno del Distrito Federal enfrentó desde diciembre de 2000 el desafío de llevar a cabo una política social mediante una mayor eficiencia en la recaudación y el programa de austeridad consistente básicamente en ahorros a favor de la sociedad.

Una política social que se hiciera cargo de las necesidades insatisfechas de la población del Distrito, a través de los principales programas sociales para adecuarlos a las necesidades de la población. En 2005 el Distrito Federal contaba con ocho millones setecientos veinte mil habitantes. Su tasa de crecimiento anual en el primer quinquenio del siglo XXI, la más baja entre las entidades de la República, ascendió a 0.24% anual.



En este mismo periodo se ha acentuado el fenómeno de expulsión de la población en las delegaciones del norte del Distrito Federal. En el caso de Azcapotzalco y Gustavo A. Madero el fenómeno parece estar asociado a la declinación de ciertas actividades económicas y al aumento de la inseguridad, mientras que este último factor y las restricciones al crecimiento de la oferta de vivienda parecen haber incidido más en los casos de Iztacalco, Venustiano Carranza, Coyoacán, y Benito Juárez, aunque ello ha empezado a cambiar a raíz del proceso de redensificación de las delegaciones centrales.

En cambio, las delegaciones que mantienen ritmos altos de crecimiento aún son las que conservan importantes zonas rurales aunque en proceso de acelerada urbanización, como Milpa Alta, Xochimilco, Cuajimalpa y Tlalpan.

El Distrito Federal sigue recibiendo migración procedente de toda la República, particularmente del Estado de México, Veracruz y Puebla, pero es mayor la población que expulsa hacia los estados de México, Hidalgo y Querétaro, acentuando un fenómeno que se aceleró en las últimas dos décadas. Si bien es cierto que la brecha de la equidad ha tendido a cerrarse en algunos indicadores sociales, en particular en materia de educación básica y esperanza de vida. Donde prevalece una brecha mayor es en el producto per-cápita, si bien se trata de un indicador complicado por los problemas de estimación del producto interno bruto.

En el Distrito Federal reside el 8.4% de la población nacional, pero se genera el 22% del Producto Interno Bruto, 52% de sus habitantes son mujeres y en el quinquenio de referencia se observa una disminución de la tasa de fecundidad en todas las edades, siendo el caso más ilustrativo el de las mujeres de 45 a 49 años de edad, que en el año 2000 tenían 3 hijos en promedio, mientras que en 2005 la cifra se había reducido a 2.6. El porcentaje de la población que cuenta con estudios profesionales o de postgrado aumentó de 19.8 en 2000 a 23.1% en 2005.

Uno de los principales problemas que enfrenta la población del Distrito Federal son las altas tasas de desempleo y de informalidad, que se encuentran directamente relacionadas con la problemática económica general del país y la desarticulación productiva que ha sufrido la economía del país como resultado de la apertura indiscriminada y el ajuste económico. La contracción del sector público y la caída que han experimentado los sectores más vinculados al mercado interno, que no ha logrado su plena recuperación desde la crisis de 1995.

### 3.2.- Causas y Efectos de la Pobreza

Para Alejandro Guevara, la pobreza es causada por una serie de privaciones que disminuye las capacidades de los individuos. Esto se refleja en la desnutrición, vulnerabilidad a las enfermedades y a los desastres naturales, así también al acceso limitado a los servicios de salud y educación. Por lo que el peso de la pobreza recae más en ciertos grupos de la población, como son las mujeres, los niños y los ancianos, que son los de mayor vulnerabilidad de entre los pobres.<sup>18</sup>

Por lo tanto no es la escasez de los productos lo que provoca la pobreza sino más bien la falta de los medios de empleo y por lo tanto de la “demanda efectiva” de millones de hombres, la mala distribución de la riqueza que hay en nuestro país, donde muchos tienen poco y pocos tienen mucho.<sup>19</sup>

Para el Distrito Federal las principales causas que han generado la pobreza son: **el desempleo, la informalidad o precariedad y los bajos salarios** que prevalecen en el mercado laboral de la gran ciudad. Más que el desempleo abierto, que en la Ciudad de México oscila actualmente en alrededor del 3%, los otros dos fenómenos son los principales generadores de pobreza en este espacio urbano.

---

<sup>18</sup> Martínez, Gabriel (compilador). Programas de Alivio de la Pobreza en México. Un Ejercicio de Evaluación, en “Pobreza y Política Social en México” Págs. 134-135.

<sup>19</sup> Serrón, Luis A. “Escasez, Explotación y Pobreza: Teoría Investigación Histórica y Específica y Crítica” 1980. Págs. 25-33.

Una causa del incremento de la pobreza, es la insuficiente creación de empleos para el contingente que lo demanda, particularmente los jóvenes que ingresan al mercado de trabajo. Así, anualmente, se agregan a la oferta de fuerza de trabajo cientos de miles de jóvenes para los cuales no hay suficientes opciones, dadas las restricciones de la demanda y las limitaciones que tiene su calificación para el mundo del trabajo.

Desde la perspectiva del mercado de trabajo local, la ciudad Capital desde hace dos décadas, registra una sostenida pérdida de empleos en el sector industrial. La participación relativa de la mano de obra del Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) en este sector de actividad bajó de manera considerable pasando de representar el 40.4% en 1970, el 22% a principios de los años noventa y el 18.3% en el 2003 (INEGI, 2003). Esta reducción fue considerable tanto en el Distrito Federal como los municipios metropolitanos del Estado de México y fue consecuencia de que se redujo el número de establecimientos y la producción bruta en el sector, sin que se advierta la aplicación de una política pública de industrialización. A la destrucción de puestos de trabajo ante la competencia de productos que resulta de la apertura comercial se agrega los límites que impone la disciplina del gasto, lo cual trae aparejado un achicamiento del aparato gubernamental y en consecuencia una disminución del empleo en la burocracia, que representa entre el 6 y el 7% de la población económicamente activa (PEA). Por otra parte, debe considerarse también la mano de obra inserta en actividades propias de la industria de la construcción, que oscila en alrededor del 5% y que en un amplio porcentaje recibe muy bajos salarios, carece de beneficios sociales y de estabilidad en el empleo.

La precariedad en el trabajo prevalece principalmente entre las mujeres de las clases populares, para quienes el servicio doméstico remunerado, el trabajo manual industrial de baja calificación (maquila) y el comercio informal son sus principales actividades. En el caso de la (Ciudad de México), según los datos de INEGI, en la década pasada se advierte un aumento de la participación económica

de las mujeres, pasando la tasa de actividad femenina de 35.3 en 1990, al 38.6 en el 2003. Pero independientemente de su calificación, la mano de obra femenina debe aceptar, por lo general, condiciones salariales y de estabilidad desfavorables, claros indicadores de la discriminación social femenina que existe en la ciudad.

Otro fenómeno notorio en las calles de nuestras ciudades es el trabajo infantil (limpiaparabrisas, vendedores de chicles, cerillos, etc.) que contribuye a incrementar el magro ingreso familiar. Esto supone el abandono de las actividades escolares y de la capacitación a temprana edad y su presencia es un síntoma inequívoco de pobreza urbana y exclusión social. Borja y Castells (1997) ponen especial énfasis en la infantilización de la pobreza urbana diciendo que se trata de una flagrante negación de la noción de progreso en una economía global segregante.

En el D.F. se calcula que existen alrededor de 13,373 niños y niñas en situación de calle, de los cuales 9,165 son varones (Gobierno de la Ciudad, 1999). Pero más allá del número lo importante es considerar las trayectorias de vida que impiden a los individuos desde el inicio de su vida salir de la situación de pobreza en la que nacieron, a pesar de que se implementen políticas sociales sustentadas en criterios de ofrecer igualdad de oportunidades.

Otra de las principales causas de la pobreza que prevalece en la ciudad capital son los bajos salarios y el deterioro salarial que se ha registrado en las últimas décadas. Para el año 2000 se calculó que el 42% de la población ocupada percibía un ingreso menor a 2 veces el salario mínimo<sup>20</sup> y se estima que la pérdida del salario mínimo acumulada entre 1986 y el 2000 es de 56%, siendo entre 1995 y el 2000 de 25.50%.<sup>21</sup> Además, se evalúa que el 36.9 % de la PEA percibe menos de 5 veces el salario mínimo, lo cual es insuficiente para adquirir la canasta de consumo familiar que asciende a **6,880 pesos** mensuales, en general el 79%

---

<sup>20</sup> Primer Informe de Gobierno del D.F. 2001

<sup>21</sup> Ibidem

de la PEA percibe menos de 5 salarios mínimos. Cabe mencionar que el salario mínimo mensual vigente a partir de enero de 2004 es de **1,376 pesos**.

Desde una perspectiva territorial el D.F. alberga 1.8 millones de personas en zonas de muy alta degradación, 4.1 millones en zonas de alta y media; 1.1 millones en zonas de baja marginación y otro 1.4 de muy baja marginación.<sup>22</sup>

Debe otorgarse particular atención a aquellos colectivos que están más expuestos a privaciones o un acceso limitado a bienes y servicios básicos, así como también a prácticas de discriminación económico y social: madres solteras, niños de la calle, ancianos, indígenas, VIH positivos, que se identifican como grupos vulnerables a los que hay que atender prioritariamente a través de programas de apoyo económico y de asistencia social focalizados.

En relación con las mujeres se estima que a nivel nacional uno de casi 5 hogares tienen como jefe de hogar una mujer, en los cuales sólo el 10% son mujeres unidas o casadas que viven con su pareja, pero de estos hogares con jefatura femenina el 80% habitan en el medio urbano.<sup>23</sup> Pero lo que interesa señalar es que estos grupos sociales son los principales beneficiarios de políticas sociales del Gobierno de la Ciudad de México, en particular a través de los programas contenidos en el Programa de Integración Territorial (PIT).

Como se hizo mención, el deterioro salarial acompañado de precariedad e informalidad en el empleo producen y agudizan las situaciones de pobreza lo cual tiene diferentes consecuencias en la calidad de vida de las familias en el medio urbano, tales como disminuir la capacidad de adquisición de bienes básicos de las familias (alimentación, educación, salud, cultura); incrementar la demanda de bienes al sector público al mismo tiempo que existen restricciones presupuestales para incrementar el gasto social; obligar a las familias a crear diferentes estrategias de sobrevivencia basadas en incorporar a un mayor número de

---

<sup>22</sup> Secretaria de Salud 2002

<sup>23</sup> ([www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)).

miembros al mercado de trabajo, lo cual incide sobre los jóvenes cuya permanencia y dedicación en el sistema educativo disminuye, las mujeres que aceptan trabajos de muy baja productividad en condiciones de precariedad y los niños de las familias más pobres que son expuestos a trabajar en las calles de la ciudad. El resultado es que se incrementan las situaciones de exclusión social directa.

Por otra parte, la Ciudad de México, al igual que otras grandes ciudades latinoamericanas se expandió principalmente a través de asentamientos populares, con viviendas auto-producidas, a los que recurrió en un principio la masiva migración rural y posteriormente las nuevas familias que se formaron posteriormente. La ciudad creció bajo este patrón de urbanización, sustentado en un pacto político que se basó en la inclusión subordinada de los sectores populares, que hizo que estos asentamientos populares fueran tolerados, ya sean porque fueron promovidos por líderes vinculados al partido entonces gobernante (Partido Revolucionario Institucional-PRI) o porque fueron un logro de las luchas que protagonizaron las organizaciones sociales autónomas, principalmente agrupadas en el movimiento urbano popular. En ambos casos el resultado fue la proliferación de colonias populares sobre suelo urbano barato e irregular desde el punto de vista legal, con viviendas auto-producidas y logrando sus pobladores la introducción gradual de los servicios más elementales (agua, drenaje, transporte público). Por otra parte, en el Centro Histórico de la ciudad las vecindades ya estaban saturadas y no se construían viviendas en renta como consecuencia de los decretos de renta congeladas vigentes durante varias décadas, lo cual llevó a que este espacio central perdiese sistemáticamente población y sus viviendas se deterioraran cada vez.

Actualmente, se estima que poco menos de un tercio de las viviendas del área metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) son rentadas ya que las grandes mayorías optaron principalmente vivir en colonias populares en viviendas propias. De 3 millones de viviendas del AMCM, el 60% están localizadas en colonias

populares, 15% en conjuntos habitacionales, 12% en colonias residenciales de nivel medio, 8% en los pueblos conurbados, 1.9 % en colonias residenciales de alto nivel y 1.6% en el Centro Histórico. Más del 80% carece de piso firme, el 23 % tiene techo de cartón, asbesto o metal y un alto grado de hacinamiento ya que el promedio de habitantes por vivienda en los municipios conurbados es de 5 miembros y en el D.F. de 4.5. Pero si la vivienda precaria que habitan los sectores populares es uno de los principales indicadores de la pobreza y exclusión urbana en que viven las clases populares, el déficit y la mala calidad de los servicios públicos constituye también una clara expresión espacial de la existencia de una ciudadanía restringida, que no logra ejercer plenamente los derechos sociales consagrados en la legislación.

En el D. F. la cobertura de agua entubada alcanza al 97% de las viviendas y el drenaje al 91%, pero la situación es diferente en los municipios periféricos que constituyen el área metropolitana donde sólo el 91% tiene agua y el 72% drenaje. A ello se suma la deficiente accesibilidad puesto que estas viviendas se localizan en la periferia lejana paupérrima y la población no cuenta con transporte público adecuado para trasladarse cotidianamente a sus centros de trabajos o de estudio, lo cual ocasiona la pérdida de un elevado número de horas-hombres en traslados. El principal medio de transporte para los sectores populares del área metropolitana son los microbuses que cubren el 54% de los viajes a lo que se agregan los autobuses de la llamada ruta 100 que representan el 6.8% y el metro con el 15% de los viajes.

Por otro lado, en la capital existen alrededor de 3.5 millones de autos individuales que son propiedad de sectores medios y altos ingresos y que constituyen la principal fuente de contaminación ambiental generando los graves problemas de contaminación que registra la ciudad, el consiguiente deterioro de la calidad de vida y la salud del conjunto de la población.

Pero quizá uno de los indicadores más claros de pobreza y exclusión urbana es el comercio informal cuyo crecimiento exponencial, en la última década, ocupando diferentes y valiosos espacios públicos (plazas, banquetas) constituye un grave problema urbano y social, particularmente localizado en el Centro Histórico y en los centros de las delegaciones, confronta con el derecho al trabajo con el derecho a la ciudad, ya que pone en cuestión el uso del espacio público, obstruye la circulación y la visibilidad de los negocios establecidos, genera basura y crea condiciones propicias para que prolifere la inseguridad en la calle.

Finalmente, la polarización económica, social y urbana contribuye a generar un clima propicio para que se desarrolle la inseguridad, la delincuencia y la violencia, hasta niveles nunca antes alcanzados. La población se siente cotidianamente amenazada, debiendo replegarse cada vez más en su individualidad y perdiéndose la convivencia urbana en el barrio y en la colonia.

Los gobiernos nacional y local, por su parte asignan cuantiosos recursos públicos a la seguridad pública, que se transforma en la primera y principal demanda del conjunto de la ciudadanía sin que con ello se logre garantizar la tranquilidad de la ciudadanía.

### **3.3.- Indicadores de Medición de la Pobreza**

Para Identificar a los pobres es necesario comparar el bienestar de distintas personas para evaluar si alguna de ellas tiene un nivel menor al “mínimo razonable”. Cabe mencionar que para cada forma de medir la pobreza tiene implícito un indicador de bienestar, posteriormente se elige el método.

Existen diferentes indicadores de bienestar, la cual debería de ser una variable cuantificable que actué como indicador del bienestar de las personas. Esta Elección depende del concepto de pobreza utilizado y de la información



disponible, lo cual en muchas ocasiones es escasa y dentro de ellos encontramos los siguientes:

**Indicador Ingreso y Gasto de Consumo:** para los autores Ravallion y Glewwe,<sup>24</sup> consideran que el consumo corriente es el indicador de bienestar más apropiado; independientemente de la forma en como se obtiene ese financiamiento,<sup>25</sup> es una aproximación del nivel de vida, además Atkinson afirma que el ingreso corriente tiende a estimar o subestimar el nivel de vida, dado que las familias tienden a ahorrar ya que no todo el ingreso se consume en el presente<sup>26</sup> y el ingreso puede subestimar el nivel de vida cuando la familia desahorra, es decir, cuando adquiere crédito ya que el consumo corriente no se ve restringido por el ingreso.<sup>27</sup>

- **Indicador Ingreso del Hogar o Ingreso Per Cápita:** este indicador puede expresar el ingreso o consumo en el hogar o en términos per-cápita<sup>28</sup> este indicador es conveniente porque considera el tamaño del hogar, es decir, si tenemos dos hogares con un mismo ingreso pueden no tener el mismo nivel de bienestar si en uno consta de cinco miembros y el otro de tres.
- **Ingreso Ajustado por Escalas de Equivalencias:** este es una variante del anterior dado que se puede corregir la variable utilidad por medio de una “escala de equivalencia” que refleje adecuadamente las necesidades de cada uno de los miembros del hogar. Esta escala muestra los costos relativos en el que se debe incurrir un hogar para gozar del mismo bienestar; considera las necesidades de los miembros del hogar según su

---

<sup>24</sup> Martín Ravallión, Investigador de Economía en la London School of Economics, y ha enseñado en L.S.E., en la Universidad de Oxford, la Universidad Australiana y la Universidad de Princeton. Su principal interés es sobre la investigación referida a la pobreza y las políticas para combatirla

<sup>25</sup> Paul, W. Glewwe, Investigador de la Universidad de Minnesota, su principal interés “Análisis Macroeconómico del Impacto del Desarrollo Económico sobre Pobreza y Estándares vivos en Vietnam en los años 90”.

<sup>26</sup> Atkinson Tony, Investigador de la Cambridge University, Universidad De Nuffield, Universidad de Oxford, especialista en economía de la distribución de ingresos y de la pobreza

<sup>27</sup> Feres Juan Carlos, Mancero Xavier. “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura”, 2001. Pág. 14.

<sup>28</sup> Se considera como ingreso per cápita como el cociente del ingreso del hogar entre el total de miembros de ese hogar.

edad, género, u otras características demográficas o de tipo de actividad así como de la forma en que se asignan los recursos intra-familiares.

- **Proporción del gasto en alimentos:** También considera como indicador la proporción del gasto no alimentario, con frecuencia se utiliza la proporción de gasto en alimentos de un hogar como indicador de bienestar a partir de la Ley de Engel, la cual muestra la proporción de gasto en alimentos que tiende a decrecer a medida que aumento el ingreso, por lo tanto, el indicador de bienestar es la proporción de gasto en bienes no alimentarios.<sup>29</sup>
- **Necesidades Básicas:** Considera hogares pobres los que no logran cubrir alguna de sus necesidades básicas, como son: alimentación, vestido, vivienda, salud, educación, etc. El bienestar se relaciona directamente con la satisfacción de éstas necesidades básicas en las personas.

### 3.4.- Métodos utilizados para medir la pobreza

La pobreza se caracteriza por ser un fenómeno especialmente económico con dimensiones sociales, políticas y culturales; también está asociada con la escasa participación de las personas en los distintos ámbitos de la vida del país y se expresa en el subconsumo en los hogares. Las personas que se encuentran en esta situación se ven obligadas a elegir la satisfacción de algunas necesidades sacrificando otras igualmente apremiantes para ellos.

Los métodos utilizados para la medición de la pobreza han sido:

1. El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)
2. El Método de la Línea de Pobreza (LP)
3. El método Integrado de medición de la pobreza.

**Método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI).** En esta metodología se definen en primer lugar, las necesidades básicas y sus componentes para

---

<sup>29</sup> Feres Juan Carlos, Mancero Xavier. "Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura", 2001. Págs. 16-17.

seleccionar a base de ello las variables e indicadores para medir cada una de las necesidades y el grado de satisfacción. Se define posteriormente, el nivel mínimo para cada indicador, clasificando como pobres a los hogares con una o más necesidades básicas insatisfechas.

Este método, aplica la información de los Censos y cuantifica los niveles de pobreza aproximado a pequeños poblados, empleando indicadores como:

- Materiales de vivienda inadecuados
- Hacinamiento crítico por habitación
- Falta de servicios para eliminación de excretas
- Inasistencia a escuelas primarias
- Capacidad económica del hogar asociada al nivel educativo del jefe de familia y la tasa de dependencia económica.

Toma en consideración un conjunto de indicadores relacionados con necesidades básicas estructurales (Vivienda, educación, salud, infraestructura pública, etc.) que se requiere para evaluar el bienestar individual.

Este conjunto de indicadores puede variar de país en país. A diferencia de la Línea de Pobreza este indicador se refiere a la evolución de la pobreza estructural. La principal característica de este método es que no es sensible a los cambios de la coyuntura económica y por lo tanto ofrece una visión específica del comportamiento de la pobreza.

Con este método se considera población en pobreza a aquella que tiene al menos una necesidad básica insatisfecha y como pobres extremos a los que presentan dos o más indicadores en esa situación.

**Limitaciones y ventajas del método de las necesidades básicas insatisfechas.** Este método presenta las siguientes limitaciones: (a) todos los indicadores utilizados tienen el mismo peso, (b) considera igualmente pobre a un hogar que indistintamente tiene uno, dos ó tres NBI (necesidades básicas

insatisfechas), (c) considera igualmente pobre a un hogar en donde hay 1 ó más niños que no asisten a la escuela y (d) por facilidades de medición se privilegia a los indicadores de vivienda.

Asimismo, la utilización de indicadores de servicios para el área rural presenta problemas conceptuales. En la medida de que el área rural es en mayor proporción un ámbito casi natural, utilizar los mismos indicadores del área urbana, estaría sobreestimando la pobreza de este ámbito.

Este método tiene la gran ventaja de que permite la focalización de la pobreza y la elaboración de mapas de pobreza a nivel distrital cuando se utiliza como fuente de información los Censos Nacionales.

**El método de la línea de pobreza (LP).** Este método define la pobreza a través del ingreso mínimo requerido por los hogares para satisfacer sus necesidades básicas, y consiste en:

Definir una Canasta Alimentaria que satisfaga los requerimientos nutricionales mínimos por persona especialmente calorías y proteínas. Esta canasta se define de acuerdo a patrones de consumo representativos de la población promedio de cada país. Se calcula su costo y ese valor es lo que se define como la "línea de indigencia".

Medida indirecta de la Pobreza que calcula el ingreso necesario para cubrir el costo de la Canasta básica de consumo que está conformada por una Canasta alimentaria y una Canasta de bienes y servicios no alimentarios.

La Canasta alimentaría definida por el conjunto de alimentos que cubren las necesidades nutricionales mínimas de la población, influida por los hábitos de consumo, la disponibilidad de los alimentos y los precios relativos a estos.

Al valor de la canasta alimenticia se le agrega la estimación de recursos requeridos para satisfacer necesidades no alimentarias como vivienda, vestido, educación, salud y esparcimiento.

Luego se confronta el ingreso de cada hogar respecto al costo de la Canasta Básica de Consumo que define una línea límite para identificar hogares en condición de Pobreza y hogares de extrema pobreza a los que no logran cubrir el costo de la Canasta Alimenticia Básica.

El método NBI o directo es más eficiente ya que a diferencia del método de Línea de pobreza no se basa en supuestos particulares sobre el comportamiento de consumo sino más bien en un consumo efectivo.

Este método es el más utilizado internacionalmente, a pesar de sus limitaciones es el método de la línea de pobreza, el cual utiliza el ingreso o el gasto de consumo como medidas del bienestar, estableciéndose un valor per-cápita de una canasta mínima de consumo necesario para la sobrevivencia, es decir, una canasta de satisfactores esenciales, el cual permite la diferenciación de los niveles de pobreza.

La línea de pobreza extrema corresponde al valor per-cápita de la canasta que contiene sólo rubros alimenticios. La línea de pobreza total comprende el valor per-cápita de los rubros alimenticios y no alimenticios.

Con este método son considerados pobres extremos quienes tienen ingresos o gastos per-cápita por debajo del valor de la canasta mínima alimentaria. Pobres no extremos quienes tienen ingresos o gastos per-cápita por arriba de la línea de pobreza extrema, pero por debajo de la línea de pobreza total; es decir cuando pueden financiar el costo de una canasta mínima de alimentos pero no el costo de una canasta mínima total. Se considera no pobres a quienes tienen ingresos o gastos per-cápita por arriba de la línea de pobreza total.

El método de Línea de Pobreza, ya sea por ingreso o por consumo, proporciona un indicador de coyuntura sobre la situación de la pobreza y por lo tanto es sensible a los cambios de corto plazo en las condiciones económicas y sociales de un país. Por esta razón, existe una orientación en los países de América Latina a realizar estos estudios con periodicidad anual.

En la medida de que el método de LP no toma en cuenta otras dimensiones, solamente capta una visión parcial de la pobreza por lo que, en general, independientemente de la forma como se haya construido la línea de pobreza, tiende a subestimar la pobreza.

**Limitaciones del método de Línea de Pobreza.** Las limitaciones que presenta este método son los siguientes: a) el método de LP no toma en cuenta la situación específica de satisfacción o insatisfacción de las necesidades básicas, sino que, de manera indirecta, apunta a la situación de satisfacción potencial de las necesidades básicas. Una persona o un hogar podría tener todas sus necesidades básicas insatisfechas y aun no ser considerado como pobre si su ingreso estuviera por arriba de la Línea de Pobreza. b) el método procede como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera solamente del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares. En realidad son cinco las variables que determinan tal satisfacción: 1). Ingreso corriente; 2). los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales; 3); propiedad o derecho de uso de activos que proporcionan servicios de consumo básico; 4). Tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación y el trabajo del hogar; 5). Activos no básicos.

**Limitaciones del ingreso como variable de medición de la Línea de Pobreza.** Cuando se utiliza el método de línea de pobreza por el ingreso, se presentan fundamentalmente dos problemas. Uno de interpretación. Muchos usuarios creen que el ingreso que sirve de referencia para la determinación de los niveles de pobreza es solamente el ingreso proveniente del trabajo principal. Esto no es así, porque las encuestas incorporan todas las formas de ingreso: la remuneración del trabajo principal, remuneración del trabajo secundario, remuneración del trabajo dependiente e independiente, en dinero o en especie. También considera el autoconsumo y autosuministro, las transferencias, donaciones, rentas de la propiedad, los ingresos extraordinarios y el alquiler imputado de la vivienda.

Un segundo problema de medición se manifiesta en la tendencia de los informantes a subdeclarar sus ingresos. Es decir, declarar rentas y percepciones por debajo de los niveles reales.

**Ventajas y limitaciones del consumo como variable de medición de la Línea de Pobreza.** Cuando se utiliza el método de línea de pobreza por el consumo se incorpora el valor de todos los bienes y servicios que consume el hogar, sean estos adquiridos en el mercado o provenientes de otras fuentes, tales como donaciones, beneficio de los programas sociales (Vaso de Leche, Programas Alimentarios, Desayunos Escolares, Programa de Apoyo Alimentario para Familias de Alto Riesgo, Uniformes Escolares y otros).

Este método presenta varias ventajas. Primero, es el mejor indicador para medir el bienestar, porque se refiere a lo que realmente consume un hogar y no a lo que potencialmente puede consumir cuando se mide por el ingreso. En segundo lugar, el valor del consumo es una variable más estable en el tiempo que el ingreso, lo que permite una mejor medición de la tendencia del nivel de pobreza. En tercer lugar, el consumo permite conocer el impacto de los programas sociales en los hogares, lo cual no es posible obtener con la variable ingreso.

La principal limitación de este método es la necesidad de un cuestionario más detallado, un mayor tiempo del encuestador en los hogares y la dificultad de valorar todo lo que el hogar recibe como donaciones, beneficios de programas sociales, el autoconsumo y autosuministro.

**Método integrado de medición de la pobreza.** Este método ha sido propuesto por las Naciones Unidas y la CEPAL. Consiste en combinar el método de la línea de la pobreza con el de las necesidades básicas insatisfechas. En este método se debe determinar el nivel mínimo para cada indicador de N.B.I., para clasificar a los hogares con una o más N.B.I.

Identifica la naturaleza de la Pobreza como Estructural y Coyuntural, es decir bajo el enfoque de que las personas cuya vivienda es inadecuada no podrá cambiar su

situación en el Corto Plazo y el caso de un hogar con Ingresos suficientes por hoy en el corto plazo está sujeto a las variaciones del mercado.

Bajo una combinación de los métodos anteriores, los hogares se agrupan en:

- Hogares en situación de pobreza crónica.
- Hogares en Situación de Pobreza reciente.
- Hogares con carencias Inerciales.
- Hogares en Condición de Integración Social.

Con este método se clasifica a la población en los siguientes cuatro grupos:

a) Pobres crónicos que son los grupos más vulnerables porque tienen al menos una NBI e ingresos o gastos por debajo de la línea de pobreza.

b) Pobres recientes, es decir, aquellos que tienen sus necesidades básicas satisfechas pero que sus ingresos están por debajo de la línea de pobreza.

c) Pobres inerciales, que son aquellos que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, pero sus ingresos o gastos están por encima de la línea de pobreza.

d) Integrados socialmente, es decir los que no tienen necesidades básicas insatisfechas y sus gastos están por arriba de la línea de pobreza.

De lo expuesto, cada método proporciona una magnitud diferente de la pobreza de un país, por cuanto se refiere a contenidos, conceptos e interpretaciones distintas. Por tanto es conveniente que el país disponga de resultados a través de todos estos métodos, con el cuidado de no hacer comparaciones de datos entre métodos diferentes. El análisis de tendencia debe realizarse con resultados obtenidos en un mismo método.

En cuanto a la magnitud de la pobreza en la Ciudad de México, Julio Boltvinik (2002) utilizando el método de medición integrada de la pobreza estima que 3.3 millones de capitalinos viven en pobreza extrema (38.3%) y 2.3 millones (26.6 millones) en pobreza moderada, es decir casi el 65% de la población puede ser considerada pobre.



## **CAPITULO 4.- PROGRAMAS SOCIALES DE COMBATE A LA POBREZA EN EL DISTRITO FEDERAL.**

### **4.1.- El papel de la Política Social del Gobierno Local**

El Gobierno del Distrito Federal ha buscado garantizar el ejercicio de los derechos sociales, la integralidad de las políticas y programas, la promoción de la equidad, el reconocimiento de la diversidad, la territorialización de los beneficios, la participación ciudadana, la protección de la comunidad y la exigibilidad de derechos.

El primer gobierno del Distrito Federal después de la reforma política de 1997 propuso la elaboración de una política social cuyo diseño involucrara no sólo a funcionarios de gobierno, asambleístas y legisladores, sino también a organizaciones sociales y privadas, expertos, investigadores y académicos, funcionarios federales, funcionarios delegacionales y otros actores sociales, resultando un documento el cual tenía por objeto “la superación del grave deterioro social a través de una política social integral, basada en una política económica orientada al crecimiento sustentable con equidad orientado a construir un nuevo paradigma para la política social y enfatizar en el desarrollo de instrumentos de corresponsabilidad gobierno-sociedad”.<sup>30</sup>

Cabe señalar que, hasta 1998, la existencia de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social concentró toda la acción gubernamental para la ciudad en materia de desarrollo social, por lo que en enero de 1999, entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y, en agosto del mismo año, el nuevo Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, dejando a la Secretaría de Desarrollo Social la atención de “las materias relativas a desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, cultura, deporte, recreación, administración de zoológicos e información social”.<sup>31</sup>

Este reglamento disponía que, dentro de la estructura funcional de la Secretaría, se crearan las direcciones generales de Asuntos Educativos, la de Servicios Comunitarios Integrados, la de Equidad y Desarrollo Social, que existía desde

---

<sup>30</sup> Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS), Política Social del Gobierno del Distrito Federal, Documento Marco, México, diciembre de 1998, p. 21.

<sup>31</sup> Secretaría de Desarrollo Social (SDS), Principales actividades realizadas 1998-1999, Gobierno del Distrito Federal, México, 1999, p. 15

agosto de 1998, y la de Zoológicos de la ciudad de México. Asimismo, la Secretaría regulaba el funcionamiento del Servicio Público de Localización Telefónica, el Instituto de Cultura de la ciudad de México y el Instituto del Deporte. De todo lo anterior, resulta claro que “el desarrollo de los instrumentos administrativos que permitieron una reorientación efectiva de la nueva política social para privilegiar la promoción de un concepto amplio de desarrollo social que implicaba la búsqueda de justicia social, la promoción de la equidad, la construcción de ciudadanía y la recuperación de la solidaridad y la integración social”.<sup>32</sup>

Lo anterior permitió al nuevo gobierno delimitar sus líneas estratégicas de acción en torno a “la construcción de un estado con responsabilidad social, la responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad, la democratización de todos los ámbitos de la gestión pública, la descentralización en todos los niveles y ámbitos de la vida social, la transformación de la gestión gubernamental mediante la superación del corporativismo y la gobernabilidad sustentada en la democracia, la participación ciudadana, la transparencia y honradez irrestricta de la administración”.<sup>33</sup>

La política social del gobierno, entonces, se estructuró alrededor de siete sectores: salud, alimentación, educación, cultura, deporte, recreación y asistencia social privilegiando “la superación de las inequidades que experimentan los grupos de atención prioritaria (mujeres, jóvenes, niños y niñas, pueblos indígenas, adultos mayores y personas con discapacidad) y procurando la atención de seis grupos de mayor vulnerabilidad: niños, niñas de la calle, víctimas de violencia familiar, población con adicciones, personas que viven con VIH-SIDA, trabajadoras sexuales e indigentes”.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> *Idem*, p. 18-19.

<sup>33</sup> SESDS, *op.cit.*, p. 25.

<sup>34</sup> *Ídem*, p. 31.

En este sentido, los objetivos generales del Programa General de Desarrollo 1998-2000 se armonizaron con la política social integral que se propuso implementar acciones en los siguientes ámbitos:

- En salud, se proyectó “mejorar los niveles de salud de la población del DF mediante la prestación de servicios de salud, corresponsablemente entre la sociedad y el gobierno”.<sup>35</sup>
- En alimentación, el objetivo era “contribuir a mejorar los hábitos y patrones alimentarios de la población del Distrito Federal, ampliar la cobertura y reorientar los programas de apoyo alimentario que operan en la Ciudad de México, además de mejorar la calidad de la alimentación proporcionada por el Gobierno del Distrito Federal a la población que atiende en instituciones”.<sup>36</sup>
- En educación, el objetivo se centraba en “desarrollar un moderno sistema de múltiples servicios que satisficieran con eficiencia las necesidades educativas de la población del Distrito Federal”.<sup>37</sup>
- En fomento económico, el gobierno pretendió promover “el crecimiento de la actividad económica, el aumento del empleo y el desarrollo equilibrado del Distrito Federal, mediante la acción comprometida y coordinada con los sectores privado, social y público y con la participación activa de la ciudadanía. El objetivo central del *Programa* era la preservación y el incremento de las fuentes permanentes de empleo que inciden directamente en la calidad de vida de la población”.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> SEDSD, op.cit., p. 40. Es necesario recordar que, inicialmente, estos programas se encontraban a cargo de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, pero al reformarse la Ley de la Administración Pública del DF, pasaron a ser ámbito de competencia de la Secretaría de Salud.

<sup>36</sup> *Ídem*, p. 46.

<sup>37</sup> *Ídem*, p. 51.

<sup>38</sup> Este programa era operado en coordinación con la Secretaría de Fomento Económico. *Ídem*, p. 9.

- En vivienda y desarrollo urbano, “los propósitos fundamentales fueron promover el ordenamiento territorial para lograr una ciudad más justa y organizada, así como incrementar la eficiencia en la administración del desarrollo urbano y en la oferta de alternativas de vivienda de interés social”.<sup>39</sup>
- En deporte, el objetivo fue “promover la práctica del deporte, la educación física y las actividades recreativas para elevar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal”.<sup>40</sup>

Para avanzar en la institucionalización de la política social integral y generar un marco normativo adecuado para su diseño, ejecución y evaluación, en mayo de 2000 el Gobierno del Distrito Federal promulgó la **Ley de Desarrollo Social** del Distrito Federal aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con el objeto de: “Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social”.<sup>41</sup>

A partir del año 2000, la política social fortaleció su componente territorial y se dio a la tarea de crear un piso social básico que permitiera avanzar en la exigibilidad de los derechos sociales, reducir la desigualdad y generar condiciones más propicias para el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática de la ciudad, haciéndose cargo de la problemática económica y social especialmente compleja que enfrentaba la Ciudad de México.

Precisando, en el Distrito Federal reside el 8.4% de la población nacional, pero se genera el 22% del Producto Interno Bruto. 52% de sus habitantes son mujeres y en el quinquenio de referencia se observa una disminución de la tasa de fecundidad en todas las edades, siendo el caso más ilustrativo el de las mujeres

---

<sup>39</sup> El desarrollo de las políticas en esta materia correspondían a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en coordinación con la SESDS principalmente en zonas marginadas. *Ídem*, p. 12

<sup>40</sup> *Ídem*, p. 59.

<sup>41</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal; 23 de Mayo de 2000.

de 45 a 49 años de edad, que en el año 2000 tenían 3 hijos en promedio, mientras que en 2005 la cifra se había reducido a 2.6. El porcentaje de la población que cuenta con estudios profesionales o de postgrado aumentó de 19.8 en 2000 a 23.1% en 2005, mientras que el número de hogares que cuentan con al menos una computadora pasó en el mismo periodo de 21.5 a 37.2%.

Como ya se menciona, uno de los principales problemas que enfrenta la población del Distrito Federal son las altas tasas de desempleo y de informalidad, que se encuentran directamente relacionadas con la problemática económica general del país y la desarticulación productiva que ha sufrido la economía del país como resultado de la apertura indiscriminada y el ajuste económico.

Asimismo la inmigración ha sido también un factor importante en el crecimiento poblacional de la Ciudad de México. La migración al Distrito Federal tuvo su momento culminante hacia 1970, cuando su flujo de inmigrantes representó 38.0% del total de movimientos interestatales del país. El flujo de migrantes predominante hacia la ciudad es población con poca escolaridad que se ubica en ocupaciones de calificación y salarios bajos y se establecen en las áreas periféricas y marginadas.

De los 8.6 millones de habitantes del Distrito Federal, 1.9 millones nacieron fuera de la entidad:

- En el grado muy alto de marginación se registra el 26.6%
- En el de muy bajo el 19.5%
- El 68.9% de esa población inmigrante habita en zonas de muy alta, alta y media marginación El 94.5% de la población de cinco años y más se considera residente en la entidad, ya que vivía en el DF en los cinco años anteriores al censo 2000, de esa población:
  - Para el caso del grado de marginación muy alto representa el 24.8%
  - Y en el de muy bajo el 16.0%
  - En muy alta, alta y media marginación vive el 72.4%

#### **4.2.- El Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social**

El Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS) es el instrumento central de la Política Social del Gobierno del Distrito Federal, ya que a través de él se busca atender a todas las personas que se encuentren en condición de pobreza o situación de vulnerabilidad; además de que busca impulsar la universalidad de los programas que lo conforman.

Esto implicó para el gobierno local un gran esfuerzo presupuestal y un desafío organizativo. Por ello, se emprendieron acciones de austeridad y racionalidad en todos los ámbitos del gobierno para evitar duplicidades y gastos innecesarios; se promovió el ahorro para aplicarlo a los programas sociales. Asimismo, se procuró privilegiar el orden y la articulación horizontal de las acciones del gobierno para alcanzar la eficiencia y establecer mecanismos de control permanente.

Este Programa se apoya en tres líneas de acción: I) los programas sociales, II) la planeación territorial y III) la participación ciudadana.

1. Para el primer año de gobierno se incluyeron 13 vertientes programáticas que responden a las demandas más urgentes de la población en condiciones de pobreza o en situación de riesgo: prevención del delito, apoyos a adultos mayores, becas a personas con discapacidad, becas a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, créditos para ampliación y rehabilitación de viviendas, mantenimiento de unidades habitacionales, creación de estancias infantiles, créditos a microempresarios, desayunos escolares, apoyo a la producción rural, construcción y mantenimiento de escuelas, apoyo a mercados públicos y becas para trabajadores desempleados. Para el año siguiente, el Programa se integró con 10 vertientes programáticas, dado que no se contó con información de las acciones que eran responsabilidad de las delegaciones

(Estancias Infantiles, el Mantenimiento y Reparación de Escuelas, los Apoyos a Mercados Públicos, y Prevención al Delito) los cuales continuaron realizándose pero fuera del esquema de programación y seguimiento del Programa, y se incorporó el Programa de Apoyo a Consumidores de Leche Liconsa.

2. El espacio de la planeación se dio en las 1,352 unidades territoriales que integran el Distrito Federal y conforman las 16 demarcaciones políticas. Una unidad territorial se conforma por colonias, pueblos o unidades habitacionales, cada una se convertirá en la unidad básica de planeación y recibirá los programas sociales que serán diseñados de acuerdo con sus prioridades y circunstancias.
3. Durante dicha Administración, el PITDS presentó diversos avances en materia de participación ciudadana ya que fue a través de asambleas y comités vecinales como se mantuvo informada a la ciudadanía de las acciones que se realizaban en su UT, y fue por medio de comisiones de trabajo como se integraron sus demandas y se promovió su participación en las diferentes acciones que lo integran.

Por lo que el 7 de febrero de 2001 el entonces Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador, presentó el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social bajo las siguientes líneas de acción:

1. *En materia de Prevención al Delito.* Se otorgarán apoyos a todos los comités vecinales en función de la densidad de población, con el fin de promover la participación ciudadana en las acciones de vigilancia preventiva.
2. *Apoyos a Adultos Mayores.* Se entregarán apoyo alimentario y medicamentos gratuitos a adultos mayores de 70 años.



3. *Apoyos a Personas con Discapacidad.* Se otorgarán apoyos a través de becas, dando prioridad a los niños, mujeres y a los que se encuentren en condiciones de abandono y pobreza; tendrán transporte gratuito en el metro, trolebús y tren ligero.

4. *Apoyos a Niñas y Niños en Condiciones de Pobreza y Vulnerabilidad.* Se brindarán becas escolares a niños en condiciones de riesgo; garantizar la permanencia y aprovechamiento de los niños en las escuelas.

5. *Ampliación y Rehabilitación de Vivienda.* Se otorgarán créditos para la ampliación, rehabilitación y construcción de viviendas en las zonas de alta marginación y de acuerdo al plan de ordenamiento territorial.

6. *Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social.* Se canalizarán apoyos a los vecinos organizados de unidades habitacionales de interés social mayores de 120 departamentos para su mantenimiento y arreglo, con especial prioridad a las unidades ubicadas en zonas de alta marginación que se encuentran en franco deterioro.

7. *Estancias Infantiles.* Se canalizarán recursos para instalar y operar servicios de cuidado y atención infantil para hijos de madres trabajadoras, en estancias especialmente habilitadas en zonas de alta pobreza.

8. *Crédito a Microempresarios.* Se fomentará la economía social a nivel de producción familiar y colectiva mediante el otorgamiento de créditos baratos para equipo, herramientas e insumos en zonas de pobreza, y de acuerdo a su vocación económica productiva.

9. *Desayunos escolares.* Se continuará aplicando el programa de desayunos escolares a los niños de las escuelas públicas de las colonias populares de la ciudad para equilibrar y aumentar los niveles de escolaridad y alfabetismo, y asegurar la permanencia escolar.

*10. Apoyo a la Producción Rural.* Se otorgarán créditos a los productores rurales para impulsar la recuperación productiva de las áreas con esa vocación, promover el ingreso y el empleo con un criterio de sustentabilidad para impedir el crecimiento de la mancha urbana en esas zonas.

*11. Construcción y Mantenimiento de Escuelas.* Se dará prioridad a la atención de unidades y centros escolares que se encuentran en franco deterioro, y que se ubiquen en zonas altamente pobladas y con elevada marginación.

*12. Apoyo a Mercados Públicos.* Se mejorará la infraestructura de distribución de productos de consumo popular en las zonas de alta marginación carentes de estos servicios.

*13. Becas para Trabajadores Desempleados.* Se continuarán otorgando apoyos para personas de escasos recursos que no han podido acceder a los mercados de trabajo a través de becas para que asistan a cursos de capacitación en artes y oficios.

Ante esta situación, y con el propósito de facilitar la participación de la gente en la aplicación del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social, en diciembre de 2000 se creó la Dirección General de Participación Ciudadana, a fin de garantizar la construcción de una ciudadanía autónoma y el ejercicio de una actitud corresponsable en la relación gobierno-sociedad.

Estas acciones se iniciaron principalmente en 970 Unidades Territoriales, que presentaban los mayores niveles de rezago social, en los primeros dos años, los vecinos que participaron adquirieron confianza en las acciones realizadas por el gobierno, ya que a través de asambleas vecinales se difundía el alcance que tendría el PITDS en cada unidad territorial.

En el 2003 a partir de aplicar la Política Social de manera territorializada; se llegó a la conclusión de que la sola aplicación de las vertientes del PITDS no era suficiente para impulsar la democratización de las acciones de Gobierno en la ciudad. Por lo anterior, para 2004 se estableció el Programa de Acciones Comunitarias, hoy Programa de Participación y Desarrollo Comunitario (PPDC), con el cual se fortaleció el proceso de participación vecinal y para garantizar el éxito de las nuevas acciones emprendidas fue necesario incrementar de 970 a 850 las UT atendidas, a partir de considerar, además de su grado de marginación social, el número de habitantes con que contaban y nivel organizativo que presentaban los ciudadanos.

Ese mismo año, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la nueva Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la cual sienta las bases para la realización de Asambleas Ciudadanas, posibilita la autonomía de la representación ciudadana y la creación de instrumentos de acción ciudadana como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la consulta ciudadana.

En 2005, el desarrollo organizativo desigual en las unidades territoriales, llevó nuevamente a una revisión de los resultados de esta estrategia conjunta entre el PITDS y el PPDC, para conocer el grado de apropiación de los programas y la evolución del proceso de participación ciudadana, trabajo que se ha concentrado a la fecha, en 495 Unidades Territoriales.

#### **4.2.1.- Salud**

El problema de acceso a los servicios de salud es consecuencia del desarrollo social desequilibrado que caracteriza a México y que ha dado por resultado la formación de núcleos poblacionales marginados y subempleados desprovistos de atención médica, de esta manera se observa una relación importante entre marginación y acceso a la seguridad institucional de salud.

Los derechohabientes del Distrito Federal suman 4.4 millones (IMSS, ISSSTE, Pemex, Sedena y Secretaría de Marina):

- En el grado de marginación muy alto se ubica el 20.2%
- En el de muy bajo el 17.9%.
- La población beneficiaria del IMSS significa el 71.3% de la población asegurada en el Distrito Federal.
- De la población afiliada al IMSS, el 20.6% se ubica en el grado Muy Alto y el 16.9% en el muy bajo.

La población no derechohabiente al servicio de salud es de 3.9 millones, de los cuales:

- El 30.9% vive en Unidades Territoriales de muy alta marginación.
- En tanto que sólo el 13.3% vive en las de muy baja
- En los grados prioritarios se concentra el 77.5% de la población que no cuenta con este derecho.

De acuerdo con el INEGI, la población con discapacidad es aquella que presenta alguna limitación física o mental de manera permanente o por más de seis meses, clasificándose en motriz, auditiva, de lenguaje y mental. El censo registra en el Distrito Federal 159,477 personas con alguna discapacidad, de las cuales:

- En el grado de marginación muy alto habita el 20.4%.
- En tanto que en el de muy bajo el 18.2%. La población discapacitada desagregada en dos grandes grupos de edad, muestra lo siguiente:

	Muy alta	Muy baja
De 0 a 69 años	23.7%	14.9%
70 años y más	13.0%	26.0%

Los servicios de salud del DF se rezagaron a tal grado que, al inicio de la presente administración, la ciudad carecía de suficientes unidades de atención y su distribución geográfica era inadecuada, sólo existían 26 hospitales, 210 centros de salud y 10 clínicas de especialidad; la infraestructura resultaba anacrónica, para

atender el perfil patológico y demográfico de una población objetivo cercana a los tres millones y medio de capitalinos no-asegurados y, para hacer frente a una demanda de servicios que se había incrementado, por el proceso de empobrecimiento generalizado de la Ciudad.

Para revertir esta situación se propuso, con fundamento en el artículo cuarto Constitucional: 1) garantizar la seguridad sanitaria de la ciudad y de sus habitantes, en coordinación con las distintas instancias federales concurrentes y 2) prestar servicios integrales de salud a la población no beneficiaria de la seguridad social, cumpliendo con la obligación de hacer realidad el derecho a la protección a la salud y avanzar en la vigencia de la gratuidad, la universalidad y la integridad en la atención de la salud en la Ciudad. Para garantizar la gratuidad a las personas no-aseguradas, el GDF expidió una resolución de carácter general para "eximir del pago de derechos por los servicios médicos que presta del Distrito Federal a la población abierta residente en el Distrito Federal."<sup>42</sup> Lo que se tradujo en la instrumentación, del Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos; principal estrategia del "Programa de Salud al 2006" en el cumplimiento de la universalidad del derecho a la protección de la salud en la capital y en la democratización de la salud, al remover los obstáculos socio-económicos al acceso equitativo al tratamiento requerido.

El Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos (PSMMG), se planteó como objetivo garantizar el derecho a la protección de la salud de la población no-asegurada residente en el Distrito Federal, y lo hizo a través de proporcionar sin costo alguno (ni anticipado, ni al momento de la atención) todos los servicios preventivos, diagnósticos, curativos y de rehabilitación disponibles en las unidades médicas del GDF, así como los medicamentos asociados a los tratamientos prescritos en la Institución. La población no incorporada al Programa

---

<sup>42</sup> Exención expedida por el Jefe de Gobierno Lic. Andrés Manuel López Obrador, que se hizo pública en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14/ junio/ 2001. Anteriormente se había publicado en el mismo órgano el 20 de marzo 2001, La resolución de Carácter General que exime del pago de los derechos por los servicios médicos a aquellos que se benefician del Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos Distrito Federal para adultos mayores con 70 años o más residentes en el DF.

sería atendida en las unidades médicas del GDF mediante el pago, posterior a recibir los servicios, de una cuota de recuperación según su perfil socio-económico, de acuerdo con el catálogo de cuotas de recuperación sancionadas por el Código Financiero del GDF. En mayo de 2006, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal elevó a rango de Ley el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal.<sup>43</sup>

A lo largo de la administración, la cobertura del padrón de titulares de las unidades médicas del GDF es de 887,375 titulares; un 96% de la población objetivo, lo que significa que prácticamente se ha alcanzado la totalidad del universo potencial de población a afiliar. Es importante señalar, sin embargo, que muchas familias no inscribieron a todos su miembros ya que en promedio sólo hay 2.3 personas por familia inscrita, contra los 4.2 esperados de acuerdo con los datos del INEGI.

**Principales impactos.** Los dos grandes ejes de la política de la SSDF han sido: a) garantizar la universalidad del derecho constitucional a la protección de la salud y a la pensión universal y b) fortalecer la institución pública respondiendo al interés general de la sociedad. En este proceso de construcción de ciudadanía se han logrado, entre otros avances sociales, los siguientes:

1. Ha hecho realidad los derechos a la pensión alimentaria ciudadana para adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal y a la Protección a la salud. Concretando un nuevo derecho social universal en el DF y original en el país, y concretando la garantía del derecho a la protección de la salud a la población sin seguridad social laboral, logrando su universalidad en la ciudad.
2. El acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos disponibles en las unidades médicas del GDF han supuesto un ahorro importante para las familias. Los ahorros acumulados del PSMMG de 2002 a 2005 ascendieron

---

<sup>43</sup> La iniciativa de Ley fue enviada a la Asamblea Legislativa por el Jefe de Gobierno, Lic. Alejandro Encinas, y se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 22/ mayo /2006.

a 2,872 millones de pesos; mismos que las familias destinan a la satisfacción de otras necesidades básicas.

3. Se ha fortalecido a la institución pública y ampliado su capacidad para mejorar los servicios a través de: a) Instrumentar el Modelo de Atención Ampliada a la Salud (MAS) que plantea articular la salud colectiva, comunitaria e individual (vigilancia epidemiológica de las enfermedades crónico degenerativas, programa de VIH- SIDA de la Ciudad de México; Sistema Integrado de Urgencias Médicas (SIUM); b) Dar mantenimiento mayor y /o remodelación de las unidades médicas en 24 de los 26 hospitales heredados, una clínica comunitaria y centros de salud; c) Construir y poner en funcionamiento (2005) el Hospital de Especialidades de la Ciudad de México Dr. Belisario Domínguez, con una inversión de \$408 millones de pesos y la clínica comunitaria Santa Catarina y en 2006, un nuevo Hospital General en la delegación de Álvaro Obregón; y, d) Renovar el equipo e instrumental médico con recursos adicionales aprobados por la Cámara de Diputados.
  
4. Se han mejorado las condiciones de salud, habiendo alcanzado una tendencia descendente en las tasas de mortalidad de 1997 a 2004: mortalidad infantil de 21% (24 a 19.0); preescolar de 20% (0.8 a 0.64); escolar 15% (0.28 a 0.24); mortalidad productiva de 12% (3.2 a 2.8) y posproductiva de 8% (52.2 a 48.1%). También se ha disminuido la desigualdad en salud entre las distintas delegaciones por grupos de edad entre 2000 y 2004.<sup>44</sup>
  
5. Se ha logrado un incremento importante de servicios, tanto en el marco del PSMMG, como por la popularidad de la Institución que es utilizada cada día más por no-residentes del DF, particularmente del Estado de México. De 2000 a 2005 los incrementos se observaron en: egresos hospitalarios, 38%;

---

<sup>44</sup> Informe de Trabajo de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, 2005.

intervenciones quirúrgicas, 81%; atención de urgencias, 35%; nacimientos, 62%; estudios radiológicos, 38% y; análisis clínicos 22%. En esta administración la SSDF ha realizado 25 millones de consultas, 3.7 millones de atenciones de urgencias, 550 mil egresos hospitalarios, 325 mil cirugías y 26.5 millones de estudios de laboratorios. La ocupación hospitalaria en 2005 se incrementó a 85% en los hospitales generales y a 65.4% en los materno- infantiles. Del total de servicios prestados por los hospitales durante 2005, entre el 77 y 99% fueron gratuitos; y entre el 67 y 73% en los centros de salud, dependiendo del tipo de servicio.

#### **4.2.2.- Educación**

En las últimas cuatro décadas el sistema educativo expandió sus servicios significativamente, enfrentó así el acelerado crecimiento demográfico y la urbanización, y procuró garantizar el acceso a la educación primaria. En 1993, con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se amplió el compromiso a nivel secundaria. El 18 de marzo de 1992 se les transfiere a todos los estados, excepto el Distrito Federal, la administración de los servicios educativos. El Distrito Federal registra el índice de analfabetismo más bajo del país, pero aun así, de acuerdo a los datos del *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, existen personas que no saben leer y escribir, que se concentran en las zonas de mayor marginación, que registran graves desigualdades en el acceso a niveles superiores en función del nivel socioeconómico de la población, como se expone a continuación:

En el Distrito Federal hay 187,750 personas mayores de 15 años en condición de analfabetismo:

- De ellos, 72,277, el 38.5% reside en las zonas de muy alta marginación y
- Sólo 12,218, el 6.6% reside en las de muy baja marginación.
- El 86.0% de personas en esta condición se ubica en los grados de muy alta, alta y media marginación.



De la población de 6 a 14 años, 1.3 millones de niños, asiste a la escuela el 96.0%, con lo cual el nivel de educación básico se encuentra prácticamente cubierto, aunque cabe resaltar que de los niños de ese rango de edad que no asisten a la escuela, 53,840:

- El 39.5% son niños que viven en zonas de muy alta marginación
- En tanto que para el de muy baja solo representa el 8.3%
- Representan en los tres grados prioritarios el 84.8%

De la población de 15 a 24 años, 1.6 millones de jóvenes, 776 mil, el 47.7% asiste a la escuela:

- De este grupo de edad, 444 mil jóvenes viven en zonas de muy alta marginación y solamente asiste a la escuela el 35.8%.
- En tanto que de los 238 mil jóvenes que viven en zonas de muy baja marginación, el 64.7% asiste a la escuela.

Del total de población de 18 años y más, 5.7 millones; solamente 1.2 millones, el 21.5% tiene instrucción superior, resultando una diferencia notable en función del nivel de marginación de la población:

- En el grado de marginación muy alto solamente 110 mil, 8.4%, cuenta con educación superior
- En tanto que para el de muy bajo, 481 mil, representan el 38.9%.
- El grado promedio de escolaridad en el Distrito Federal alcanza los 9.6 grados, equivalente a secundaria completa. Desglosado por grado de marginación, el panorama es el siguiente:

	<b>Grado Promedio</b>	<b>Equivalente Escolar</b>
Muy alto	8.0	2° de secundaria
Alto	8.8	3° de secundaria
Medio	9.5	Secundaria completa
Bajo	10.7	1° de bachillerato
Muy bajo	12.2	Bachillerato completo

Estas cifras demuestran claramente la diferencia existente entre la población marginada y su limitado acceso a los niveles superiores de educación, siendo este rubro para el gobierno del Distrito Federal uno de los señalados como principal medio para eliminar la pobreza.

El GDF desde su inicio se propuso promover la consolidación de un sistema de servicios educativos que permitieran desplegar una estrategia de apoyo a la equidad y la igualdad educativa de la población del Distrito Federal, en cuatro vertientes:

a) fortalecimiento de la escuela, b) compensación de las desigualdades escolares, c) ampliación de las oportunidades de educación media y superior en los niveles de bachillerato y universitario y, d) Asumir la descentralización de la educación básica, para mejorar la calidad de la enseñanza en la ciudad.<sup>45</sup>

Desde el ciclo 1998-1999, el Gobierno del Distrito Federal se incorporó al Programa Nacional para el Financiamiento, Entrega y Distribución de Libros de Texto Gratuitos, a todos los alumnos de las escuelas secundarias públicas del Distrito Federal, 400 mil alumnos en promedio por ciclo escolar.

Del ciclo escolar 2001-2002 al 2003-2004, los libros se entregaban en calidad de préstamo y cada año se adquirían nuevos bajo el concepto de reposición de libros dañados o extraviados. A partir del ciclo 2004-2005, el gobierno federal decide participar en el programa, mediante la aportación de los recursos financieros suficientes para entregar los libros de texto en propiedad a los alumnos.

En el 2006, se firmó un Convenio de Colaboración con la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, en total, para el ciclo escolar 2006- 2007, se adquirieron 505,291 libros de texto. En estos seis años el programa ha atendido a 2,535,556 alumnos de secundaria con la entrega de 5,028,859 libros de texto, desglosado de la siguiente forma:

---

<sup>45</sup> Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006: Reforma Educativa, p. 118-125.

**Matrícula en secundarias públicas y libros adquiridos Ciclo 2001-2002 al 2006-2007**

<b>Ciclo escolar</b>	<b>1º</b>	<b>2º</b>	<b>3º</b>	<b>Total</b>	<b>Libros</b>	<b>Inversión</b>
2001-2002	159,838	151,215	140,028	451,081	2,143,110	\$74,225,909.40
2002-2003	142,627	138,516	122,764	403,907	670,000	\$22,693,619.19
2003-2004	142,740	134,516	122,120	399,376	623,871	\$19,642,496.29
2004-2005	146,934	142,713	136,540	426,187	509,395	\$10,600,009.74
2005-2006	148,921	145,429	137,944	432,294	577,192	\$12,797,425.88
2006-2007	149,209	145,575	127,927	422,711	505,291	\$13,318,537.29
<b>Total:</b>	<b>890,269</b>	<b>857,964</b>	<b>787,323</b>	<b>2,535,556</b>	<b>5,028,859</b>	<b>\$153,277,997.79</b>

**El Programa de Útiles Escolares** nace el 20 de enero del 2004 para los alumnos inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Este Programa busca asegurar que la falta de recursos económicos no sea un disparador de la deserción escolar. Entre 2004 y 2006 se entregaron 3,578,401 paquetes, de ellos, 481,418 de preescolar; 2,038,534 de primaria y 1,058,449 de secundaria. Para el ciclo escolar 2006-2007 se entregaron 1,133,666 paquetes de útiles escolares. Las cantidades que se resumen en el siguiente cuadro:

**Paquetes de útiles escolares entregados ciclos 2004-2005 al 2006-2007**

<b>Nivel</b>	<b>2004-2005</b>	<b>2005-2006</b>	<b>2006-2007</b>	<b>Total</b>
Preescolar	181,808	155,955	151,475	489,238
Primaria	701,396	686,167	651,404	2,038,967
Secundaria	368,220	359,783	330,787	1,058,790
<b>Total:</b>	<b>1,251,424</b>	<b>1,201,905</b>	<b>1,133,666</b>	<b>3,586,995</b>

Tanto el Programa de Libros de Texto, como el de Útiles Escolares, han logrado un impacto importante al ser un apoyo para la economía de las familias para evitar que suspendan o abandonen sus estudios por cuestiones económicas.

En el Distrito Federal hasta el año de 1999, no se tenían planteles de nivel medio superior administrados por el gobierno de la Ciudad y fue con la puesta en operación en ese año de la preparatoria Iztapalapa 1, que se determinó la

necesidad de avanzar en acciones en dicho ámbito, con el propósito de fortalecerlo como un espacio social fundamental para la generación y difusión del conocimiento.

El número de planteles de bachillerato quedó plasmado formalmente en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006,<sup>46</sup> y en razón de la potencial demanda y de los índices de marginación, se determinó la ubicación de las preparatorias de la siguiente manera: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A Madero (2), Iztacalco, Iztapalapa (2), Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan (2) y Xochimilco.

Las 15 nuevas preparatorias comenzaron a funcionar en agosto de 2001, integradas en el Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal (SBGDF) y ubicadas en zonas con demanda educativa de este nivel no satisfecha y que coinciden con las denominadas estadísticamente como de alta y muy alta marginación.

Desde su inicio y considerando la igualdad de oportunidades a los interesados en continuar sus estudios en este nivel educativo, se estableció el procedimiento de ingreso, a través de un sorteo de los lugares disponibles de acuerdo con el cupo de 5,600 espacios, 350 por cada plantel, mismo que se efectúa ante notario público. Para hacer del conocimiento de la población del Distrito Federal el registro de aspirantes, se publica anualmente una Convocatoria en periódicos y en Internet, contando con un registro de 87,722 aspirantes hasta el presente ciclo escolar.

A partir del ciclo escolar 2001-2002 y hasta el 2006-2007, el Instituto ha atendido a 87,722 aspirantes a ingresar a los 16 planteles proporcionado en éste último ciclo escolar educación de nivel medio superior a una matrícula de 15,192 estudiantes que viven en 1,673 colonias, barrios y pueblos de las zonas marginadas de las

---

<sup>46</sup> Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. Hhttp://www.df.gob.mx/jefatura/H.

inmediaciones a las preparatorias, siendo la Delegación Álvaro Obregón la que tuvo el mayor número, con 226.

La demanda de lugares en las preparatorias ha tenido un incremento sustancial del orden de 115.24%, ya que de haberse iniciado con la atención de 9,185 personas en el ciclo escolar 2001-2002, para el 2006-2007 ascendieron a 19,770 los aspirantes registrados. De éstos, fueron inscritos 5,538 en los 16 planteles.

Es importante destacar que a la fecha son 1,893 los egresados de los planteles del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal y que 981 han continuado sus estudios en alguna institución educativa a nivel licenciatura.

**Sistema de Bachillerato del Distrito Federal Matrícula por ciclo escolar\***

Delegación	Plantel	01-02**	02-03	03-04	04-05	05-06	06-07
Álvaro Obregón	Gral. Lázaro Cárdenas del Río	152	441	503	734	803	885
Azcapotzalco	Melchor Ocampo	135	200	300	568	774	892
Coyoacán	Ricardo Flores Magón	141	427	577	796	973	1,080
Cuajimalpa	Josefa Ortiz de Domínguez	142	273	447	640	794	889
Gustavo A. Madero	Belisario Domínguez	150	381	464	692	834	941
Gustavo A. Madero	Salvador Allende	149	337	525	775	897	1,018
Iztacalco	Felipe Carrillo Puerto	153	265	368	644	813	842
Iztapalapa	Iztapalapa 1	850	593	767	873	948	963
Iztapalapa	Benito Juárez	151	489	669	846	988	1,058
Magdalena Contreras	Ignacio Manuel Altamirano	144	257	358	644	826	969
Miguel Hidalgo	Carmen Serdán	148	275	355	554	639	783
Milpa Alta	Emiliano Zapata	154	269	376	583	802	939
Tláhuac	José Ma. Morelos y Pavón	149	488	616	813	931	1,017
Tlalpan	Gral. Francisco J. Múgica	145	474	601	764	908	1,010
Tlalpan	Otilio Montaña	145	396	559	767	880	955
Xochimilco	Bernardino de Sahagún	154	336	517	729	837	951
<b>Total</b>		<b>3,062</b>	<b>5,901</b>	<b>8,002</b>	<b>11,422</b>	<b>13,647</b>	<b>15,192</b>

\*Cada ciclo escolar comprende del mes de agosto al de julio del siguiente año. \*\*Incluye a los estudiantes que en el plantel Iztapalapa 1 iniciaron el 5º semestre en ese ciclo escolar.

La creación y operación de la, ahora, **Universidad Autónoma de la Ciudad de México** el 26 de abril de 2001. En septiembre de ese año se pusieron en marcha las primeras actividades de la Universidad a la que se inscribieron 1,375 estudiantes al programa de integración y a finales de ese mismo año fueron inauguradas las instalaciones del plantel San Lorenzo Tezonco. El 16 de

diciembre de 2004 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó por unanimidad la Iniciativa de **Ley de Autonomía de la Universidad de la Ciudad de México**.

#### **4.2.3.- Vivienda**

La vivienda es el espacio básico donde se desarrollan las actividades familiares; la disponibilidad de una serie de servicios básicos, influye en el nivel de vida de las personas que la habitan. Por la importancia de la vivienda, los indicadores sobre ésta abarcan distintos aspectos sobre sus características: su tipo (casas independientes, departamentos en edificio, en vecindad y otras), el régimen de ocupación legal o de hecho que tienen sus habitantes (tipo de tenencia), sus condiciones físicas en pisos, techos y paredes (estructura de la vivienda), el número de cuartos con que cuentan y sus usos (espacio de la vivienda) y la disponibilidad de servicios.

**Tipo de vivienda.** El Distrito Federal cuenta con 2.1 millones de viviendas particulares habitadas.

**Estructura de la vivienda.** De los 2.1 millones de viviendas, 1.8 millones, esto es, el 86.8%, tiene techos de concreto, losa o tabique. Las restantes 263 mil viviendas, techos precarios.

**Espacio de la vivienda,** sólo 344 mil viviendas, 16.4%, tienen un cuarto y su cocina exclusiva, 413 mil viviendas no cuentan con agua entubada dentro de la vivienda, las viviendas con agua entubada en el predio son 399 mil, 14 mil viviendas particulares obtienen agua por medio de acarreo de llave pública o de otra vivienda, millón 957 mil de viviendas cuentan con drenaje, es decir, el 93.2%, de las 142 mil viviendas no disponen de drenaje.

Los servicios relativos a energía eléctrica y gas para cocinar, presentan una cobertura prácticamente generalizada para el Distrito Federal, siendo el 99.5 y 98.4%, respectivamente.

**Hogares.** Por hogar se entiende al conjunto de personas unidas o no por lazos de parentesco que residen habitualmente en la misma vivienda particular y se sostienen de un gasto común. Una persona que vive sola o que no comparte gastos con otra aunque viva en la misma vivienda particular también constituye un hogar, por ello el número de hogares es mayor que el de viviendas. Los hogares se clasifican según el tipo de relación consanguínea, legal o de afinidad o de costumbre que mantiene el jefe de familia (presente o ausente) y los otros miembros del hogar, sin considerar a los huéspedes, a los servidores domésticos y a los familiares de éstos.

Se clasifican en: unipersonal (una sola persona), nuclear (padres e hijos), ampliado (padres, hijos y otros parientes consanguíneos o políticos) y compuesto (padres, hijos otros parientes y no parientes).

El Distrito Federal registra un total de 2.2 millones de hogares con 8.4 millones de personas, de los cuales:

- En el grado de marginación muy alto se encuentra el 22.8% de hogares y el 25.2% de la población.
- En el de muy bajo el 18.6% de los hogares y el 16.0% de la población.
- Los tres grados prioritarios concentran 1.5 millones de hogares, el 69.2%, y 6.1 millones de personas, el 72.7% de la población de hogares.

Los hogares con jefatura femenina ascienden a 561 mil y representan el 25.8% del total; con 1.8 millones de personas, lo que representa el 21.9% de la población de hogares:

- En el grado de marginación muy alto se ubica el 17.8%.
- En el de muy bajo el 23.1%.

El total de hogares con jefatura masculina son 1.6 millones, el 74.2% del total con 6.6 millones de personas, lo que significa el 78.1% de la población de hogares:

- En el grado de marginación muy alto se encuentra el 24.8%.
- En el de muy bajo el 17.1%.

**Hacinamiento.** En el cálculo del índice de marginación, el indicador de hacinamiento por cuarto dormitorio se construyó a partir de los promedios de ocupantes en este tipo de habitación en las viviendas particulares habitadas a nivel de manzana, obteniéndose de esta variable el total de dormitorios de las Unidades Territoriales. El promedio se calculó dividiendo el total de población de las mismas entre el número de cuartos obtenido. Conforme a lo establecido por diversos organismos internacionales, se considera que una vivienda tiene hacinamiento cuando duermen más de dos personas en un cuarto dormitorio. El hacinamiento guarda una relación directa con los niveles de marginación.

**Promedio de ocupantes por cuarto dormitorio según grado de marginación**

Muy alto	2.4
Alto	2.1
Medio	2.0
Bajo	1.7
Muy bajo	1.4

**Bienes patrimoniales.** La disponibilidad de estos bienes materiales e instalaciones en la vivienda tiene una estrecha relación con la calidad de vida de los hogares ya que proporcionan comodidad, acceso a las telecomunicaciones y medios masivos de comunicación o sirven para aligerar el trabajo doméstico. La posesión de este conjunto de bienes también refleja la capacidad de consumo de las familias, ya que su adquisición y uso cotidiano, en algunos casos, implica gastos permanentes. Los bienes e instalaciones considerados en el censo 2000 son: televisor, refrigerador, teléfono, automóvil o camioneta, computadora, lavadora, licuadora, radio o radiograbadora, calentador de agua y videocasetera.



A partir del estudio de marginación, se generó el *Atlas Socioeconómico y de Marginación del Distrito Federal* con 1,352 mapas que permiten detectar zonas y población que experimentan condiciones de carencia, rezago y exclusión social; cada mapa contiene la información sociodemográfica de 108 indicadores por grado de marginación a nivel de cada manzana. Se conformó el catálogo de población clasificado por grado de marginación de las 16 delegaciones por Unidad Territorial, y se seccionaron las 869 prioritarias de Muy Alta, Alta y Media marginación donde habita el 72% de la población del Distrito Federal, en las cuales preferentemente se aplicó el PITDS. Se diseñó el *Mapa de la Marginación del Distrito Federal*, el cual muestra el nivel de marginación de cada una de las 61,401 manzanas urbanas, reflejando claramente las zonas de mayor marginación de la ciudad, como es el caso específico de la Delegación Iztapalapa, contrario a la Benito Juárez que es la de menor marginación.

#### **4.2.4.- Protección Social**

La realidad social de la población adulta mayor de 70 años residente en el Distrito Federal es la ausencia de seguridad a caer en el ciclo pobreza con las consecuencias negativas de verse sumidos en la discriminación, carencia de ingresos, precarias condiciones de salud física, y dificultades para acceder a los servicios de salud.

La población de edad avanzada del Distrito Federal, padece en peores condiciones que el resto de la sociedad empobrecida, hecho que se concreta en un perfil de empobrecimiento generalizado y de salud polarizado, por un lado una proporción de esta población con enfermedades crónico-degenerativas no transmisibles como las cardiopatías, diabetes, hipertensión arterial, enfermedades cerebro vasculares y cáncer y por otro, particularmente los más pobres, con el sufrimiento añadido de enfermedades propias de la pobreza; desnutrición, padecimientos gastrointestinales e infecciones respiratorias agudas, entre otras.

El problema principal de este numeroso grupo de ciudadanos, que de acuerdo al censo del 2000 representaba el 8 % de la población residente y crecía a una tasa de 3.4 % anual, es sin duda la desprotección social crítica, motivada por: 1) restricción en la cobertura de los sistemas de pensiones de la seguridad social, sólo el 30% de los adultos mayores la tienen, 2) dependencia de la protección social de la relación laboral formal y 3) exiguas pensiones. En el 2000 en el Distrito Federal, el ingreso promedio era de un salario mínimo, mientras que el gasto promedio de los adultos mayores en medicamentos alcanzaba los 550 pesos (a pesar que 79% de asegurados tenían servicios médicos de seguridad social). A esta precariedad económica y de vida se añade la ausencia de programas y servicios integrales orientados a su atención, cuidado y apoyo. Además, de influir significativamente en este grupo social el maltrato y el abandono; así como la pérdida de los roles sociales, y la repercusión social de sus enfermedades físicas.

En este contexto, desde febrero de 2001 se implementa el Programa de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal. Este programa integral está constituido por las siguientes estrategias a) La Pensión Alimentaria; b) los Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores; c) el Programa de Visitas Médicas Domiciliarias a los Adultos Mayores y d) las Acciones de Promoción de la Salud.

La Pensión Alimentaria para los adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal es un derecho social universal por el cual esta población recibe una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> A lo largo de la administración, el monto de la pensión se ha incrementado de acuerdo con el índice inflacionario conservando su poder adquisitivo. Hoy, la pensión es de 730.05 pesos.

El medio utilizado es un “Vale Electrónico” o tarjeta plástica denominada “Sí Vale”, en la que se depositan mensualmente recursos económicos para la adquisición de productos en tiendas de autoservicio del Distrito Federal y restaurantes de las mismas cadenas comerciales. Con ella se garantiza la atención de los requerimientos individuales de cada adulto mayor.

El Programa inició atendiendo en 2001 a **250** mil adultos mayores, los que se elevaron a **321,618** en 2002, **335,498**, en 2003, **352,000**, en 2004 y **381,500** en 2005. Para septiembre de 2006 los adultos mayores beneficiados ascienden a **390,500** y se espera concluir la administración con una cobertura de **400,000**. De los actuales pensionados, el 63 % son mujeres y el restante 37 %, hombres. La operación del programa inició entre enero y febrero de 2001, con el levantamiento de un censo de personas adultas mayores de 70 o más años residentes en el Distrito Federal, a partir del criterio de focalización territorial y de las limitaciones presupuestales y programáticas se inició, en febrero de 2001<sup>48</sup> otorgando la pensión a 150 mil adultos mayores residentes en dichas unidades territoriales. Esta estrategia de corto plazo se modificó en noviembre de 2001<sup>49</sup> para permitir incorporar progresivamente al resto de los residentes en las unidades territoriales con menor grado de marginación, hasta lograr la universalización de este derecho a todos los adultos mayores de 70 años y mayores residentes en el Distrito Federal, que la solicitan. El siguiente cuadro muestra la evolución de los beneficiarios de la Pensión Alimentaria, por Delegación Política.

#### **Beneficiarios de la Pensión Alimentaria por Delegación 2001-a agosto de 2006**

<b>DELEGACIÓN</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006 (agosto)</b>
AZCAPOTZALCO	15,106	19,509	20,613	22,355	23,792	24,339
COYOACAN	18,153	26,446	28,423	29,840	32,057	32,057
CUAJIMALPA	3,253	3,713	3,843	3,813	4,023	4,102

<sup>48</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal 06/02/2001

<sup>49</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal 27/11/2001.

GUSTAVO A MADERO	47,983	57,497	56,316	58,845	63,306	64,733
IZTACALCO	15,605	18,577	19,268	20,553	22,079	22,247
IZTAPALAPA	43,828	50,339	52,452	53,295	56,890	58,137
MAGDALENA CONTRERAS	6,351	7,519	7,909	8,021	8,660	8,765
MILPA ALTA	3,063	3,323	3,314	3,330	3,525	3,610
ALVARO OBREGON	18,982	23,357	23,834	25,099	27,231	27,851
TLAHUAC	7,363	7,988	7,905	7,734	8,227	8,670
TLALPAN	13,307	16,538	17,858	18,600	20,074	20,856
XOCHIMILCO	9,882	11,590	11,919	12,118	12,936	13,158
BENITO JUÁREZ	3,995	17,306	19,748	21,061	23,956	25,461
CUAUHTEMOC	15,379	25,938	26,695	28,443	31,469	31,028
MIGUEL HIDALGO	11,175	14,386	14,407	14,955	17,190	18,207
VENUSTIANO CARRANZA	16,575	20,974	20,994	23,938	26,085	26,318
<b>T O T A L</b>	<b>250,000</b>	<b>325,000</b>	<b>335,498</b>	<b>352,000</b>	<b>381,500</b>	<b>390,500</b>

Impacto en la percepción de los beneficiarios de la Pensión Alimentaria<sup>50</sup> se han determinado como impactos en la calidad de vida de los Adultos Mayores, los siguientes: el 88% de los pensionados firman personalmente su tarjeta; el 61% decide en soledad qué comprar con ella y el 35% lo hace junto con su familia. Dos de cada diez pensionados acostumbran realizar sus compras solos, siete se hacen acompañar de una o más personas, y sólo en uno de cada diez su representante realiza las compras; el 95% de los pensionados considera benéfico contar con la tarjeta; nueve de cada diez adultos mayores perciben como económicamente como muy significativo el monto de la pensión; el 89% considera que la pensión ha contribuido a mejorar su salud, principalmente porque mejoró su alimentación, se siente más seguro, compra cosas a las que antes no tenía acceso, le ha dado independencia, se siente útil y ha dejado de ser una carga para la familia pues colabora con el gasto familiar, mejorando las relaciones familiares y, sale con más frecuencia de su domicilio. El 91% de los pensionados expresó sentirse más feliz desde que cuenta con la tarjeta.

<sup>50</sup> Encuesta de Percepción 2005 sobre la Operación y Beneficios de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal. SSDF.

#### 4.2.5.- Alimentación

En el Distrito Federal el 47.3 % de la población habita en unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación; en ellas se ubica a los grupos más pobres de la población y registran los índices de mayor rezago social.<sup>51</sup> Dicha población enfrenta serias restricciones para el acceso a los satisfactores básicos de alimentación, lo que se manifiesta en un deterioro grave de la calidad de vida. Como consecuencia se presenta también un crecimiento acelerado de enfermedades crónicas no transmisibles como son la obesidad, anemia y diabetes mellitus y cuyas causas se asocian a estilos de vida y hábitos inadecuados.

En 2001 el Gobierno del Distrito Federal, a través de su política y programas de desarrollo social, definió nuevos criterios de asistencia alimentaria dirigida a los grupos más vulnerables de la población.

Para definir las acciones de política en la aplicación de la asistencia alimentaria se utilizaron los resultados derivados de la Encuesta Urbana de Alimentación y Nutrición de la Ciudad de México, toda vez que alertaron sobre la tendencia creciente del sobrepeso y la obesidad en los niños convirtiendo en un grave problema de salud.

Dentro del Programa de Desayunos Escolares, se reorientaron los recursos hacia las escuelas públicas ubicadas en las unidades territoriales de muy alta, alta y media marginalidad. Con esta estrategia se logró que el 83% de los recursos asignados al Programa fueran destinados fundamentalmente a las unidades territoriales prioritarias. Parte importante de esta política lo constituye su reforzamiento mediante las acciones de orientación alimentaria que se otorga a los beneficiarios directos de los programas, así como a la población que demanda

---

<sup>51</sup> Mapa socioeconómico y de marginación del Distrito Federal, Coordinación de Planeación y Desarrollo, GDF 2003

dicho servicio ya sea de instituciones de gobierno o de organismos de carácter privado.

#### **Cobertura del Programa**

<b>Programa</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006*</b>	<b>Total</b>
Proporcionar Orientación Alimentaria	614,327	600,000	600,000	450,000	315,000	167,500	2,746,827
Desayunos Escolares	103,326	103,169	112,860	108,495	114,000	65,541	607,391
Proporcionar Atención en Centros Asistenciales	506,228	199,637	232,754	197,000	138,000	80,326	1,353,945
Evaluar Espacios de Alimentación, y Desarrollo	128	120	113	109	103	103	
Distribuir Despensas	80,762	72,760	75,309	70,000	70,000	34,284	403,115

Nota: corte al mes de Julio de 2006.

El impacto de este programa se puede mencionar, entre otros, los siguientes: se promueve la equidad ya que estos se encuentran orientados a cualquier persona que requiera el apoyo, sin importar su situación social o de género. Se mejora la calidad de vida de los beneficiarios de los programas mediante la distribución de raciones alimenticias, asimismo, se instruye mediante pláticas de orientación alimentaria y la entrega de material didáctico para contribuir a mejorar la alimentación de la población, los programas alimentarios del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, se han reorientado hacia la población con más carencias y retraso social, garantizando el derecho a la alimentación.

#### **4.2.6.- Empleo**

La población de la Ciudad de México enfrenta diversos problemas sociales, entre los cuales el desempleo se ha manifestado como uno de los más graves, pues de él se derivan toda una gama de carencias y limitaciones que afectan su nivel de vida; al no contar con los suficientes satisfactores para alcanzar un desarrollo digno y decoroso.

De acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2006, la población en edad laboral (14 años y más) fue de 6,697,967 personas, es decir el 76.8 % de la población total. La población económicamente activa para 2006 fue de 4,073,155 personas, de las cuales 57.7% son hombres y 42.3% son mujeres. Con datos de la misma ENOE para el primer trimestre de 2006, la población ocupada en la Ciudad de México registra una cifra del orden de los 3,848,452, que representa el 94.5% de la población económicamente activa. El 59.9% de este segmento poblacional correspondieron a los hombres y 42.1% fue de mujeres. Sin embargo, del total de la población ocupada, el 49.5% no cuenta con prestaciones laborales en el año 2006; la magnitud del desempleo abierto, fue de 224,703 personas, magnitud que alcanzó una tasa de desempleo abierto de 5.5%. Con ligeras variantes, durante el periodo 2001-2006. y, la informalidad, se estima en una proporción cercana al 25% de la masa laboral. Para combatir esta compleja problemática, el gobierno de la ciudad impulsa tres grandes acciones: a) vinculación laboral de los buscadores de empleo con las oportunidades de trabajo, b) impulso a la capacitación y adiestramiento y promoción de la colocación de los egresados de tales acciones formativas y c) fomento del autoempleo y la organización social para el trabajo.

La vinculación laboral se realiza a través de las 16 Unidades Delegacionales del Servicio de Empleo que brindan el servicio de bolsa de trabajo, concertan acciones específicas con empresas, organizan eventos masivos de vinculación (Ferias y Jornadas de Empleo) y proporcionan apoyos económicos para que los buscadores de empleo utilicen los medios que se encuentren a su alcance (incluido el Internet).

Esta labor de intermediación, también se realiza en menor escala en los 7 espacios de atención denominados Comunas, en el marco de un programa de atención integral a jóvenes. De igual modo, desde 2004 operan dos módulos de atención especial a desempleados, uno especializado en los buscadores de empleo que canaliza el área de atención ciudadana de la Jefatura de Gobierno y el

otro enfocado a brindar opciones a grupos vulnerables (adultos mayores y personas con discapacidad, principalmente).

La capacitación para el trabajo se promueve en el marco de un programa que opera con recursos de transferencia federal (Programa de Apoyo al Empleo) y de otro que se financia con recursos fiscales (Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social o *Capacites*). Consiste en el otorgamiento de apoyos a desempleados y subempleados para que se capaciten en empresas o centros especializados, de manera gratuita, y con el incentivo adicional de una ayuda económica por un monto de 1.5 salarios mínimos, que reciben durante el periodo de capacitación. Además se les otorga ayuda de transporte, un seguro contra riesgos y tienen la cobertura del programa de medicamentos y atención médica gratuitos. Al concluir los procesos de capacitación, se promueve su contratación en las empresas donde se capacitaron o con el apoyo de los centros que facilitaron el mejoramiento de sus capacidades productivas. Por su parte, las acciones de fomento al autoempleo también reciben la contribución del programa federal referido anteriormente (PAE). En este caso en particular, a través del programa Proyectos de Inversión Productiva (PIP), se otorga asistencia técnica y apoyos en especie para que los emprendedores puedan concretar su idea de negocio y, una vez iniciado, fortalecerlo a través de la capacitación y el apoyo monetario para capital de trabajo. Como resultado de tales acciones, entre 2001 y 2006 se atendieron 611,182 personas desempleadas y subempleadas (promedio de 101 mil), distribuidas de la siguiente manera:

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006*</b>	<b>Promedio</b>
Población desempleada	116,851	114,793	142,391	188,406	223,283	224,703	166,397
Atendidos por la DGEC	98,916	92,349	103,610	121,725	97,233	97,449	101,880
Beneficiarios con	18,160	17,625	14,469	16,414	16,805	5,049	14,753



ayuda económica							
Cobertura beneficiarios	15.4	15.3	10.2	8.7	7.5	2.2	8.8
Distribuir Despesas	80,762	72,760	75,309	70,000	70,000	34,284	403,115

Fuente: Registros administrativos, Dirección General de Empleo y Capacitación, periodo enero-junio\*.

En 2001 concluyó el Programa de Becas de Capacitación a Desempleados (Probecat), dando paso al Programa de Apoyo al Empleo (PAE), que además de facilitar la capacitación a los desempleados, incluyó apoyos económicos para la búsqueda de empleo y recursos en especie para poner en marcha y consolidar proyectos de inversión. Otro cambio relevante se suscitó en 2004, con la creación de un programa de capacitación para el trabajo con recurso local, el cual compensó en parte la disminución de los recursos que la federación asignó al GDF para apoyar a los desempleados. Finalmente, por lo que respecta a la disminución en el total de atendidos en 2005 y 2006 influyeron, además de la menor cantidad de recursos financieros, cabe destacar que desde el inicio de la administración, se ha procurado buscar una articulación con varios programas, para dar un seguimiento particular a grupos específicos de población, entre los que destacan:

**Mujeres trabajadoras:** En 2002 se emprendieron acciones coordinadas con la Comisión de Equidad y Género de la Asamblea Legislativa para capacitar mujeres desempleadas. **Adultos mayores:** Se incorporan a los adultos mayores al autoempleo. En particular, durante 2002 y 2003 se realizaron acciones en coordinación con la Comisión que atiende este grupo de población en la Cámara de Diputados, en las áreas de jardinería, corte y confección y preparación de alimentos.

**Grupo de jóvenes:** Se opera en particular una estrategia de trabajo con jóvenes en zonas de riesgo “comunas” quienes reciben orientación integral y son canalizados a instituciones que les pueden brindar atención especializada. Por otra parte, en 2004 se puso en marcha el programa “Escuelas Taller México”,

orientado a incorporar activamente a los jóvenes en situación de riesgo que habitan el Centro Histórico a los procesos de rescate y rehabilitación de la infraestructura. De igual modo, el microcrédito es una alternativa de financiamiento para egresados de los programas de capacitación.

**Principales impactos logrados** Los programas y servicios a la población desempleada y subempleada contribuyen de manera directa al abatimiento del desempleo, al posibilitar que tengan acceso a una fuente de ingresos permanente.

Por último, a través de los proyectos de inversión productiva se han generado fuentes de trabajo de manera directa, que en el mediano plazo han permitido dar ocupación productiva a otros desempleados. Los resultados de la colocación de los programas y servicios de vinculación laboral del Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal durante el periodo 2001-2006 muestran un acumulado de 102,113 solicitantes colocados en algún puesto de trabajo. Las acciones de capacitación han acumulado 54,362 egresados del 2001 hasta el 30 de junio de 2006. De este número de personas capacitadas un alto porcentaje se benefició con un puesto de trabajo, pues la capacitación se llevó a cabo dentro de empresas que requirieron personal en puestos de trabajo que tenían disponibles. En otros casos, la capacitación permitió a la población beneficiada emprender alguna actividad por su cuenta.

Las modalidades de capacitación promueven la equidad social y de género, pues se permite el acceso abierto a las personas que cubren los perfiles marcados por las Reglas de Operación vigentes. Finalmente, se ha combatido la discriminación de trabajadores que se ha llegado a detectar por parte de algunas empresas usuarias de los servicios de empleo.

#### **4.3.- El Gasto Social 2001- 2006**

El triunfo electoral del 2000 ofreció al gobierno de la ciudad, la oportunidad de continuar impulsando transformaciones sustantivas y necesarias para establecer las bases que permitieran institucionalizar un gobierno democrático con vocación social. Por ello, desde la formulación del Programa General de Desarrollo 2000–2006, se establecieron los principios, los objetivos y estrategias rectoras que orientaron el diseño institucional, organizativo y programático del gobierno de la ciudad. Bajo el lema “primero los pobres”, se planteó que el gobierno se apegara a dos principios generales: un gobierno promotor y un gobierno socialmente responsable:

Con esta visión, la política social se constituyó en el eje articulador de los objetivos y programas del gobierno de la ciudad de México, para frenar el empobrecimiento de la población y disminuir las desigualdades sociales, orientando el presupuesto a la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda popular, dando preferencia a los niños, los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, los indígenas, las personas con distinta capacidad y los indigentes.

Estas prioridades se reflejaron en una política de austeridad general que busca desde el inicio de la administración liberar recursos a favor del desarrollo social. De esta forma, se pudo incrementar a lo largo del periodo 2001 el gasto en desarrollo social en términos reales y en relación con el gasto programable ejercido por el gobierno del Distrito Federal.

**Gobierno del Distrito Federal: Gasto Social 2001-2006  
(miles de pesos de 2002)**

<b>CONCEPTO</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Gasto Total GDF</b>	<b>70,105,161</b>	<b>75,227,562</b>	<b>73,706,821</b>	<b>72,734,108</b>	<b>77,122,852</b>	<b>79,502,577</b>
<b>Gasto Programable</b>	66,321,272	72,618,128	68,478,221	68,176,049	72,356,708	72,670,605
<b>Total Gasto Social</b>	12,035,293	14,863,026	14,279,657	16,543,600	17,364,678	17,808,091
<b>% Del Gasto Social</b>	17%	20%	19%	23%	23%	22%
<b>% Del gasto Programable</b>	18%	20%	21%	24%	24%	25%

Fuente: Cuentas Públicas del Gobierno del Distrito Federal, 2001-2005 y presupuesto original para el año 2006.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, el gasto social creció casi 50% en términos reales de 2001 a 2005 y pasó de representar 18% del gasto programable a absorber el 25% del mismo. La evolución del gasto muestra un compromiso del gobierno de la Ciudad con un crecimiento gradual pero sostenido de los recursos destinados a impulsar el desarrollo social, como parte de una estrategia en donde la política social debía contribuir simultáneamente a reforzar la cohesión social y a impulsar la construcción de la ciudadanía.

Con esta propuesta, donde la política social debía ser el instrumento con el que se impulsaran y articularan los diferentes procesos de integración social, basados en la institucionalización de los derechos sociales y la promoción de la equidad y la inclusión social, se establecieron como objetivos fundamentales de la política social:

- Frenar el empobrecimiento de los habitantes de la ciudad;
- Promover el ejercicio de los derechos sociales y la equidad.

- Fomentar los valores de respeto a la dignidad, tolerancia, inclusión, diversidad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos y apego a la legalidad.
- Abrir cauces a la participación organizada de los ciudadanos en los asuntos públicos.
- Prevenir y atender situaciones de violencia, adicciones e incidencia delictiva en las unidades territoriales.
- Promover la reconstrucción de la identidad y sentido de pertenencia a la comunidad.

Detrás de estas formulaciones iniciales, se buscaba que los ejes de la política de desarrollo social que aplicara el Gobierno del Distrito Federal (GDF) permitieran:

- Ampliar la cobertura de programas sociales orientados a garantizar los derechos básicos de salud, alimentación, educación, vivienda y trabajo en la perspectiva de lograr su universalidad para generar cohesión e integración social.
- Vincular el desarrollo social individual, familiar y comunitario con la participación de los ciudadanos en la formulación, aplicación, seguimiento y evaluación de programas orientados a evitar que continuara el deterioro de sus condiciones de vida y promover la recuperación del tejido comunitario, y
- Se reconocieran las necesidades y demandas específicas para integrar con respeto y tolerancia, pero sobre todo con justicia, la pluralidad, diversidad y heterogeneidad social de los habitantes de la capital.

Para lograr una operación coherente, con los objetivos generales de la política social, se realizó un intenso trabajo de diagnóstico que permitió identificar la magnitud de la pobreza y los perfiles de pobreza de los habitantes de la ciudad; ubicando las zonas de mayor marginación y precisar, de manera diferenciada, las

condiciones reales que los grupos tenían para acceder al ejercicio de sus derechos sociales.

Es por ello que durante el periodo 2001 a junio de 2006, el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS) ha ejercido 31 mil millones de pesos entre las distintas vertientes que lo han conformado, en términos económicos la vertiente más importante ha sido la de Apoyo a Adultos Mayores que en el periodo absorbió 43.6% de los recursos (13.5 miles de millones de pesos), seguida de la de Vivienda (integrada por dos subprogramas: Mejoramiento de Vivienda y Vivienda en Conjunto) con 31.9% (9.8 miles de millones de pesos); caso contrario ocurre con las de Apoyo al Empleo que sólo canalizó 1.4% del total, Rescate a Unidades Habitacionales 1.7%, y Apoyos a la Producción Rural 1.9%.

Desde otra óptica, en el gasto ejercido por el PITDS en el mismo lapso de tiempo y por delegación, arroja resultados interesantes. Las dos delegaciones que mayor porcentaje del gasto ejercieron fueron Iztapalapa y Gustavo A. Madero, que en conjunto sumaron 36.1 por ciento, casi la tercera parte del total. Las delegaciones que menores recursos canalizaron fueron Cuajimalpa (1.8%), Milpa Alta (2.2%), Magdalena Contreras (2.9%) y Miguel Hidalgo (2.9%). El resto de las delegaciones varió entre 3.0 y 7.4 por ciento.

Para señalar como las acciones del PITDS se orientaron principalmente a las UT con mayor marginación, del total recursos ejercidos por el Programa, el 29.3% correspondió al grado de marginación Muy Alto, el 23.4 al grado Alto, y el 25.4 al Medio, lo que implica que el 78% de los recursos se aplicaron en UT prioritarias. Por su parte, en el grado Bajo se aplicó el 10.4% y en el Muy Bajo el 11.4% restante.

En estos seis años de aplicación del Programa se han destinado en promedio **3 mil 043 pesos** por cada habitante del Distrito Federal, esto es, 500 pesos por persona cada año. Clasificados por su grado de marginación, los habitantes de

Unidad Territorial con grado Muy Bajo han recibido en promedio **2 mil 146 pesos**, aquellos de grado Bajo **2 mil 802**, los residentes en UT de grado Medio **3 mil 076 pesos**, cantidad aproximada al promedio de la Ciudad, mientras que los de grado Alto recibieron **3 mil 206 pesos** y finalmente los de Muy Alto grado de marginación **3 mil 538** por persona. Bajo esta misma perspectiva, la delegación que presenta los mayores niveles de marginación es Milpa Alta y debido a ello tiene la más alta asignación per cápita **con 6 mil 350 pesos**, seguida de lejos por las delegaciones Xochimilco, Tláhuac, Iztacalco, Gustavo A. Madero y la Magdalena Contreras, **con 3,613, 3,475, 3,463 3,405 y 3,382 pesos**, respectivamente. Por su parte, las delegaciones con los más bajos niveles de marginación que son Miguel Hidalgo y Benito Juárez, en las cuales sólo se aplicaron **2 mil 177 y 2 mil 244 pesos por persona**, en cada caso.

De acuerdo al censo de Población y Vivienda del 2000, en la ciudad de México vivían ocho millones seiscientos cinco mil habitantes, de los cuales: 63% vivía con un ingreso de menos de dos salarios mínimos y se ubicaba territorialmente en zonas consideradas de media, alta o muy alta marginación, es decir, en viviendas precarias y/o en situación irregular, con insuficientes o precarios servicios; 25.88% del total de los hogares tenía jefatura femenina; 44.5% del total tenía, como máximo, estudios de secundaria; 46% no tenía derecho a servicio médico alguno; y, 59.5% tenía ingresos iguales o menores a tres salarios mínimos.

Pero el proceso de deterioro había impactado a segmentos muy vulnerables como los adultos mayores, que en el 2000, 325 000 tenían una edad mayor a los 70 años y un 60% de éstos, carecían de servicios de seguridad social y salud; a los indígenas, que en su mayoría, unos 500 mil, vivían en situación de pobreza extrema; a las mujeres y los jóvenes, quienes además de sufrir por el desempleo, la informalidad y los precarios ingresos, no tenían acceso a bienes y servicios sociales; a más de 200 mil jóvenes, que no estudiaban ni estaban trabajando; a los niños y niñas que en el total de las zonas urbanas del Distrito Federal sólo 60% de los menores de 5 años presentaba un estado de nutrición considerado normal

y, a las personas con discapacidad grave y permanente que sumaban unas 65 000 personas, de las cuales cerca del 70% se encontraban recluidas en sus domicilios.

De aquí que, para hacer frente a esta compleja realidad de los diferentes grupos sociales, resultaba imprescindible la adopción de un conjunto de decisiones y orientaciones estratégicas que pusieran el acento en: a) la promoción universal de los derechos constitucionales de salud, educación, vivienda y alimentación; b) en la adopción de enfoques novedosos que promovieran la equidad y la distribución de las oportunidades de mejoramiento social, para corregir y subsanar, la diversidad de situaciones de los grupos sociales que estaban siendo excluidos del bienestar social y c) en la integración de una arquitectura institucional que hiciera posible atender de manera puntual y territorial a las familias y comunidades en el acceso a los bienes y servicios públicos.



## CONCLUSIONES

De lo antes expuesto, se constato la existencia de una relación directa entre el gasto en combate a la pobreza y el índice de pobreza en el Distrito Federal, puede disminuir el índice, sin embargo, el gasto en sí mismo no erradica la pobreza. Asimismo, se demuestra que a través de diversas medidas de pobreza, los resultados de los distintos programas sociales para erradicar este mal, no han sido los suficientes como para suponer que la pobreza en el Distrito Federal ha disminuido, por lo que la hipótesis planteada se confirma.

Se concluye que la pobreza no se puede conceptualizar exclusivamente como la falta de un ingreso económico, ya que el bienestar de las personas incluye diversos aspectos para su desarrollo como una buena alimentación, la educación, la provisión de servicios básicos, una vivienda digna, transporte, vestido, acceso a la cultura y esparcimiento, libertades políticas y de creencias, etc.

Las acciones que el Gobierno emprendió a través de diferentes programas de asistencia y desarrollo social tales como: el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS) se constituyó como el principal instrumento de la Política Social del Distrito Federal el cual durante el periodo de estudio 2001 a junio de 2006, implicó un gran esfuerzo presupuestal, ya que su ejecución requirió emprender acciones de austeridad y racionalidad en todos los ámbitos del gobierno; promovió el ahorro para aplicarlo a los programas sociales, en dicho programa se ejercieron 31 mil millones de pesos, lo que implica que se han destinado en promedio 3 mil 043 pesos por cada habitante. De acuerdo con el análisis realizado a lo largo del presente trabajo a permitido conocer a todos aquellos sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago o vulnerabilidad, valorar las desigualdades sociales en su dimensión territorial, diferenciar su intensidad y de esta forma ofrecer un diagnóstico sobre la heterogeneidad de las condiciones de vida de la población capitalina.

Las carencias que viene sufriendo nuestra ciudad a causa de estos males, es prácticamente irreversible ya que no se pueden atender satisfactoriamente las necesidades que sufren más del 70% de la población, sin embargo, con estas acciones pueden ayudar a mejorar la situación beneficiando a cientos de personas necesitadas, pero uno de los problemas a que nos enfrentamos es que las personas encargadas de estos programas sencillamente no cumplen con las expectativas de los mismos y los objetivos de estos sencillamente no se llevan a cabo. Estos programas han sido un apoyo temporal para la gente en condición de pobreza y la realidad en términos numéricos refleja que no son suficientes para erradicar dicha condición.

Como sea estos problemas nunca se van a solucionar, como lo han prometido gobiernos anteriores, sin embargo si se puede hacer algo para mejorar o al menos controlar la situación. Las bases para ello ya están puestas, solamente se requiere de la voluntad como seres humanos para llevar a cabo satisfactoriamente estos ambiciosos proyectos.

Las acciones que se tomen tienen que ir encaminadas a proporcionarles a las personas autonomía para mantener su bienestar, como es el caso de la generación de empleo formal y bien remunerado. Sin embargo, en la actualidad el gobierno no tiene total responsabilidad ni posibilidad de brindar empleo a todas las personas.

La alternativa propuesta es la dinamización de la economía de la Ciudad de México para lograr un crecimiento sustentable y sostenido, con tasas anuales iguales o superiores a la media nacional, en el marco metropolitano, con los siguientes ejes: a) la revitalización y reconversión de la industria existente y la creación de otra nueva, orientada al mercado interno y externo, con un perfil tecnológico apropiado y ambientalmente sustentable, poco consumidora de suelo y de agua, que mueva volúmenes reducidos de materias primas y productos, y que genere empleo estable y bien remunerado; b) la promoción y apoyo a la micro y pequeña empresa manufacturera, comercial y de servicios, generadora de

empleo; su calificación y encadenamiento en redes, para recomponer en el mediano y largo plazos la base económica local en condiciones de crecimiento sostenido y sustentabilidad ambiental; c) la promoción e integración horizontal del turismo, diversificado socialmente, mediante el aprovechamiento intensivo del patrimonio histórico monumental y la concentración de la industria cultural; d) el impulso al desarrollo de los servicios técnicos especializados para la producción, e, la educación y la cultura, la investigación, la administración y los servicios a escala local, nacional e internacional; y e) el paulatino y continuo ordenamiento y formalización del comercio en la vía pública, en los límites permitidos por la evolución de la economía y los ingresos en el ámbito local, metropolitano y nacional.

En su esfera de responsabilidad, en el mediano plazo el Gobierno del Distrito Federal debe buscar la recuperación del salario real de sus trabajadores, actuar mediante el apoyo a la actividad económica y la aplicación de una política redistributiva de atención a los más pobres en sus ámbitos territoriales y de apoyo a los sectores sociales más vulnerables. El objetivo de largo plazo es eliminar la pobreza extrema, reducir la magnitud de la pobreza moderada y mejorar sensiblemente la distribución de la renta local.

Es necesario proponer que las políticas federales de población y desarrollo regional y urbano tengan como objetivos retener población en las regiones expulsoras, sobre todo del sur del país, y orientar los flujos migratorios hacia otras regiones con mayor capacidad de recepción.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Boltvinik, Julio. "Conceptos y Métodos para el Estudio de la Pobreza". Pobreza: Desarrollos Conceptuales y Metodológicos. Comercio Exterior, Vol. 53, No. 5, Mayo de 2003. BANCOMEXT, México.

Boltvinik, Julio (2003). "Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados". Banco de Comercio Exterior: Revista Comercio Exterior, Vol. 53, Núm. 5, México.

Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, Pobreza y Distribución del Ingreso en México, 2006. Siglo XXI Editores, S.A.

Boltvinik, Julio. "La Pobreza en el Distrito Federal". La Jornada, Economía Moral, Series I, II, III, IV y V, noviembre a diciembre de 2006.

Boltvinik, Kalinka Julio. "Pobreza y Estratificación Social en México", 1999.

Boletín Metropolitano No.158, Pobreza en el D. F., septiembre 28 de 2005.

CONAPO "Indicadores Demográficos Básicos 1990-2030" México, 2008. Disponible en:<http://www.conapo.gob.mx/>

CONEVAL. "Mapas de pobreza por ingresos a nivel nacional y estatal 2005".

CONEVAL (2006), Aplicación de la metodología del Comité Técnico para la Medición de la pobreza, 2000-2005, México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Cordera, Rolando y Zaccardi, Alicia. “Las políticas Sociales de México al fin del Milenio: Descentralización, Diseño y Gestión”. Edit. Porrúa, México 2000.

Cordera, Rolando; Ziccardi, Alicia 2001 Pobreza y Cooperación Social (México: IIS-Facultad de Economía, UNAM).

Consejo Nacional de Población (2001). *Programa Nacional de Población 2001-2006*, CONAPO, México.

*Consejo Nacional de Población, 2003.*

Feres Juan Carlos, Mancero Xavier. “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura”, 2001.

Gaceta Oficial del Distrito Federal; 23 de Mayo de 2000.

Gaceta Oficial del Distrito Federal 06/02/2001.

Gaceta Oficial del Distrito Federal 27/11/2001.

Gobierno del Distrito Federal, Informe de Labores, Septiembre 2005.

Alejandro Guevara, Programas de Alivio de la Pobreza en México; un Ejercicio de Evaluación en “Pobreza y Política Social en México”. Márquez, Gabriel (compilador).

Hernández, Bernardo y Hernández, Mauricio, Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Instituto Nacional de Salud Pública y CIESAS, México.

INEGI (2006), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000-2005: Información armonizada de acuerdo con la conciliación demográfica, Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

INEGI (2007), Base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006, Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

INEGI. "Anuario estadístico. Distrito Federal". México, 2008. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>.

Informe del Banco Mundial "La pobreza en México, una evaluación de las condiciones, las tendencias y la Estrategia del Gobierno", México, D.F. Julio 2004.

Información INEGI, ENIGH 1996, 2000 y 2004.

Informe de Trabajo de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, 2005.

"La Política Social y el Combate a la Pobreza en México", México 2000.

"La Política Social del Gobierno del Distrito Federal", 2000 – 2006.

Mapa socioeconómico y de marginación del Distrito Federal, Coordinación de Planeación y Desarrollo, GDF 2003.

Meneses Cazares, Julio Arturo. "La Pobreza y la Desigualdad en las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal." Noviembre de 2003.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006: Reforma Educativa.

Santiago Levy, La pobreza en México, Premio Nacional de Economía, 1992; BANAMEX, México, 1992.

Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS), Política Social del Gobierno del Distrito Federal, México, diciembre de 1998.

Secretaría de Desarrollo Social (SDS), Principales actividades realizadas 1998-1999, Gobierno del Distrito Federal, México, 1999.

Serrón, Luis A. “Escasez, Explotación y Pobreza: Teoría Investigación Histórica y Específica y Crítica” 1980.

Tuiran, Rodolfo. Retos para superar la pobreza moderada en México. Ponencia presentada en el seminario sobre Pobreza Moderada e Informalidad, FLACSO – IBERGOB, octubre de 2004.

Ziccardi, Alicia “Políticas de inclusión social de la ciudad de México” 2005