

PRESENTACIÓN

El profesor Guillermo Ejea Mendoza en el presente Reporte de Investigación "Pobreza y desigualdad social en el D.F. Panorama actual y antecedentes.", describe la situación actual de la pobreza y la desigualdad social en el D.F. y cómo se encontraba antes de 1970 con el fin de comparar su evolución.

El Reporte consta de 4 apartados; en el primero, se habla sobre el estado actual de la pobreza y la desigualdad, éste se divide en 2 secciones, la primera muestra el periodo de 2000 a 2012 y la segunda muestra una breve retrospectiva a los noventa; en el segundo, se expone sobre las limitaciones de la política social; en el tercero, se expone sobre la desigualdad socioterritorial antes de 1970; y, en el cuarto, se presentan las conclusiones.

Este trabajo fue desarrollado durante 2013 y es resultado de investigación del Proyecto No. "Mercado inmobiliario y morfología urbana en la Ciudad de México y su zona metropolitana 1950-2010. Alcances y límites de la regulación estatal".

Atentamente



DRA. MA. BEATRIZ GARCÍA CASTRO
Jefa del Departamento de Economía

REPORTE DE INVESTIGACIÓN

“Pobreza y desigualdad social en el D.F. Panorama actual y antecedentes.”

Elaborado por:

Mtro. Guillermo Ejea Mendoza

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA,

UNIDAD AZCAPOTZALCO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y

HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

Noviembre, 2013

Pobreza y desigualdad social en el DF. Panorama actual y antecedentes.

Guillermo Ejea Mendoza¹

Introducción

La reducción de la pobreza y la desigualdad social han sido objetivos-compromiso de los gobiernos de la Ciudad de México desde 1997. Los indicadores actuales referidos a esas problemáticas no permiten decir que se ha cumplido satisfactoriamente con ellos. Más bien, junto a los progresos innegables hay signos contradictorios y preocupantes. La evaluación de la política social de estos quince años muestra avances importantes en la mayoría de los programas que la componen; sin embargo, estos resultados, que efectivamente han atendido diversas carencias de la población citadina más necesitada, no se han traducido en una disminución *estructural* de la pobreza y la desigualdad social. En general, de esta situación tiende a culparse al modelo económico neoliberal impuesto en el país desde los años ochenta y a la ausencia de un gobierno local soberano. La hipótesis subyacente en esta argumentación es que la capacidad de transformación de la Ciudad de México, de sus pobladores y sus gobernantes está limitada por el régimen económico y político vigente a nivel nacional. La tesis de estas notas es que esos problemas son estructurales y vienen de más atrás, de manera que ha faltado una visión integral del desarrollo urbano.

A continuación se presentan:

- Indicadores actuales de pobreza y desigualdad social
- Las limitaciones de la política social
- Indicadores de heterogeneidad estructural anterior
- Conclusiones

1. El estado actual de la pobreza y la desigualdad

1.1. De 2000 a 2012

Para iniciar el análisis conviene echar un vistazo a los datos oficiales de los últimos años. Como se muestra en la siguiente Tabla (CONEVAL, 2012a), fue muy importante la disminución de los rezagos sociales en la década pasada. En todos los renglones hubo mejoría entre el año 2000 y 2010, tanto en números relativos como en absolutos. Esto a pesar de la reversión de la tendencia en el segundo lustro en los casos de los ‘niños que no

¹ UAM Azcapotzalco

asisten a la escuela’ y las ‘viviendas con piso de tierra’ y ‘sin agua entubada de la red pública’, que empeoraron ligeramente.

Indicadores y rezago social						
Indicador	%			Absolutos		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Habitantes:	100.0	100.0	100.0	8,506,239	8,720,000	8,797,084
De quince años o más analfabeta	2.9	2.6	2.1	246,681	226,720	184,739
De 6 a 14 años que no asiste a la escuela	3.6	2.7	3.0	306,225	235,440	263,913
De 15 años y más con educación básica incompleta	32.7	28.3	25.1	2,781,540	2,467,760	2,208,068
Sin derechohabiencia a servicios de salud	45.9	42.6	33.6	3,904,364	3,714,720	2,955,820
Viviendas (PH):	100.0	100.0	100.0	2,132,413	2,287,189	2,453,000
Con piso de tierra	1.9	1.0	1.0	40,516	22,872	24,530
Sin excusado o sanitario	8.7	5.5	1.1	185,520	125,795	26,983
Sin agua entubada de la red pública	3.1	1.8	2.4	66,105	41,169	58,872
Sin drenaje	1.8	0.4	0.3	38,383	9,149	7,359
Sin energía eléctrica	0.5	4.5	0.1	10,662	102,924	2,453
Sin lavadora	30.7	25.6	22.3	654,651	585,520	547,019
Sin refrigerador	14.4	12.4	9.3	307,067	283,611	228,129

Elaboración propia con base en CONEVAL, 2012.

Sin duda, hay que reconocer el enorme esfuerzo que realizaron los gobiernos de la Ciudad con el fin de subsanar estas carencias de la población. Aun el aumento de la disponibilidad de electrodomésticos refleja un mejoramiento de las condiciones generales de vida, **sin que esto signifique de ninguna manera que esas familias hayan ascendido a la categoría de ‘clases medias’, como algunos gobernantes y analistas han querido interpretar a partir de esa disponibilidad.** La asequibilidad de esos bienes para los segmentos más pobres de la población puede ser un efecto de la dotación de los servicios de energía eléctrica, agua y drenaje, y responder más bien a la multiplicación de los miembros de la familia que perciben algún tipo de ingreso, lo que a su vez pondría de manifiesto precisamente el deterioro de los ingresos individuales.

De cualquier manera, si nos fijamos más en las cifras absolutas que en los porcentajes, se percibe un paisaje más crudo. Así, azora y turba el hecho de que en 2010 hubiera todavía más de dos millones de personas que carecían de educación básica completa y afiliación a servicios de salud, más de doscientos mil niños que no asistían a la escuela, cerca de cien mil personas habitando viviendas con piso de tierra y sin excusado o sanitario y más del

doble sin agua entubada (considerando un promedio de 3.6 habitantes por vivienda particular habitada). El hecho mismo de que hubiera más de ochocientas mil personas sin refrigerador y cerca de dos millones sin lavadora es indicativo del grado de exclusión de las condiciones mínimas de vida urbana que aún hieren el rostro de modernidad con que se ufana la Ciudad de México. Es posible que la situación pueda apreciarse con mayor gravedad si se considera, por ejemplo, que la existencia de tubería hidráulica conectada no implica forzosamente el suministro de agua con la oportunidad y calidad adecuadas, o que la existencia de escuelas no asegura la buena calidad de la educación. De cualquier modo, todos estos rezagos son sólo una de las expresiones de la desigualdad socioterritorial que padece la Ciudad desde hace varias décadas y que las políticas gubernamentales (o públicas) no han podido resolver.

De 2010 a 2012 continuaron los buenos resultados en la reducción de carencias, sobre todo en materia de salud, como puede observarse en la Tabla que sigue (obtenida también de CONEVAL, 2012b). No obstante, sigue siendo muy alto el número de personas en situación de pobreza tanto por carencias (más de dos millones en algunos rubros) como por ingresos (más de tres millones).

Así mismo, en esta forma de medir la pobreza resalta que hubiera más de un millón de personas con dificultades para acceder a la alimentación básica. Según la misma fuente pero en otra presentación (CONEVAL, 2012c), de 2010 a 2012 aumentó en poco más de noventa mil la cantidad de personas con seguridad alimentaria, lo que fue el resultado neto de la reducción de personas con inseguridad severa (416 mil) y el incremento de las que se registraron con inseguridad leve y moderada (321 mil). Destacan también las más de cuatrocientas mil personas sin servicios de seguridad social, las más de tres millones ya mencionadas con ingresos inferiores a la línea de bienestar y más de medio millón que no alcanza siquiera la de bienestar mínimo. Como se verá más adelante, la principal argumentación explicativa de estos ‘rezagos’ se carga precisamente sobre el problema del ingreso, lo que a su vez se liga, a veces explícita a veces implícitamente, al modelo económico nacional imperante.

Medición de la Pobreza, Distrito Federal, 2012

Indicadores	Porcentaje		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012
Pobreza				
Población en situación de pobreza	28.5	28.9	2,537	2,565
Población en situación de pobreza moderada	26.4	26.4	2,345	2,346
Población en situación de pobreza extrema	2.2	2.5	192	219
Población vulnerable por carencias sociales	34.4	32.4	3,056	2,872
Población vulnerable por ingresos	5.4	6.6	481	585
Población no pobre y no vulnerable	31.7	32.1	2,814	2,852
Privación social				
Población con al menos una carencia social	62.9	61.3	5,593	5,437
Población con al menos tres carencias sociales	13.4	9.2	1,195	814
Indicadores de carencia social				
Rezago educativo	9.5	9.2	847	814
Carencia por acceso a los servicios de salud	32.5	23.4	2,885	2,073
Carencia por acceso a la seguridad social	52.4	52.5	4,657	4,660
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	7.6	6.4	672	570
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	3.9	3.0	349	270
Carencia por acceso a la alimentación	15.5	13.0	1,381	1,158
Bienestar				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	6.0	6.9	532	610
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	34.0	35.5	3,019	3,150

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Para desgranar el argumento conviene detenerse en la cuestión de la salud y la seguridad social pues estos temas son los que están más vinculados al aspecto laboral y por consiguiente al modelo económico. En un cálculo anterior (CONEVAL, 2012a), se había estimado que la población carente de acceso a los servicios de salud era de 3.5 millones de personas (40.2%) en 2008 y había disminuido a 3.1 millones (35.7%) en 2010. Según la Tabla presentada arriba, esa carencia afectaba a cerca de 2.9 millones de personas en 2010 (32.5%) y se redujo a casi 2.1 millones (23.4%) dos años después.

Así mismo, se había estimado que la población sin seguridad social alcanzaba a 4,645.4 miles de personas en 2008 (52.9%) y a 4,608.6 miles en 2010 (52.4%). En el cálculo presentado arriba esta carencia se mantiene en términos similares a los de 2012.

Ahora bien, en la Tabla que sigue pueden observarse los componentes del rezago. Lo primero a destacar es que hubiera sin cobertura alguna un tercio de población en 2010 y casi un cuarto en 2012. Como es sabido, la proporción más importante de cobertura en salud y seguridad social, alrededor de la mitad, se deriva de la condición laboral, en la que por cierto hubo un esfuerzo mayor aunque ligero de parte del sector público **en la creación de empleos**. Pero las mejorías no dependieron del incremento de la ocupación formal. Como puede observarse, de 2010 a 2012 el mayor incremento de cobertura se registra en la afiliación al Seguro Popular, lo que representa un arma de dos filos: por una parte, si bien hay más personas que pueden acceder a servicios de salud básicos², por la otra resulta que tal acceso repercute en la reducción de su ingreso disponible y además no cubre servicios de costo mayor, es decir, se trata de población que a fin de cuentas sigue relativamente desprotegida. Por último, si se quita este componente, la población sin cobertura en 2012 era del orden de los 4.3 millones de personas, y de 2.0 si se incluye. A mi juicio, estas cifras

² Nunca hay que olvidar que antes eran gratuitos los servicios de salud para la población sin afiliación laboral.

continúan siendo muy elevadas para una Ciudad que busca colocarse entre las más avanzadas del mundo (véase declaración del Jefe de Gobierno Mancera, pero también MEC).

Población con acceso a servicios de salud y sin acceso a seguridad social

	Porcentaje		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012
Población con acceso a servicios de salud:				
Seguro Popular	15.2	26.0	1,352	2,305
IMSS	33.7	33.5	2,992	2,976
ISSSTE	11.9	12.7	1,055	1,125
Pemex, SDN, SM	1.0	1.0	93	85
Otros servicios médicos provenientes del trabajo	2.3	1.6	206	140
Afiliada por seguro privado de gastos médicos	1.7	1.1	151	94
Afiliada a otras instituciones	1.7	0.9	155	77
Población sin acceso a seguridad social:				
Población ocupada	55.0	56.0	2,192	2,083
Población no Económicamente Activa	41.2	40.7	1,011	1,126
Población de 65 años o más	16.2	16.0	118	127

Elaborado con base en CONEVAL, 2012: Cuadro 18B.I

Por supuesto, los problemas de sociabilidad no dependen solamente de la existencia de la pobreza; está claro que la desigualdad extrema es más ofensiva.

En cuanto al grado de desigualdad, CONEVAL registra en el Coeficiente de Gini (CG: medido con base en el ICTPC³) un incremento de 0.510 a 0.517 de 2008 a 2010 pero una disminución a 0.457 en 2012 (CONEVAL, 2012a, 2012c). En cambio, la razón de ingreso (ingreso promedio de la población no pobre y no vulnerable / población en pobreza extrema)⁴ bajó de 0.65 a 0.61 entre 2008 y 2010 (CONEVAL, 2012a).

En 2008 y 2010 el CG nacional fue 0.509 y 0.498 respectivamente, de manera que la desigualdad en Ciudad de México (en el Distrito Federal como entidad) superó a la media del país en esos años. En 2000 y 2005 el CG había sido de 0.5049 y 0.482, respectivamente, de manera que se redujo en el primer lustro y aumentó en el segundo (CONEVAL, 2010). Algo similar ocurrió con las relaciones 10/10 y 5/5 (diez por ciento más rico respecto diez por ciento más pobre y lo mismo para los cinco por ciento extremos), que disminuyeron de 23.8 a 19.3 y de 42.7 a 32.8, respectivamente, en el primer período.

La Tabla siguiente muestra la polaridad con más detalle. En 2010, por una parte, el 70% de los hogares recibía poco más que un tercio del ingreso total (35.4%), mientras que el decil más alto capturaba más de otro tercio del mismo (37.8%). Por otra parte, la diferencia de

³ Ingreso Corriente Total Per Cápita, que incluye el ingreso monetario y el no monetario.

⁴ En las estadísticas sobre ‘cohesión social por entidades’ este indicador se define al revés y registra 0.09 en ambos años.

ingresos en relación al decil anterior, entre el segundo y el noveno decil se situaba en torno a 1.3 veces pero la diferencia del segundo respecto del primero era de 1.6 veces y la del décimo respecto del noveno era todavía mayor: 2.4 veces; así, la diferencia entre los ocho deciles intermedios era constante pero el primer decil quedaba más rezagado y el primero más alejado de los demás, de tal forma que los hogares de más elevados ingresos superaban 19.4 veces a los de ingresos menores. Esto, no obstante, como también puede observarse, que la situación respecto de 2008 mejoró para los deciles de la mitad inferior a costa de los de la mitad superior, aunque sólo muy ligeramente (de 19.22 a 19.77%).

Ingresos de los hogares. Distribución por deciles y distancia de cada uno respecto del decil anterior

	2008		2010	
	%	veces	%	veces
I	1.93	1	1.95	1
II	2.97	1.5	3.11	1.6
III	3.82	1.3	4.00	1.3
IV	4.73	1.2	4.90	1.2
V	5.77	1.2	5.81	1.2
VI	7.06	1.2	6.94	1.2
VII	8.70	1.2	8.69	1.3
VIII	11.23	1.3	11.24	1.3
IX	15.89	1.4	15.59	1.4
X	37.89	2.4	37.78	2.4
		19.6		19.4

Elaboración con base en INEGI, 2010

La misma Tabla hace ver que algo que conviene tener presente antes de proseguir el análisis, a saber, que la Ciudad de México es una ciudad en la que predomina el perfil socioeconómico popular de la población, es decir, donde hay una gran mayoría cuyos ingresos se encuentran en los estratos de medios a bajos. Esto tiene que ver indiscutiblemente con las condiciones del empleo. En el primer trimestre de 2013 (INEGI, 2013) la población ocupada en el Distrito Federal ascendió a 4,123,611 personas, el 46.3% de la población total. De aquella, el 54% no recibía ingresos o sólo obtenía hasta 3 salarios mínimos (sm: 64.76 pesos diarios $\times 3 = 194.28 \times 30 = 5,828.4$ entre $12.8 = 455$ dólares \times mes, 5,464.12 dls al año), el 16.1% ganaba hasta 5 salarios mínimos y sólo 10.5% lograba ingresos superiores a los 323.80 pesos diarios (el rubro de ‘ingresos no especificados’ es muy alto: 19.4%, pero no altera la argumentación, que se refuerza si se consideran además las otras formas de medir la pobreza y la desigualdad).

Sin embargo, el panorama empeora si se observa que el 25.7% trabajaba menos de 34 horas por semana, el 30.9% lo hacía más de 48 y sólo el 42.8% tenía jornadas ‘normales’ de entre 35 y 48 horas por semana (de 7 a 8 horas diarias). Mientras que la ‘normalidad’ puede ser indicativa de empleos estables, las pocas y demasiadas horas de trabajo sugieren la

existencia simultánea de un déficit de empleos formales y de la insuficiencia de los ingresos regulares para quienes los tienen.

La situación es menos ominosa para los trabajadores subordinados y remunerados (74% de los ocupados): el 51.4% percibía hasta 3 salarios mínimos, el 17.4% de 3 a 5 y el 11.1% más de 5 (no especificado: 20.1%); en este segmento laboral, la proporción de trabajadores con jornada 'normal' asciende a 48.4%. Sin embargo, de estos trabajadores 39.5% no tenía acceso a las instituciones de salud y 29.5% no tenía prestaciones, es decir, la satisfacción de sus necesidades básicas dependía enteramente de su ingreso monetario, lo que redundaba en una reducción de su poder adquisitivo real en todos los renglones (alimentación, educación, vivienda, transporte, cultura). Además, 35.2% no tenía contrato escrito y sólo el 52.2% tenía base, planta o contrato por tiempo indefinido (que, por cierto, es independiente de la existencia de una evaluación que pudiera implicar el despido, **elaborar nota**).

La población subocupada y la desocupada sumaban 607,857 personas; de ellas, 281,895 (46.4%) contaban con educación a nivel medio superior y superior. De la población desocupada, cerca de la mitad (47.2%) tenía entre 25 y 44 años de edad, y experiencia el 87.8%. De la población no económicamente activa, 462,797 personas (16.9%) se encontraban disponibles para trabajar pero no buscaban empleo por considerarse 'sin posibilidades'.

La tasa de ocupación en el sector informal se ubicaba en 29.2%, la de informalidad laboral en 49.9% y la de condiciones críticas de ocupación en 10.8% (que es...).

1.2. Una breve retrospectiva a los noventa

Para abundar en esta línea de reflexión conviene repasar la visión local que se extiende retrospectivamente más atrás. Según las cifras contenidas en un documento patrocinado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF, publicado recientemente, y que ofrece un panorama de la política social de los quince años de gobiernos de izquierda (Conde, 2013: 32 y ss.), la pobreza alimentaria se mantuvo en alrededor de 400 mil personas entre 1992 y 2006, excepto en 1996 que se multiplicó casi tres veces por efecto de la crisis cambiaria del año previo, pero aumentó a más de 600 mil en 2008 y 2010. La pobreza de capacidades tuvo un comportamiento similar. Se redujo a la mitad entre 1996 y 2000 para mantenerse alrededor de 700 mil personas en 2000-2006 y pasar a más de un millón en 2008 y 2010. Así mismo, la pobreza de patrimonio cayó de casi 4 millones de personas en 1996 a 2.2 millones en 2000; se mantuvo alrededor de 2.3 millones entre este último año y 2006 y subió a 2.8 y 2.9 millones en 2008 y 2010. En los tres casos, en términos del número de personas, los niveles de pobreza de 2010 fueron menores que en 1996 pero mayores que en 1992.

Por otra parte, el Índice de ingreso monetario subió de manera importante entre 1996 y 2000 pero descendió continuamente desde entonces para situarse en 2010 apenas por encima del nivel que tenía en 1992. Claro que el 60% de la población más pobre fue el que registró el descenso mayor.

Como se verá más adelante, los incrementos en los índices de pobreza de los años más recientes se atribuyen a las consecuencias de la crisis financiera y económica mundial de 2008-2009, y la existencia misma de la pobreza y la desigualdad, **al modelo económico neoliberal y especialmente al período panista.**

Así, de acuerdo con esas cifras, los gobiernos de la izquierda en la Ciudad de México comenzados en 1997 habrían tenido un impacto muy positivo en el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de sus habitantes, al menos en los tres años siguientes, pero esta mejora habría tropezado con la estrategia económica de *estancamiento estabilizador* de los gobiernos panistas a nivel nacional y la subordinación institucional del Distrito Federal que en varios temas le impide tomar decisiones más autónomas respecto del gobierno federal (en lo económico, fiscal y laboral, por ejemplo).

La restricción institucional para el despliegue de políticas autónomas en la Ciudad habría conducido a que la política social local tuviera que descansar fundamentalmente en una estrategia de ‘ingresos’ más que en una de ‘carencias’, para decirlo en términos del pareo metodológico que se utiliza ahora, o en otras palabras, a tener que privilegiar las transferencias monetarias. **Ver Boltvinik**

Nota sobre datos y movilidad metropolitana...

En suma...

2. Las limitaciones de la política social

Desde el inicio de los gobiernos de izquierda la intención fue ir más allá de una política social asistencialista; se trataba de no quedarse en la procuración de las necesidades biológicas y materiales básicas sino de atender todos aquellos elementos que intervinieran en la calidad de vida y la cohesión social (incomunicación, soledad, violencia, etc.), expresadas en términos de derechos económicos, sociales y culturales exigibles.

No obstante, por razones conceptuales, presupuestales y políticas, junto con los programas universalistas en la Ciudad de México han tenido que desplegarse programas de tipo focalista. Respecto del factor presupuestal, es aventurado pretender que puedan universalizarse aspectos de política social que involucran muchos recursos monetarios – como en salud y seguridad social, por ejemplo- fuera de un marco institucional en el que el Estado reciba suficientes ingresos para financiar esos programas. En este sentido es real y

severa la mencionada restricción institucional –especialmente en su dimensión fiscal- que padece el gobierno de la Ciudad de México. Esto obliga a tener programas sociales de tipo focalista, limitados en varios sentidos, pero que atenúen al menos algunas de las carencias más graves. Por todo eso es importante destacar que la política social del período en su conjunto puede calificarse de semi-tradicional, es decir, que ha tenido que combinar intenciones universalistas con estrategias de implementación de corte focalista.

No es este el espacio para llevar a cabo una revisión crítica a detalle de la política social local, ni cuento con las bases teóricas y empíricas para hacerlo; más bien me interesa destacar que los resultados insuficientes son atribuidos al pasado inmediato.

Se contextualiza la política social local en las tendencias internacionales contemporáneas. Se argumenta, en primer lugar, que el Estado Desarrollista⁵ fue desmantelado por el neoliberalismo sin dar lugar a otro modelo institucional que atendiera las necesidades de protección y bienestar social de la población. Este vacío se ha traducido –en segundo lugar- en la “informalización” de las sociedades. En tercer lugar, hay “nuevas exigencias” que –se dice y se relaciona con el quinto déficit- rebasan el problema de la pobreza y la desigualdad socioeconómica, como la necesidad de mayor “cohesión social” y el “reconocimiento de las diversidades”. Tengo la impresión de que estas últimas preocupaciones siguen la filosofía de la *Ciudad Justa* y la *Justicia Espacial* que, sobre todo a partir de 2009, se ha venido extendiendo en Estados Unidos y algunos países europeos, donde la cuestión de la desigualdad social se encuentra entretejida con la creciente inquietud acerca de la presencia e (in)integración social de las minorías raciales y otras minorías (religiosas o por las preferencias sexuales, por ejemplo)⁶. En cuarto lugar, se asienta que la Ciudad de México, al igual que otras ciudades latinoamericanas, es un “espacio de lucha entre la identidad local y la globalización” ya que los procesos de “diferenciación, segmentación y segregación” –que se interpretan como “mayores ocasiones de ruptura” del tejido social- han sido generados por el “doble proceso” vivido por la Ciudad: una “crisis derivada de la reorientación del modelo” (¿económico?) y “el efecto derivado del desplazamiento de la zona metropolitana de la Ciudad de México como eje del modelo de industrialización” (Canto y Martínez, 2013: 22).

Precisamente, en este último párrafo aparece el sustrato de todo el planteamiento. Este fundamento es más claro unas páginas adelante:

“Para decirlo en otras palabras, la consolidación del nuevo patrón de crecimiento nacional desindustrializó y fomentó la tercerización de la economía del DF; la inversión privada vino a reforzar y ampliar brechas en la productividad entre sectores y empresas que posteriormente se manifestó en la segmentación del

⁵ Así se tipifica al Estado latinoamericano; la noción de Estado de Bienestar es ceñida a los países desarrollados.

⁶ Apunto este sesgo en mi trabajo “De la desigualdad socioterritorial a la justicia espacial” de próxima publicación.

mercado laboral y en la dispersión territorial, (tanto en calidad del empleo como productividad del trabajo e ingresos salariales). Todos estos factores explican en gran parte los profundos déficits sociales que se manifiestan en la Ciudad de México. Sobre todo la persistencia de las altas tasas de empleo informal, la baja proporción de población que dispone de seguridad social, que a la postre habrían de traducirse en desigualdades sociales crecientes y en una constante ampliación de las brechas originadas por la desprotección y la exclusión sociales” (Conde, 2013: 31).

Así, se reconoce que, a pesar del esfuerzo realizado en materia de política social, “el punto crítico continúa expresándose en los factores y relaciones estructurales de la economía con el bienestar social. En particular en el comportamiento del mercado laboral que no ha podido absorber el mayor capital humano, incluso en un contexto en que la transición demográfica y la inmigración han reducido la presión sobre el mercado de trabajo y la estructura distributiva” (Conde, 2013: 37).

Los programas de desarrollo

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal versión 1996 (PGDUDF 96) parte de caracterizar el crecimiento de la metrópoli como una expansión con “involución” inducida tanto por el sector inmobiliario como por el Estado antes de los ochenta. Establece que su expansión periférica y el declive del área central fueron producto de la “fragmentación de la ciudad moderna” provocada por el modelo sustitutivo de importaciones que condujo a un patrón de desigualdades socio-territoriales y un esquema de policentrismos no autosuficientes, es decir, una forma deficiente de centro-periferia. En ésta, el mexiquense llegó a ser el territorio de la industria y los asentamientos proletarios mientras que el capitalino el del comercio, los servicios y los asentamientos medios y altos. La terciarización, además, ocurrió de manera polarizada: por una parte, los megaproyectos comerciales que habían aprovechado y estimulado los corredores urbanos sin efectos positivos en el desarrollo de los centros y subcentros de población preexistentes, y por la otra, una masa extendida de pequeñas unidades comerciales proclives al estancamiento.

En materia económica, el PGDUDF 96 hace eco del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 y postula que “el Gobierno de la Ciudad impulsará el cambio estructural”, lo que significaba “impulsar la desregulación y simplificación administrativa, fomentar el desarrollo tecnológico y estimular un funcionamiento más eficiente de los mercados del trabajo y el capital, así como del abasto y del comercio” con “finanzas públicas sanas, estables y no inflacionarias” (I.1.2)⁷. El Programa no hace demasiado énfasis en objetivos sociales sino que se aboca a los temas de la estructura urbana, la evolución demográfica y los factores económicos.

⁷ La versión electrónica del PGDUDF 96 no tiene paginación por lo que utilizo la numeración de sus capítulos y párrafos.

El Programa propone aprovechar el TLC para la reactivación de la economía metropolitana y sus ventajas potenciales (por ejemplo, ser uno de los principales centros comerciales y de servicios de América Latina y enlace con Norteamérica), así como un funcionamiento más integrado entre las áreas metropolitanas de la megalópolis y su especialización/complementariedad, mediante la desconcentración demográfica hacia la corona exterior (con un “fuerte estímulo a la inversión productiva y apoyo decidido de la Federación”, es decir, empleos y servicios urbanos); la creación de sectores o unidades de ordenamiento territorial donde convergieran los diferentes niveles de administración (a través de programas de fomento económico y servicios para equilibrar la especialización del uso del suelo y evitar grandes desplazamientos entre vivienda y empleo); la creación de franjas o conectores para la continuidad de los equipamientos de rango metropolitano (como centrales de abasto, terminales de transporte; centros culturales y universitarios; centros de espectáculos y deportivos; parques metropolitanos; centros hospitalarios de primer nivel; centrales de distribución de energía y de comunicaciones; vasos de almacenamiento de agua, plantas de tratamiento de agua y de desechos sólidos), y un sistema de trenes que redujera las distancias e hiciera más eficientes los desplazamientos metropolitanos.

Llama la atención, por cierto, que en el grupo de primera prioridad de atención a nivel de delegaciones se encuentren Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac, con cerca de seiscientos cincuenta mil habitantes, por encima del grupo de segunda prioridad en el que están Iztapalapa, Cuajimalpa y Magdalena Contreras, con poco más de dos millones. Aunque se consideren las proyecciones de crecimiento, esto muestra el problema que se deriva de las dimensiones del objeto de estudio o del nivel de acercamiento con que aborda, ya que los indicadores de calidad de vida promedio en una demarcación pueden ser engañosos respecto no sólo de la distribución territorial de las carencias dentro de esa demarcación sino también del tamaño de la población afectada (Connolly,).

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003 (PGDUDF 2003) se propone *conducir un desarrollo intensivo* más que *extensivo* para consolidar la estructura urbana existente y reconstituir el tejido social y espacial; “replantear la integración de la ciudad en la economía mundial con un enfoque de ciudad global” que supere su *jerarquía secundaria*; la reconversión a bajo impacto y revitalización de la planta industrial (como parques industriales o tecnopolos integrados que a la vez articulen las actividades productivas con la investigación en ciencia y tecnología), el desarrollo de corredores urbanos terciarios y el apoyo a las actividades productivas del sector rural.

En todo caso, la concepción de ciudad plasmada en la estrategia refleja el estado del discurso urbanista de la globalización y, a contrapelo de la orientación del gobierno local del período, pone en un segundo plano la *ciudad popular*. Si bien declara que lo social es la razón de ser del gobierno, el planteamiento urbano y económico no acaba por mostrar ese

propósito fundamental, más allá de los componentes de la política de suelo y vivienda que aparece como el eje estratégico principal del todo el esquema en este aspecto.

En el Programa General de Desarrollo 2000-2006 se admitía que muchos de los problemas que la Ciudad padecía al iniciarse el siglo eran resultado del patrón urbano “concentrador y centralista” que había estado vigente “durante más de medio siglo”, una “crisis estructural” (en la Ciudad) que se arrastraba desde 1975⁸, el modelo económico precarizador impuesto desde los ochenta y el “abandono de las responsabilidades sociales del Estado”. A ello se añadía la problemática cotidiana suscitada por la demanda de infraestructura y servicios de los cuatro millones de personas que constituían la población flotante. Pero se destacaba, en contraste, el papel que ya jugaban y la relevancia mayor que podían tener en el futuro posicionamiento de la Ciudad el sector terciario y en especial el subsector financiero y el de otros servicios al productor, así como las telecomunicaciones, la educación y cultura, la ciencia y tecnología y las instituciones políticas, tanto en el cuadro del desarrollo nacional como en sus vinculaciones mundiales. Se presumía que la Ciudad de México fuese ‘destino’ de “los flujos de bienes y servicios de las economías maduras y de las emergentes” y su ventajosa “ubicación geoeconómica” en los mercados globales (GDF, 2001: 91), aunque se aceptara que eso ocurría “lamentablemente en situación de subordinación, dependencia y desigualdad” (GDF, 2001: 13).

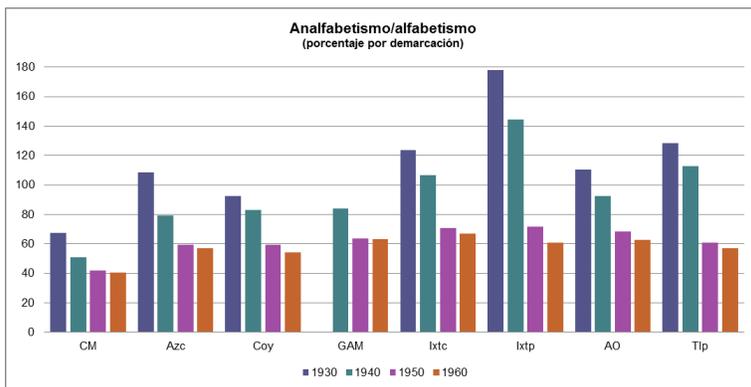
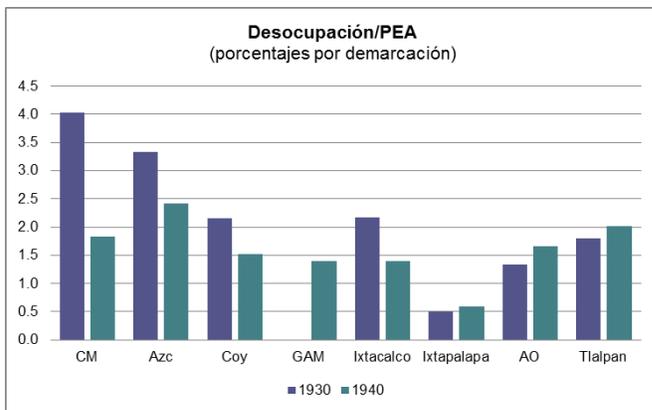
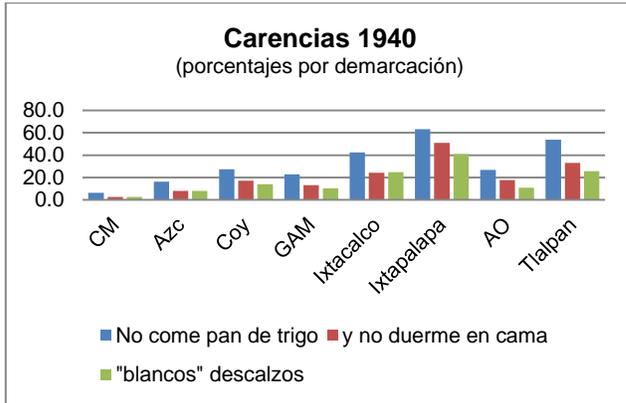
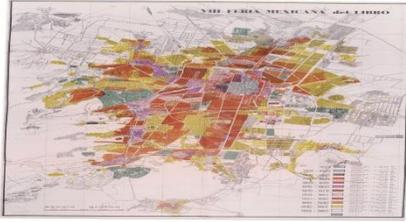
La frase que mejor sintetiza la intención del gobierno del período en materia económica se encuentra en el siguiente enunciado: “La idea central del Programa... es la complementación de la ciudad global con la ciudad popular” (GDF, 2001: 103). Se apuntaba entonces a dos propósitos entrelazados y simultáneos: el reposicionamiento competitivo de la Ciudad en los circuitos económicos globalizados y la construcción de una Ciudad propicia para la igualdad y la equidad en su sentido más amplio. Ello, cabe reiterar, en la medida en que lo permitieran las políticas del gobierno federal.

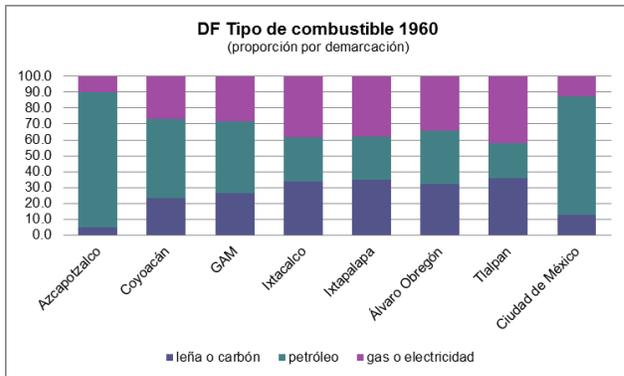
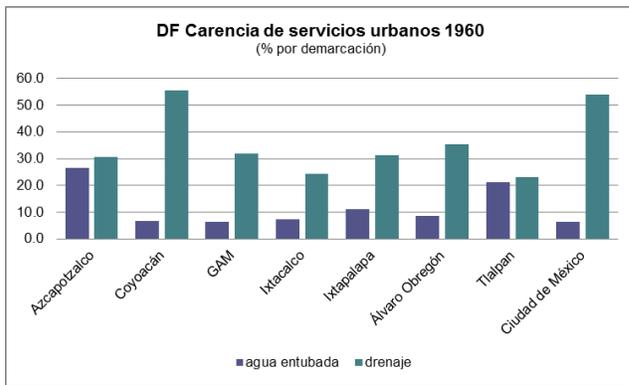
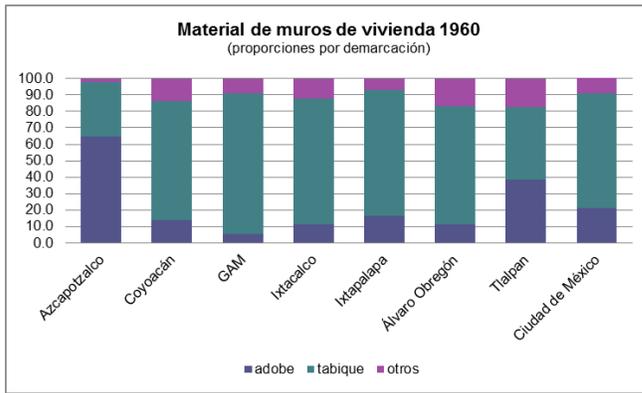
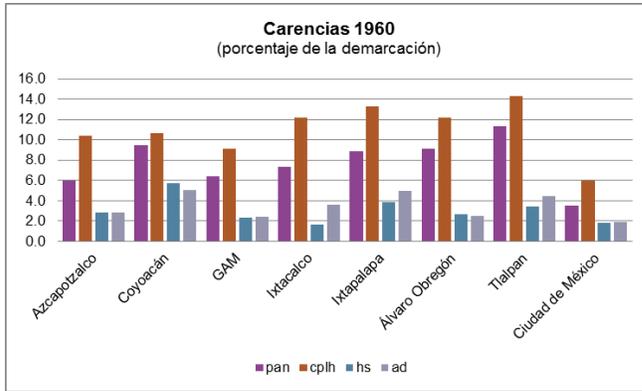
3. La desigualdad socioterritorial antes de 1970⁹ ¹⁰

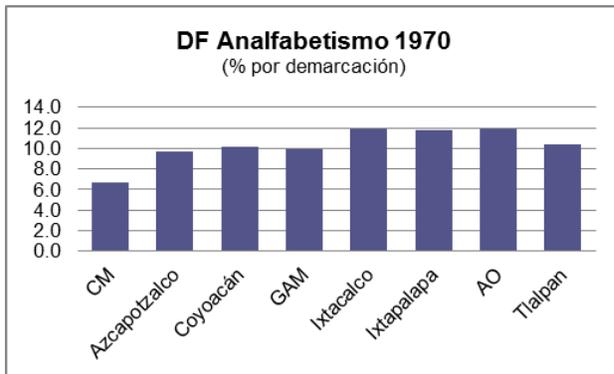
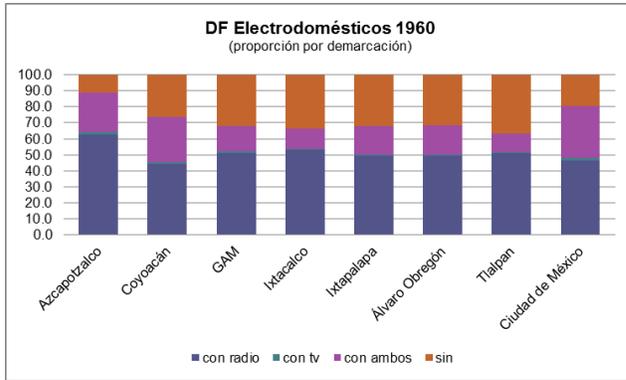
⁸ El origen de esa crisis había sido el proceso de “descentralización mal entendida” impulsado por el gobierno federal de 1970-1976, que había llevado a la pérdida de empresas productivas y fuentes de empleos en la Ciudad de México sin haberse generado en otros lugares del país (Encinas, 2006).

⁹ Una versión de este apartado se presentó como la conferencia “Desigualdades socioterritoriales en la Ciudad de México” en el Seminario Internacional *Permanencias urbanas, permanencias físicas, permanencias sociales, permanencias simbólicas*, Área Estudios Urbanos, CyAD UAM Azcapotzalco, 25, 26 y 27 de septiembre de 2013.

¹⁰ Las gráficas se elaboraron a partir de los datos del Censo General de Población del año correspondiente.







Conclusiones provisionales:

Hay indicios de desigualdad socioterritorial (a nivel delegacional) en la producción estructural de la Ciudad moderna (antes de los 80), que subyace (permanece) en la heterogeneidad urbana actual, y ...

Curiosidades laterales (1):

- 1930/1940: ocupaciones antisociales, ocupaciones improductivas, sin ocupación, oficio o profesión, se ignora.
 - ❖ Grado de cohesión y homogeneidad social
- ¿1930?/1940: jorobados, cojos, tullidos, idiotas, locos que trabajan, que pueden trabajar pero no tienen trabajo, que no pueden, mayores de 5 años y niños menores de 5 años con defectos físicos y mentales.
 - ❖ ¿Preocupación por el impacto de la naturaleza?

Curiosidades laterales (2):

- 1940: Grupos por características culturales:
 - “Sólo hablan español o idioma extranjero, o español y una lengua no indígena”
 - y andan descalzos
 - y usan huaraches e indumentaria tipo indígena
 - y usan huaraches e indumentaria tipo no indígena
 - y usan zapatos e indumentaria tipo indígena
 - y usan zapatos e indumentaria tipo no indígena
- Extranjeros (por nacionalidad):
 - estadounidense, canadiense, alemana, española, francesa, inglesa, italiana, otras.

Curiosidades laterales (2b):

- ❖ Preguntas:
 - Ciudad atractiva para todos los grupos sociales del país
 - Semiproletarización y traslado de costumbres rurales
hibridación
 - Urbanización ‘fáustica’
 - Polarización socioeconómica y cultural
 - Discriminación subyacente que permanece
 - Desarticulación y confrontación de culturas
 - Pérdida de cohesión social

4. Conclusiones

La pobreza y la desigualdad social en la Ciudad de México no son problemas coyunturales sino estructurales, de larga duración, y no han podido ser superados -o al menos revertidas las tendencias- porque no se han atacado a fondo las condiciones que los producen. Aunque en esta **cortedad** influyen factores externos, en este trabajo se ha analizado que el origen de la problemática se ha adjudicado al modelo neoliberal aunque, paradójicamente, a la vez se

ha asumido de manera acrítica el papel que ese mismo modelo ha destinado para la Ciudad en el cuadro de la globalización. Esto ha tenido el doble efecto de eximir al gobierno local de la responsabilidad de emprender una transformación urbana más audaz y por ello descuidar las estrategias de desarrollo para la equidad socioterritorial.

La desigualdad socioterritorial en la CM no es producto del neoliberalismo de los ochenta, como sostiene el discurso principal de los últimos años, sino que comenzó antes, al menos con el MSI. Esto quiere decir que el doble proceso de desindustrialización/tercerización en lo económico y de descentralización/difusión en lo morfológico, en realidad agudizó la diferenciación provocada desde antes por el crecimiento de la ciudad industrial. De hecho, aunque no lidere el dinamismo económico, el crecimiento del sector terciario es un fenómeno intrínseco a la expansión urbana y en este sentido, y en el contexto de los años cincuenta y sesenta, un subproducto de la industrialización (xxx, xx).

Al ocuparse primordialmente del papel de la Ciudad como ciudad global, que en realidad quiere decir exportadora (Camagni), se resta atención a la necesidad de resolver la heterogeneidad de la estructura urbana, por una suerte de suposición implícita que por cierto es inherente a todo el modelo neoliberal. Por priorizar la vocación hacia afuera se deja de lado la modificación de la dinámica interna y se cree que el éxito de la inserción en los circuitos mundiales se traducirá casi automáticamente en una derrama de sus beneficios sobre toda la ciudad en su conjunto. No se ha comprendido que la heterogeneidad estructural de la forma urbana tiende a reproducirse y a profundizar la diferenciación y segregación económica y socioterritorial por procesos de tipo myrdaliano. En particular, a magnificar la polarización entre la menuda pero vigorosa ciudad/sociedad moderna y la grande y cada vez más extensa ciudad/sociedad popular.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA CONSULTADA

CAMAGNI, Roberto (2005) *Economía Urbana*. Antoni Bosch, Barcelona.

CONDE M., Oscar A. (2013) “Economía y financiamiento del desarrollo. Crecimiento, pobreza y desigualdad de ingresos en el DF 1992-2012”, en CANTO CH., Manuel y MARTÍNEZ B., Arcelia (coords.) (2013) *Quince años de política social en el Distrito Federal. Balance y propuestas para su fortalecimiento*. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evalúa DF. México.

Connoly...

CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL, EVALÚA DF (2012) *Estadísticas sociodemográficas del DF a partir del II Conteo de Población y Vivienda 2005 y el Censo de Población y Vivienda 2010*. http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_sueltos/doc.pdf

CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL, EVALÚA DF (2011) *Evolución de la pobreza en el DF 2008-2010. Una comparación con los niveles nacional y metropolitano, utilizando el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP)*. http://www.evalua.df.gob.mx/files/evolucionpob/evol_res.pdf

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2012a) *Informe de pobreza y evaluación en el Distrito Federal 2012*. CONEVAL.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2012b) *Pobreza estatal DF*. CONEVAL.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2012c) *Anexo Estadístico 2010-2012 Por entidades*. CONEVAL.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2010) *Resultados a nivel municipal 2010*. CONEVAL.

EJEA MENDOZA, Guillermo (2013a) Servicios

EJEA MENDOZA, Guillermo (2013b) “De la desigualdad socioterritorial a la justicia espacial”

EJEA MENDOZA, Guillermo (2007) “Notas sobre el desarrollo económico de la Ciudad de México. Situación reciente y perspectivas. Una aproximación preliminar”, mayo. Inédito.

EJEA MENDOZA, Guillermo (2008) “Hacia una economía con equidad. Propuesta para el desarrollo económico de la Ciudad de México”. Inédito.

ENCINAS, Alejandro (circa 2006/2007) “La gestión de la izquierda en el gobierno de la Ciudad de México”, en *Artículos y Ensayos de Sociología Rural* #4. Universidad Autónoma de Chapingo. Pp. 33-48.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (1996) *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal versión 1996*. Diario Oficial de la Federación. 15 de julio de 1996.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2001) *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 4 de diciembre de 2001.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2003) *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, ... 2003.

Gómez, 2000; Metrópoli 2025, 2006; Ejea, 2007; PUEC, 2012

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (2013) ENOE 13-I.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (2010) ENIGH-DF. INEGI

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA Perfil sociodemográfico del DF 2009, a partir del Censo de Población y Vivienda 2005 INEGI

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA Perspectivas estadísticas del DF diciembre 2012 INEGI