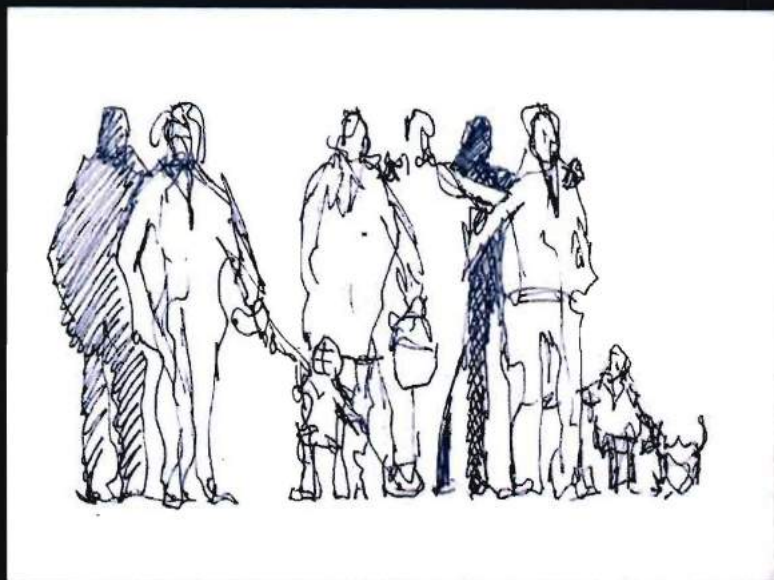


# Pobreza y desigualdad social

RETOS PARA LA RECONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL



LETICIA CANO SORIANO

Coordinadora



**POBREZA  
Y DESIGUALDAD SOCIAL**  
RETOS PARA LA RECONFIGURACIÓN  
DE LA POLÍTICA SOCIAL

---

Leticia Cano Soriano  
(coordinadora)

---



Primera edición: 2013

© Leticia Cano Soriano (coordinadora)

© Ediciones Díaz de Santos

D. R. © Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F.

Reservados todos los derechos.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

Ediciones D. D. S. México

Elisa 161, Col. Nativitas, C. P. 03500

Delegación Benito Juárez, México, D. F.

[jnicasio@diazdesantosexico.com](mailto:jnicasio@diazdesantosexico.com)

<http://www.diazdesantosexico.com.mx/>

Ediciones Díaz de Santos

C/ Albasanz 2, 28037, Madrid, España

[jmdiaz@editdiazdesantos.com](mailto:jmdiaz@editdiazdesantos.com)

<http://www.editdiazdesantos.com>

ISBN: 978-607-02-4671-5 (UNAM)

ISBN: 978-84-9969-678-2 (Díaz de Santos)

Imagen de portada: *Pobreza y desigualdad social* de Arturo Tamés y Batta

Diseño de portada: Alejandra Carolina Ramírez Cázares.

Corrección ortográfica y de estilo: Adriana Guerrero Tinoco.

Diseño y formación de interiores: Aarón González Cabrera.

Fecha de edición: noviembre de 2013.

*Impreso y hecho en México.*

# Índice

Prólogo. . . . . 11  
José Narro Robles

Introducción general . . . . . 13  
Leticia Cano Soriano

## PRIMERA PARTE

### DEMOCRACIA Y DESIGUALDADES SOCIALES: EL RECLAMO AL ESTADO

Democracia, desigualdad y derechos humanos: el reclamo al Estado . . . . . 17  
Rolando Cordera Campos

Pobreza y salud mental. La enfermedad mental, en México,  
tiene rostro de pobreza e inequidad. . . . . 27  
María Elena Medina-Mora Icaza, Rebeca Robles García, Shoshana Berenzon Gorn

Pobreza y desigualdad en México: identificación y diagnóstico . . . . . 43  
Raymundo Miguel Campos-Vázquez

El acceso a la alimentación como factor de desigualdad. . . . . 57  
Felipe Torres Torres

Migración forzada y cambio climático. De la crisis a los derechos humanos . . . . 73  
Daniel Rodríguez Velázquez, Susana Estrella Alaniz Castilla, Jessica Ortega Soto

Los rostros de la migración, ¿qué pasa con los migrantes en México?,  
¿quiénes son?, ¿a dónde van y de dónde vienen? . . . . .105  
Ana María Chávez Galindo

La importancia de la configuración de una agenda migratoria,  
con un enfoque de desarrollo y derechos humanos para  
las personas migrantes en México. . . . .119  
Noemí Judith García Piña

La inseguridad, la violencia, el miedo, una espiral antisocial . . . . .	127
Nelia Tello Peón	
Violencia social, seguridad pública y miedo social. . . . .	137
René Alejandro Jiménez Ornelas, Xochitl Daniela Mejía Pacheco, Cecilia Nemesio Ramírez	
Discursos en torno a la migración laboral, el retorno y la reinserción social a partir de la identidad grupal en Xilitla, micro-región de la Huasteca Potosina (México) . . . . .	153
Javier Carreón Guillén	
Los nuevos actores de la migración y pobreza en México: los urbanos. . . . .	175
Guillermo Campos y Covarrubias	

SEGUNDA PARTE  
**LA POBREZA Y LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO**

La última y la primera instancias: la asistencia social en México . . . . .	187
Mario Luis Fuentes Alcalá	
Pobreza urbana y protección social . . . . .	205
Alicia Ziccardi Contigiani	
Pobreza y horizonte de la política social : . . . . .	217
Leticia Cano Soriano, Pedro Isnardo de la Cruz Lugardo	
Leading Social Work into the 21 <sup>st</sup> Century. . . . .	229
Golam M. Mathbor	
El desarrollo local y la identidad del trabajador social ante la crisis de la globalización. . . . .	235
Enrique Contreras Suárez	
Medición de la pobreza en México. Pobreza y desigualdad social: retos para la reconfiguración de la política social . . . . .	249
Gonzalo Hernández Licona, Ricardo Aparicio, Carlos Mora y Nayeli Salgado	
Derechos sociales y participación ciudadana . . . . .	275
Carlos Arteaga Basurto	
Expresiones y prácticas recurrentes de la participación ciudadana.. . . .	291
José Luis Sainz Villanueva	

Participación ciudadana y Trabajo Social Comunitario para alcanzar derechos sociales . . . . .	307
Roberto Mellado Hernández	
Violación estructural a los derechos económicos, sociales y culturales: fuente de desigualdad y pobreza . . . . .	315
Andrea Kenya Sánchez Zepeda	
Las políticas compensatorias . . . . .	335
Paulette Dieterlen	
La política social compensatoria: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades . . . . .	345
Francisco Calzada Lemus	
Percepción de las políticas públicas desde Trabajo Social . . . . .	353
María del Rosario Silva Arciniega	
Experiencias locales de desarrollo social . . . . .	379
Silvia Galeana de la O	
Veinte años de experiencias de trabajo comunitario en el estado de Morelos . . . . .	391
Alejandro Chao Barona	
Hacia una ciudadanía inclusiva. Experiencias de participación de personas en situación de pobreza extrema . . . . .	403
Matt Davies	
Organizaciones e iniciativas ciudadanas en México: del fomento a las actividades de las organizaciones socio-civiles, a la construcción de políticas para el fortalecimiento y creación de organizaciones sociales . . . . .	411
Elí Evangelista Martínez	

**TERCERA PARTE**  
**DESIGUALDADES**

Circo volador: juventud y cultura popular en la ciudad de México . . . . .	435
Héctor Castillo Berthier	
Desigualdad social y empleo juvenil . . . . .	461
Silvia Vázquez-González	

Juventud y sexualidad en México: deseo y protección . . . . .	479
Rolando Díaz-Loving, Georgina García Rodríguez	
Los jóvenes y su condición de vulnerabilidad . . . . .	499
Aída Imelda Valero Chávez	
La cultura de la violencia. Un desafío para el diseño de políticas compensatorias . . . . .	513
Jesús Acevedo Alemán	
Violencia de género: una dimensión de terror . . . . .	533
Julia del Carmen Chávez Carapia	
Búsqueda de ayuda formal e informal de mujeres que sufren violencia de pareja . . . . .	553
Sonia Frías Martínez	
¿Política social con perspectiva de género? Una mirada al Distrito Federal . . . . .	571
Guadalupe Jardón Solís	
Conclusiones generales . . . . .	581
Leticia Cano Soriano	
Sobre los autores . . . . .	585

# Pobreza urbana y protección social<sup>1</sup>

Alicia Ziccardi Contigiani<sup>2</sup>

## Introducción

La pobreza es el más grave problema social que enfrenta nuestro país y a pesar de los múltiples esfuerzos realizados para que millones de mexicanos logren mejorar su calidad de vida, ésta cede terreno muy lentamente, y en cambio se acrecienta con rapidez en los momentos de crisis, como ocurrió recientemente en 2008.

Se trata de un problema complejo que tiene múltiples causas, pero las principales, aunque no las únicas, son las económicas, de tipo estructural: la precariedad e inestabilidad en el empleo y los bajos salarios, así como la falta de opciones ocupacionales. A ello se suman las prácticas sociales, culturales, institucionales y políticas que refuerzan y acrecientan esta situación y que han sido estudiadas sistemáticamente por las diferentes disciplinas de las ciencias sociales y las humanidades. Más aún, puede decirse que la pobreza es una de las principales temáticas abordadas por los estudiosos de las sociedades latinoamericanas y que, en las últimas décadas, su creciente magnitud y sus diferentes modalidades han colocado nuevos desafíos conceptuales que han obligado a redefinir la llamada "cuestión social" y reformular los modelos de protección social del Estado.

En este sentido, es importante conocer la trayectoria conceptual de la pobreza porque ello permite saber de qué manera la sociedad construye un conjunto de ideas que sirven para comprender y legitimar socialmente la existencia de estos procesos de privación y exclusión social, que afectan a grandes segmentos de ciudadanos. Sin duda, de estas diferentes construcciones de la realidad social surgen los fundamentos que sustentan el diseño e implementación de diferentes políticas y programas sociales que intentan paliar sus efectos más desfavorables.

---

<sup>1</sup> Una versión de este trabajo fue publicada en *Memorias de la Reunión "Ciencia y Humanismo"*, 2012, México, Academia Mexicana de las Ciencias.

<sup>2</sup> Directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, de la UNAM.



Ante la complejidad de esta temática, en este trabajo se presenta primero el concepto de pobreza urbana como pobreza relativa, poniendo particular atención a la dimensión urbano-espacial que signa estos procesos. Luego, se retoman algunas estimaciones que existen sobre la magnitud, intensidad y las características de este fenómeno en el medio urbano latinoamericano y mexicano. Por último, se analizan las principales respuestas institucionales y los programas de mejoramiento de barrios que han adquirido centralidad en el interior de las políticas sociales y de las políticas urbanas y que indican la existencia de un nuevo componente en los modelos de protección social.

### **Pobreza urbana, pobreza relativa**

La pobreza es un estado de privación asociado a condiciones de desempleo, subempleo, informalidad y sobre todo bajos salarios, que coloca a los trabajadores y a sus familias en una situación de precariedad. S. Rowntree (1901), científico social que estudió sistemáticamente la pobreza en York a inicios del siglo xx, desde una visión pragmática, consideraba pobres a todos aquellos incapaces de lograr su supervivencia física. Su principal aportación fue el ofrecer una medida absoluta de pobreza, al determinar el nivel de ingreso que provee un mínimo estándar de vida basado en la satisfacción de necesidades biológicas de comida, agua, ropa y vivienda, es decir, un mínimo que garantice la eficiencia física. Sin duda, a pesar de que ha pasado mucho tiempo, esta idea subyace en las decisiones gubernamentales que establecen una línea de pobreza debajo de la cual se encuentran todos aquellos individuos que requieren protección social del Estado.

Sin embargo, ese concepto de pobreza absoluta resulta estrecho cuando se analiza la pobreza urbana y parece útil introducir el concepto de "pobreza relativa", acuñado por P. Townsend (1970), que alude a que el estándar de vida se define en función de una determinada sociedad y un tiempo dado. En esta concepción, lo importante es la distribución de los recursos y no sólo de los ingresos, porque los individuos en las ciudades necesitan participar de acuerdo con patrones de vida, costumbres y actividades particulares propias de la sociedad en que habitan.

Sin duda, cuando se trata de analizar la pobreza urbana en las sociedades latinoamericanas, este concepto de *pobreza relativa* es pertinente, no obstante que deben tenerse en cuenta otras particularidades propias de la región, tales como:

En las ciudades latinoamericanas, a diferencia de lo que ocurre en el medio rural, es más difícil que prevalezcan situaciones generalizadas de pobreza absoluta, si por tal se entiende carencia de alimentación, agua, vestido o una vivienda precaria.

La ciudad es una aglomeración de población y actividades que ofrece un conjunto de bienes y servicios colectivos al conjunto de la ciudadanía, independientemente de

su capacidad de apropiación en el mercado (educación, salud, recreación), por ello es un factor de atracción que alienta la migración campo-ciudad.

La intensidad de la pobreza urbana y su magnitud suelen ser menores que en el medio rural y sus manifestaciones y componentes particulares, por lo que en la medición y en el diseño y aplicación de políticas y programas sociales deben reconocerse estas especificidades.

En el medio urbano es necesario incorporar la noción de *exclusión social* (Castel, 1995), la cual se inscribe en la matriz conceptual de desigualdad porque permite ampliar e incorporar las dimensiones no económicas de la pobreza al aludir al debilitamiento de la sociedad salarial y de los regímenes de bienestar social, a los efectos de la expansión de la informalidad y la precariedad en el empleo, así como a las prácticas discriminatorias de que son objeto ciertos colectivos sociales, principalmente de origen popular, por su bajo nivel educativo, por su género o pertenencia a un grupo étnico-cultural, por su edad, o por vivir en una zona o colonia precaria de la ciudad. Sin duda, esta noción está estrechamente vinculada a las teorías de marginalidad latinoamericana, de los años setenta del siglo pasado, las desarrolladas tanto desde el estructural marxismo de la época y cuyos principales autores fueron Nun, Cardoso, Dos Santos, Singer, Faletto, Sigal, Contreras, entre otros, como desde la antropología o la sociología funcionalista de Germani, Gusti, la DESAL en Chile, Contreras o Lomnitz.<sup>3</sup>

Lo importante es que en todas estas concepciones que pretenden dar cuenta de las causas y características de la pobreza urbana, la dimensión territorial constituye un componente central y el concepto de pobreza relativa puede aplicarse doblemente: por un lado, porque las condiciones de pobreza en las ciudades suelen ser más acotadas, menos intensas que en el medio rural y, por otro, porque en las ciudades la pobreza se confronta cotidianamente con la opulencia, con los elevados niveles de vida que posee un pequeño sector de altos ingresos y con niveles aceptables de las clases medias.

Con la intención de enfrentar estas situaciones de pobreza que prevalecen en el medio urbano, desde los años sesenta y aun antes de la construcción masiva de viviendas de interés social o de apoyo a los procesos de autoconstrucción, fueron las principales líneas de actuación gubernamental en casi todos los países de América Latina, incluido México. Pero en la última década, coincidiendo con el proceso de consolidación de estos barrios populares periféricos y en el marco del reconocimiento del derecho a la ciudad impulsado por organizaciones sociales y civiles y gobiernos progresistas, se ha dado una revalorización del espacio público como lugar de encuentro, de reunión, de convivencia comunitaria, como la base material

<sup>3</sup> Sobre los vínculos entre la teoría de la marginalidad y la noción actual de exclusión social, véase Ziccardi (2009).

necesaria para construir prácticas sociales capaces de contrarrestar las fuertes tendencias a la individualización que prevalecen en la sociedad del siglo XXI. Esto ha llevado a que la acción pública gubernamental sume a la producción de infraestructura y el suministro de los servicios habitacionales básicos (agua y drenaje), cuyo suministro es una responsabilidad del Estado para el conjunto de la ciudadanía, la construcción o recuperación de espacios públicos en barrios populares.<sup>4</sup>

### **La magnitud de la pobreza urbana**

Son conocidas las dificultades que se presentan cuando se intenta medir la magnitud de fenómenos sociales tan complejos como los que generan las condiciones de pobreza en las que viven los sectores populares, pero sin duda, conocer la escala del problema es de central importancia, sobre todo cuando se trata de diseñar nuevos modelos de protección social.

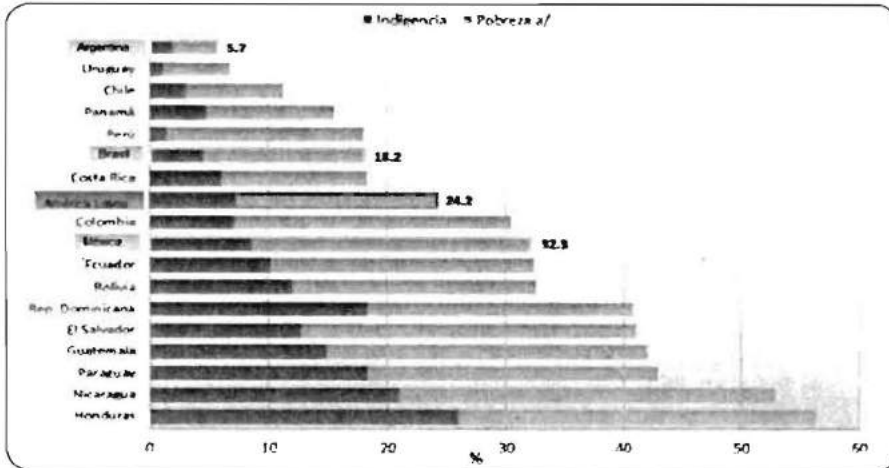
Según la CEPAL, en 2010 se registra en México una proporción importante de pobres urbanos (32.3%), de los cuales, 8.5% es indigente en las ciudades, estimación muy baja si se la compara con las mediciones que realizan los organismos encargados de esta tarea en nuestro país (Coneval o EVALÚA DF). Sin embargo, estas cifras son útiles cuando se trata de comparar la situación que existe en México respecto a otros países de la región latinoamericana. En particular, interesa comparar el caso de México con el de Brasil, ya que son los dos países más grandes en términos poblacionales y que registran mayores niveles de desarrollo económico y social, pero también son los que presentan el mayor número de población en condición de pobreza en la región. Lo que estos datos indican es que Brasil registra un porcentaje bastante menor de personas en situación de pobreza urbana (18.2%) y de indigencia (4.5%) que México, y que en ambos casos aún es mayor el peso de pobreza rural que urbana. En Argentina, que puede ser el tercer país con mayor desarrollo económico y social, es aún mucho menor el porcentaje de personas en condiciones de pobreza e indigencia en el medio urbano que en aquellos dos países (véase gráfica 1).

Además de Argentina, Uruguay y Chile son los países que registran las menores proporciones de pobres e indigentes (respectivamente, 6.7% y 1.1% en el primero y 11.3 y 3% en el segundo) y donde es mayor el peso de la pobreza urbana que la rural.

---

<sup>4</sup> Así, frente a una masiva política de vivienda de interés social que ha llevado a que se produzcan en la última década millones de viviendas en periferias cada vez más lejanas, que conlleva altos costos sociales y ambientales, existen actualmente otras intervenciones urbanas que privilegian la vida comunitaria que puede desarrollarse en los espacios públicos y que contribuye a superar las adversas condiciones de vida.

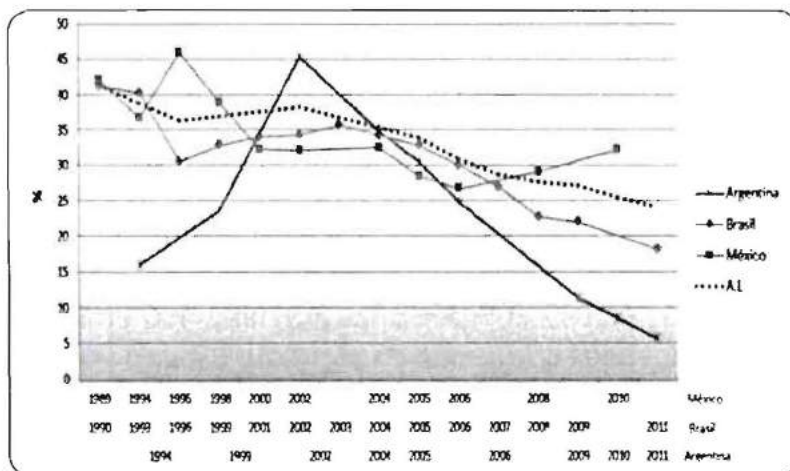
**Gráfica 1. Pobreza e indigencia en áreas urbanas de los países de América Latina, 2011 (en porcentajes)**



a/ Incluye a las personas bajo la línea de indigencia o en situación de extrema pobreza.  
 \*Corresponden al último año con información disponible: México, 2010; Bolivia, 2009; El Salvador, 2010; Guatemala, 2006; Nicaragua, 2009; Honduras, 2010.  
 Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT, "Población en situación de pobreza e indigencia por área geográfica", *Estadísticas de América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2013.

También puede observarse que la pobreza en estos países disminuye, mientras que en México se incrementa, lo cual se atribuye a la crisis económica internacional; esta tendencia no se observa en Brasil y Argentina (gráfica 2).

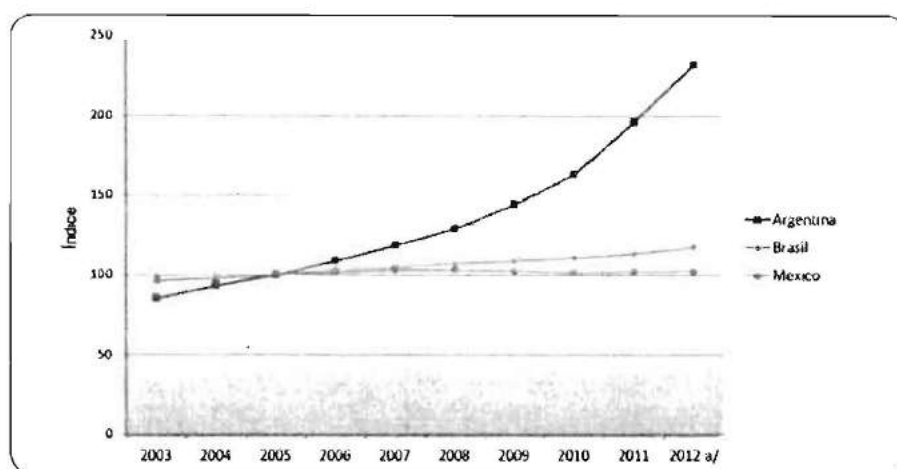
**Gráfica 2. Evolución de la pobreza urbana en tres países de América Latina, 1989-2011 (en porcentajes)**



Fuente: elaboración propia con base en la base de datos CEPALSTAT, "Población en situación de pobreza e indigencia por área geográfica", *Estadísticas de América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2013.

Cabe observar que la evolución del salario medio real se corresponde con estas tendencias, ya que mientras que en México éste es prácticamente el mismo en la última década, en Brasil se incrementa de manera moderada y en Argentina, después de la grave crisis de 2000, sube sostenidamente (gráfica 3).

**Gráfica 3. Evolución del salario medio real en tres países de América Latina (índices 2005=100)**



\*\*Cifras deflactadas por el índice oficial de precios al consumidor de cada país.

a/ Estimaciones basadas en el periodo de enero a octubre.

Fuente: elaboración propia con información de Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, CEPAL, 2012.

Esto es importante porque precisamente en las mediciones del Coneval y de EVALÚA de la pobreza en México, se considera que en los últimos años el principal factor de incremento de la pobreza ha sido la caída del ingreso. El Coneval, con una nueva metodología multidimensional de la pobreza, estima que de 52 millones de personas que se encontraban en situación de pobreza en el año 2010, 35 millones (67.3%) vivían en ámbitos urbanos. De estos, 29.6 millones se encontraban en pobreza moderada y 5.5 en pobreza extrema. Es decir, según estas estimaciones, la población no pobre y no vulnerable en el medio urbano es sólo de 20.4 millones (23.6% de la población), poco menos de una cuarta parte del total de mexicanos pobres en el país.

De acuerdo con esta metodología del Coneval, como consecuencia de la crisis de 2008, la pobreza pasó de 48 837 800 personas a 51 993 400 en 2010 y la población vulnerable por "ingresos" ha crecido más en el medio urbano —pasando de afectar a 5.6% de la población a 7.2%—, que en el medio rural, donde incrementó de 0.7 a 1.1%. En contrapartida, en ambos casos la población vulnerable por "carencias sociales" ha mejorado, pasando de 32.9 a 28.6% en el medio urbano y de 33.1 a 28.8% en el medio rural (gráfica 4).

En relación con los indicadores de carencias, el más importante es en ambos casos el de carencia de seguridad social, representando para 2010 en el medio urbano 54.3%, y en cuanto a la calidad y espacios de la vivienda en el medio urbano, representa 11%, es decir, 9.5 millones de personas, mientras que la carencia de los servicios básicos habitacionales es de 7.3%, lo que representa 6.3 millones de personas.

En la ciudad de México, la capital del país, el centro más importante del sistema urbano nacional y una de las megalópolis del mundo, EVALÚA coincide en que la crisis afectó el empleo y el ingreso y que, según datos de la ENIGH 2010, se produjo una caída del ingreso promedio por hogar de 12.3% a nivel nacional y de 8.11% en el Distrito Federal. Según este organismo, la incidencia de la pobreza a nivel nacional se incrementó en 2.6 puntos entre 2008 a 2010, afectando en este último año a 82.9% de los mexicanos que, según este organismo, se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad. Pero este crecimiento es mayor en las metrópolis (excluido el D. F.), donde se registró 70.8% en 2008 y 74.9% en 2010, es decir, se dio un incremento en 4 puntos en los niveles de pobreza y vulnerabilidad.

En el Distrito Federal, en cambio, la pobreza se mantuvo prácticamente igual, al caer sólo -0.1 puntos, pasando de 66.9 a 66.8%, pero lo que se advierte en la capital es que si bien no aumentó el número de pobres, sí se incrementó su intensidad. A nivel nacional también se incrementó la intensidad, pero menos que en el Distrito Federal.

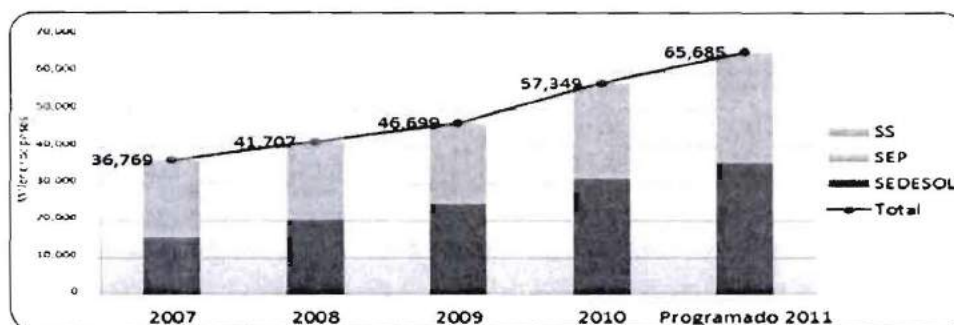
Lo importante es señalar que ambas mediciones coinciden en que la pobreza de ingresos es la explicación casi única del aumento de la pobreza, lo cual expresa algo ya conocido: que México no ha logrado crear el millón de empleos que se requieren cada año para los jóvenes que ingresan a la fuerza de trabajo, a lo que se suma que registra uno de los más bajos porcentajes de crecimiento del salario entre todos los países de América Latina, otorgando sólo 0.8% de aumento en el último año, frente a un crecimiento módico de Brasil y constante en Argentina.

### **¿Qué es la protección social en las ciudades mexicanas?**

En este contexto, las políticas sociales tienen como objetivo crear condiciones de equidad, así como promover y garantizar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos (Ziccardi, 2009). Así, las políticas sociales urbanas en el marco de una sociedad en la que la estabilidad en el empleo y el acceso a la seguridad social se debilitan, deben garantizar protección social a un mayor número de ciudadanos, independientemente de la situación laboral, y promover la mejora en la calidad de vida en el espacio en el que habitan. Ante ello, los programas sociales de transferencias monetarias condicionadas que existen en prácticamente todos los países de AL y entre los cuales el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en México fue pionero, denominándose en

1997 Progresar, se sustentan en una concepción de desarrollo humano, de creación de capacidades, y de acceso a bienes y servicios básicos. Por ello pueden considerarse acciones indispensables, que movilizan cada vez más recursos (gráfica 4), pero no obstante ser necesarios, no logran abatir los altos niveles de pobreza que prevalecen en la región.

**Gráfica 4. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Recursos asignados para el programa, por participación de las dependencias (millones de pesos)**



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud/Quinto Informe de Gobierno (Presidencia de la República, 2011).

Como puede observarse, el monto de los recursos de Oportunidades ha sido creciente en la década, ya que pasó de disponer de 36 769.20 millones de pesos en 2007, a 65 685.40 en 2011, sin embargo, la pobreza no cede terreno e inclusive, como se vio, se acrecienta en momentos de crisis. Pero interesa considerarlo en este trabajo porque este programa en el pasado se concentraba en el medio rural, mientras que actualmente poco menos de la mitad de las familias a las que llega Oportunidades vive en espacios considerados semiurbanos o urbanos (gráfica 5).

**Gráfica 5. Programa Oportunidades, cobertura de atención por tamaño de localidad**



Fuente: elaboración propia con datos del Quinto Informe de Gobierno (Presidencia de la República, 2011).

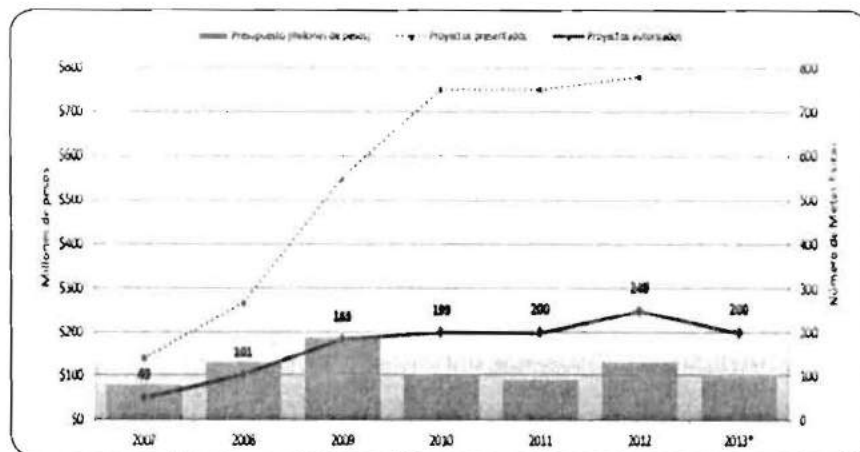
Estos datos requieren un análisis más profundo, ya que las transferencias monetarias condicionadas no pueden venir a reemplazar el papel social de los ingresos provenientes del trabajo, componente central en la vida social, de la realización personal de las personas, en la creación de alta autoestima y en la organización de la vida comunitaria. Lo que las transferencias monetarias condicionadas logran es que quienes participan en estos programas tengan garantizada la subsistencia física de las familias y puedan avanzar, aunque sea parcialmente, en el ejercicio pleno de los derechos (salud y educación).

Pero la principal acción gubernamental que privilegia la dimensión urbana, el principal programa federal es Hábitat, el cual apoya diferentes tipos de acciones, siendo la más importante la creación de infraestructura social, mejorar las condiciones de vida de quienes viven en condiciones precarias y también subyace la intención de reconstruir el tejido social y crear capital social para abatir los altos niveles de inseguridad. Pero a diferencia de la tendencia al crecimiento de recursos que presenta Oportunidades en 2007, este programa ha recibido 2 043.70 millones, sus recursos bajaron notablemente en 2008 y se incrementaron luego hasta alcanzar 3 611.40 millones en 2011. Con ello se atienden 1 421 polígonos, en 365 ciudades del sistema urbano nacional se benefician sólo 2 millones de personas. Es decir, se trata de recursos extremadamente limitados para transformar el entorno urbano de pobreza en el que viven tantos millones de mexicanos.

De acuerdo con el "Inventario de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social, 2010" del Coneval, se tiene registrado un total de 2 391 programas y acciones a nivel nacional. El Estado de México, Chiapas, Distrito Federal y Veracruz son los estados que cuentan con el mayor número registrado, con 282, 240, 190 y 189 programas, respectivamente. Sin embargo, en el caso de la ciudad de México, los programas sociales se enmarcan en una concepción de reconocimiento y ejercicio de derechos económicos, sociales, ambientales y culturales y de aplicación de criterios universales y de inclusión social. En este contexto, el programa emblemático de transferencias monetarias (no condicionadas) es el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años, que suma ya 480 mil personas. Pero desde la perspectiva de las políticas sociales urbanas y de los programas de inclusión social, el programa más relevante es el Programa Comunitario de Mejoramiento de Barrial, el cual ha recibido ya tres reconocimientos internacionales (Distinción del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, *Buena Práctica en Participación Ciudadana*, Premio Deutsche Bank Urban Age 2010, y el Premio World Habitat Awards 2010/11) por ser una acción socialmente relevante, innovadora en su diseño y con un fuerte componente de participación de la ciudadanía.



**Gráfica 6. Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Gobierno del D. F. Evolución de metas y presupuestos (2007-2013)**



\* Los datos para el año 2013 corresponden a los publicados en la Gaceta del D. F., como parte de las Reglas de Operación del programa, por lo que representan tanto los montos como las metas programadas. El resto de los años se refiere al presupuesto ejercido y las metas alcanzadas, según lo reporta el VI Informe de Gobierno.

Fuente: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30 de enero de 2013, "Reglas de Operación de los Programas"; *VI Informe de Gobierno*, "Anexo Estadístico" 2012; "Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, 2007-2012", PUEC-UNAM, 2012.

El principal objetivo de este programa es el mejoramiento de barrios, pueblos y colonias, para lo cual se rescatan espacios públicos degradados o se construyen donde no los hay. Los proyectos presentados por colonias localizadas en zonas de alta, muy alta y media marginación, son realizados con apoyo de un equipo técnico social proveniente de universidades públicas y privadas. Estos proyectos se presentan en un concurso público anual convocado en periódicos de circulación nacional y deben ser validados previamente en una asamblea comunitaria. Los comités de administración y supervisión son los responsables de la realización de los proyectos, los cuales son seleccionados por un comité técnico. Como se observa en la gráfica 6, el Programa ha pasado de 49 en 2007 a 249 proyectos en 2012, pero como los recursos no se incrementaron a ese ritmo, el monto de cada proyecto ha ido disminuyendo. Las colonias que más proyectos han realizado se localizan en la delegación Iztapalapa, y si bien es atribuible a que esta delegación tiene el mayor número de población, lo fundamental es su grado de organización y su capacidad para gestionar recursos públicos.

Sin duda, en este programa subyace la intención de enfrentar la pobreza y sobre todo la desigualdad y la exclusión que persisten en la ciudad capital a través de una masiva acción afirmativa de creación de espacios públicos dignos que constituyen la

base material necesaria para reconstruir la convivencia ciudadana y por esa vía avanzar en hacer efectivo el derecho a la ciudad.

Éstos son algunos de los principales programas sociales que actúan en el medio urbano en el marco de la amplia acción social del Estado mexicano que ha contribuido a mejorar la calidad de vida de quienes viven en las ciudades durante las dos últimas décadas. Sin embargo, en la actualidad, todos los programas sociales deben ser profunda, sistemática y críticamente evaluados, tanto desde la perspectiva de la concepción social de la pobreza que subyace en cada uno como desde una perspectiva operativa, con la finalidad de construir las bases de un nuevo modelo de protección social integral que permita que las instituciones gubernamentales actúen eficaz y democráticamente para abatir los elevados niveles de pobreza y desigualdad que existen en las ciudades mexicanas.

Consideramos que dada la grave situación que afecta a la mayoría de mexicanos que vive en el medio rural y urbano, es necesario realizar un análisis sistemático y profundo de los resultados obtenidos a través de esta acción social gubernamental, tanto federal como de los gobiernos estatales y municipales y desde una posición crítica y propositiva formular nuevos diseños y formas de implementación de las políticas y programas sociales en el país.

## Referencias

- Brugué, Q., R. Gomá y J. Subirats (2002), "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas", *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 3a. época (33), septiembre-diciembre, pp. 7-45.
- Calero, A. (2011), "Políticas de protección social, vulnerabilidad económica y enfoque de derechos", ponencia presentada en el *Seminario Internacional Clacso-CROP: Pobreza y protección social universal: experiencias latinoamericanas y perspectivas comparadas*, México.
- Castel, R. (1995), *La métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, París, Fayard.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2011), *Panorama social de América Latina*, Chile, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2011), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Chile, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2011), *CEPALSTAT, Estadísticas de América Latina y el Caribe*, consultado en internet en enero de 2012.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011), *Medición de la pobreza 2010 y Anexo Estadístico*, México.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA-DF) (2011), *Boletín de prensa sobre la pobreza en el D. F. y su comparación con la pobreza a nivel nacional y las metrópolis del país*, México.

- Cordera, R., P. Ramírez y A. Ziccardi (2009), *Pobreza, desigualdad y exclusión en las ciudades del siglo XXI*, México, IIS-UNAM, Siglo XXI, SUCS.
- Gobierno del Distrito Federal (2011), *Quinto informe de Gobierno*, México, GDF.
- Morell, A. (2002), *La legitimación social de la pobreza*, Barcelona, Anthropos.
- Presidencia de la República (2011), *Quinto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República.
- Rowntree, S. (1901), *Poverty a Study of Town Life*, Londres, MacMillan.
- Samaniego, N. (2009), "La crisis, el empleo y los salarios en México", *Revista Economía*, UNAM, vol. 6 (16), México.
- Townsend, P. (1970), *The Concept of Poverty*, Londres, Heinemann.
- Ziccardi, A. (2010), "Pobreza urbana, marginalidad y exclusión social", *Revista CIENCIA*, (4), octubre-diciembre, Academia Mexicana de Ciencias, pp. 26-3.
- \_\_\_\_\_ (2008), "Ciudades latinoamericanas: procesos de marginalidad y de exclusión social", en R. Cordera, P. Ramírez y A. Ziccardi, *Pobreza, desigualdad y exclusión en las ciudades del siglo XXI*, México, IIS-UNAM, Siglo XXI, SUCS, pp. 73-91.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Las ciudades y la cuestión social*, Municipio de Quito, OLACCHI, INNOVAR.