



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**POBREZA URBANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS.  
EL CONCEPTO DE POBREZA EN EL ÁMBITO  
URBANO Y SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**P R E S E N T A:**

**LUIS ANGEL VALENCIA HERNÁNDEZ**

**DIRECTOR DE TESIS:  
MTRO. ERNESTO MORUA RAMÍREZ**

**CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE  
MÉXICO, 2017**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## INDICE

DEDICATORIA.....	I
ÍNDICES DE ILUSTRACIONES Y TABLAS.....	III
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1: POBREZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS.....	5
1.1 Pobreza: enfoques y significados.....	6
1.1.1 Enfoques absolutos y relativos para el estudio de la pobreza.....	7
1.1.2 Enfoque de capacidades.....	12
1.1.3 Conceptualizaciones de pobreza.....	14
1.1.4 Medición de la pobreza.....	17
1.1.5 Finalmente ¿Qué es la pobreza?.....	23
1.2 Las políticas públicas.....	27
1.2.1 Las políticas públicas como objeto de estudio.....	30
1.2.2 El ciclo de las políticas públicas.....	31
1.2.3 La evaluación de políticas públicas a detalle.....	34
1.2.4 Una breve historia contemporánea sobre políticas públicas.....	36
CAPÍTULO 2: ORIGEN, DESARROLLO Y MANIFESTACIÓN DE UNA NUEVA FORMA DE POBREZA....	41
2.1 El germen de una nueva pobreza.....	42
2.1.1 Capitalismo y Globalización.....	42
2.1.2 El discurso y la política Neoliberal.....	46
2.2 La ciudad en un nuevo mundo.....	50
2.2.1 Las consecuencias de la urbanización neoliberal.....	53
2.3 La pobreza en las ciudades.....	55
2.4 Pobreza urbana en México.....	57
2.4.1 Situación de la pobreza urbana en el país.....	59
2.4.2 La cuestión municipal.....	62
2.5 La aplicación de políticas públicas de combate a la pobreza en México.....	66
2.5.1 La política mexicana contra la pobreza.....	66
2.5.2 La política pública urbana contra la pobreza.....	71
CAPÍTULO 3: EL PROGRAMA HÁBITAT. EXAMEN A UN PROGRAMA EJECUTADO DENTRO DE LA POLÍTICA PÚBLICA CONTRA LA POBREZA URBANA.....	75
3.1 Historia del programa.....	75
3.1.1. Antecedentes.....	75
3.1.2. Contexto de surgimiento.....	77
3.2. EVALUACIONES.....	80
3.2.1. Diseño.....	81
3.2.2. Cobertura y focalización.....	92
3.2.3. Operación y resultados.....	96
CONCLUSIONES GENERALES AL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN.....	106
BIBLIOGRAFÍA/FUENTES DE CONSULTA.....	109

## DEDICATORIA

### **A mis padres...**

*A mi mamá, Sra. Marina Hernández, que sin tu esfuerzo y cariño incondicional no hubiera logrado lo que he alcanzado, gracias a ti soy la mejor versión de mí cada día.*

*A mi papá, Sr. Luis Valencia, gracias por tu apoyo y sostén, y porque, sin saberlo tal vez, me has dado las enseñanzas más importantes de mi vida.*

*A ustedes dos les dedico todo lo hecho y lo futuro por hacer.*

*A mis tíos, Carlos Valencia y Yolanda Hernández...*

Que no están para decirles frente a frente lo mucho que les agradezco haber estado conmigo y lo tanto que me dejaron. Su partida adelantada e injusta, producto de un sistema irracional, fue uno de los motivos para escribir este trabajo.

*A Karent, mi acontecimiento...*

Porque desde que te conocí haz sido una revolución en mi vida, gracias por abrir nuevas formas de pensar y actuar en el mundo, por acompañarme, por amarme cada día. Sin duda, en cada palabra aquí escrita hay algo de ti.

*A mis tíos Mara y Víctor Gil, así como a mis primos Ivonne y Víctor...*

Que tuvieron a bien apoyarme en uno de los momentos más complicados, haciendo un esfuerzo extraordinario me empujaron hasta llegar aquí; sin su apoyo probablemente esto no hubieran sido posible.

*A mi hermana, Melody Valencia...*

A quien en la lejanía siempre ha estado presente.

*Alberto, Sandra, Owen y Samanta...*

Más que mis primos, unos hermanos para mí (aunque no se los diga).

*A mi asesor Ernesto Morua...*

Gracias por ayudarme a lograr este proyecto, con tus recomendaciones y correcciones precisas y por tu paciencia que me comprometió a no dejar de trabajar hasta concluir esto.

*A mi profesor Román Moreno...*

Te agradezco las enseñanzas y las invitaciones a la reflexión y a la crítica, que fueron un oasis en lo árido del pensamiento esquemático y conformista que a veces permea en la academia.

*A los miembros de mi jurado, Mtro. Roberto Herrera, Dr. Jorge Reyes y Mtro. Jorge Gonzales...*

Gracias por su atenta lectura y recomendaciones que pusieron punto final y de calidad a esta aventura de elaborar una tesis.

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

---

Ilustración 1 Esquema de conceptualización de la pobreza.....	7
Ilustración 2 Conceptos institucionales de pobreza.....	24
Ilustración 3 Metodología del CONEVAL para la evaluación de la pobreza.....	26
Ilustración 4 Clasificación de las políticas públicas.....	29
Ilustración 5 El ciclo de las políticas públicas.....	33
Ilustración 6 Distribución de la población por su condición de pobreza según número de habitantes de la localidad urbana. México, 2010.....	65
Ilustración 7 Porcentaje de personas en pobreza por la dimensión de ingreso, 1992-2012.....	79
Ilustración 8 Objetivo general y objetivo(s) particular(es) del programa Hábitat 2003-2015.....	83
Ilustración 9 Vertientes del programa Hábitat 2003-2015.....	86
Ilustración 10 Modalidades del programa Hábitat 2003-2015.....	89
Ilustración 11 Evolución del presupuesto del Programa Hábitat, 2003-2015.....	91

---

## ÍNDICE DE TABLAS

---

Tabla 1 Perfil geográfico de la pobreza en América Latina (2000-2013).....	54
Tabla 2 Medición de la pobreza, en México. Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según lugar de residencia urbana, 2010-2014.....	60
Tabla 3 Personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según lugar de residencia, 2010-2014.....	62
Tabla 4 Carencias sociales de infraestructura de los hogares pobres, 2000.....	79
Tabla 5 Presupuesto aprobado, modificado y ejercido del Programa Hábitat, 2003-2015.....	90
Tabla 6 Evolución de la cobertura del Programa Hábitat, 2004-2015.....	93

---

# INTRODUCCIÓN

---

La pobreza es una condición social compleja que demanda para su estudio de una diversidad amplia de visiones, mismas que deben de considerar la gama de matices en que puede ser descompuesta la cuestión. La pobreza no puede ser analizada desde una conceptualización abstracta y tomada como totalidad universal, como categoría contenedora de la diversidad que representa la experiencia compuesta de la carencia, de la necesidad y de la falta; se hace entonces necesario comprender en sentido amplio de qué se habla cuando se habla de pobreza. La presente investigación es un ejercicio de repensar la categoría de la pobreza desde la expresión que tiene en el actuar del Estado mediante las políticas públicas, entendiendo de principio que la conceptualización que el Estado hace de la pobreza para estructurarla como problema público sujeto de atención, es solo una forma de presentarla (o una mezcla de varias). Por lo anterior, también el tema está limitado a la pobreza urbana, ya que se considera que el aspecto geográfico es un componente a destacar a la hora de conceptualizar un problema social complejo y llevarlo a una comprensión práctica y concreta del mismo.

La investigación parte de un análisis conceptual que pasa por la comprensión histórico-social del tema, que finalmente desemboca en la observación de un caso concreto, en el cual, la categoría de pobreza es aplicada como expresión de una situación problemática atendible por un programa gubernamental; la revisión y evaluación que se hacen de dicho programa funciona para, mediante la medición de sus resultados, conocer si el concepto práctico de pobreza utilizado para definir el problema ha sido el correcto. Ya que dependiendo de la conceptualización del problema serán seleccionadas las variables que serán atendidas, de aquí que una buena conceptualización de la categoría signifique una óptima selección de variables, y por tanto, una atención a los componentes precisos que sustentan y reproducen la condición de los pobres.

El objetivo general de esta investigación es comprender la relación entre la categoría de pobreza y las políticas públicas en el éxito o fracaso de la aplicación de éstas últimas. Para lo cual, como objetivo particular está el precisar si la conceptualización de la pobreza en la política pública para su combate es la correcta, esto mediante: 1) el análisis conceptual de la

pobreza para definir sus matices y variaciones que le permiten asumir diversas formas y expresiones, así como del sentido y finalidad que tiene las políticas públicas de manera general; 2) establecer la naturaleza de la pobreza en las ciudades, como forma y expresión particular resultante de un proceso histórico, con la finalidad de delimitar los componentes que son propios de esa particularidad, mismos que habrían de ser los elementos a retomar por un programa que busque eliminar dicha condición; 3) El paso lógico, es pasar a la evaluación de los resultados de un programa enfocado en ese tema, que este siendo o haya sido ejecutado, con lo que se pretende observar si retomo las variables óptimas para resolver el problema, y por tanto, que comprendió y definió correctamente la pobreza, como tal, la pobreza urbana.

Para lograr estos objetivos, se parte de las hipótesis de que existe una relación entre la forma en que es conceptualizada la pobreza, en su definición como problema público, dentro de los programas de la política pública para su combate, correspondencia que determina el éxito o fracaso de las acciones implementadas; y que, a partir de los resultados históricos de este tipo de políticas y de un programa contemporáneo, la pobreza no ha sido definida de manera correcta, lo cual puede ser constatado a partir de sus resultados.

Con base en lo anterior, esta tesis busca aportar a la ciencia económica una investigación que muestre la diversidad conceptual de la pobreza, la forma en que adquiere distintos matices y cómo, en el ámbito de la formulación de programas públicos para atenderla, es definida de un modo particular que muchas veces no concuerda con su compleja realidad. El valor de un trabajo como el aquí propuesto se encuentra en la apertura de una visión multidisciplinaria a la metodología de investigación de la economía, -ya que para alcanzar sus objetivos echa mano de ciencias como la sociología, la politología, la historia, la evaluación de políticas públicas, entre otras- para enfrentar temas que sobrepasan el campo de una disciplina particular; asimismo, el hacer patente la importancia del trabajo de formulación de conceptos teóricos y técnicos para abordar los problemas sociales. El carácter de la presente tesis es eminentemente teórico, su interés se localiza en robustecer el instrumental analítico de la disciplina económica para el estudio de la pobreza y la acción pública del Estado.

La metodología utilizada para lograr los objetivos de la investigación es la siguiente:

El método empleado es el analítico-sintético, como su nombre lo dice es un método compuesto. Por un lado, por el proceso de descomposición de los objetos de estudio en sus elementos constitutivos mediante método analítico, y posteriormente mediante la reconstrucción del objeto analizado, del que ahora se comprenden sus partes, en algo delimitado; se inicia, por ejemplo en esta investigación, con dos objetos de estudio, la pobreza y las políticas públicas, el proceso analítico consiste en: 1) transitar los objetos hacia categorías, es decir, de considerar a la pobreza y a las políticas públicas como un hecho definible en un acto (a manera de diccionario), pensarlas como estructuras semánticas compuestas por palabras que hacen referencia a distintas cosas concretas de la realidad; 2) dichas palabras referenciales a la realidad son conceptos, una vez definidos los objetos como categorías, es preciso definirlos por medio de conceptos; 3) la definición conceptual permite encontrar los espacios de posibilidad de existencia de los objetos, por tanto, las diversas formas que, el objeto pensado como dado y único, en verdad puede existir. Por ello, la composición del capítulo 1 se ordena, para el caso de la pobreza, desde los enfoques (1er grado de abstracción de la categoría), que son campos que agrupan conceptos (2do grado de abstracción); los conceptos en sí mismos y la forma en que se mide la pobreza, o sus posibilidades de existencia (3er grado de abstracción). Para concluir que la noción de pobreza de la que partimos, en realidad era el efecto de la selección de conceptos para formar una categoría particular entre la multiplicidad de opciones que existían para formularla.

El siguiente paso es la síntesis. Una vez hallada la potencial pluralidad de los objetos de estudio, se pasa a retomar la categoría formulada, en este caso de la noción de pobreza en general se derivó una categoría delimitada: la pobreza urbana, con sus conceptos componentes particulares; posteriormente, cruzando los conceptos dentro de un marco contextual se está en posibilidad de encontrar su forma, el cómo se expresa la categoría en la realidad. De modo, que el capítulo 2 es el proceso más sintético de la investigación; se presenta el cómo y por qué las categorías seleccionadas –junto con sus conceptos constitutivos- son de tal forma, esto se hace a través de un estudio socio-histórico de las condiciones de existencia de la pobreza urbana y de las políticas públicas contra ese tipo de

pobreza, con lo que ambas categorías de inicio se han ido refinando de lo general a lo particular y han sido ubicadas en un espacio y tiempo.

Finalmente el capítulo 3 es la concreción de los dos capítulos previos mediante el estudio del programa Hábitat, ya que es la forma por la cual se pueden articular ambos objetos que hasta esa sección habían estado siendo tratados por separado (sintetizando las categorías individualmente, pero manteniendo el análisis globalmente). Aquí es posible responder a las preguntas que integran los objetivos de investigación, así como validar o rechazar las hipótesis.

La investigación es enteramente de gabinete, para los primeros dos capítulos se recopila bibliografía e información que sostenga teóricamente los postulados de la investigación; para el capítulo II, además, se consultan fuentes estadísticas como los censos y conteos de población del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y del Consejo Nacional de Población (CONAPO), mediciones de la pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), indicadores internacionales de organismos internacionales como la Organización Nacional de las Naciones Unidas (ONU), la Comisión Especial para América Latina (CEPAL) y el Banco Mundial (BM); para el capítulo III, conjuntamente, se documentan las actividades del programa y sus resultados a partir de las evaluaciones que le fueron realizadas de 2004 a 2015 por diversas instituciones de educación superior del país y por el CONEVAL a partir de 2008, así como de noticias y documentos institucionales al respecto.

## **CAPÍTULO 1: POBREZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS.**

---

Este primer capítulo tiene la función de presentar los conceptos que serán tratados a lo largo del presente trabajo. *Pobreza y políticas públicas* son las palabras clave que dan cuerpo a la presente investigación formando su objeto de estudio: *la pobreza urbana y las políticas públicas formuladas para su combate*; por tanto, resulta fundamental establecer el contenido concreto del significado que se le otorga a dichas palabras, para así conceptualizar el problema; aún más, procediendo desde conceptos que en su conformación han ido adquiriendo una escala de significados distintos, y que se han puesto gran cantidad de veces a debate intentando establecer el “correcto e inequívoco” término que conceptualice al objeto. Así ha sucedido con el concepto de *pobreza*, palabra que alude a una gama de elementos constituyentes de una condición social en constante actualización, por ende, es de las variables o categorías seleccionadas para abordarla y del contexto en que se hallan que resultará un enfoque distinto, que puede concebir un significado particular al problema multidimensional y complejo de la pobreza, delimitándolo para un mejor análisis, seleccionando componentes específicos que lo muestren y midan dentro de situaciones concretas; así, es posible concebir de manera general a la pobreza como una privación inaceptable que se expresa en formas diferenciables pero articuladas entre sí.

Por su parte, las políticas públicas son una cuestión de reciente trato formal en la investigación social, si bien los orígenes del estudio de la acción pública estatal mediante el uso de las políticas públicas, su impacto e interacción con la sociedad, datan de los años veinte del siglo pasado en Estados Unidos, en Europa no fue hasta a penas en los años setenta que entro en los programas de investigación de algunas ciencias sociales como la economía, la sociología, el derecho y las ciencias políticas (Subirats, Knoepfel, Corinne, & Varonne, 2008); en América Latina fue a mediados de los ochenta, con la emergencia del debate sobre la política social surgida del procesos de reestructuración económica y política de los Estados latinoamericanos, que la concepción y organización de la política pública entró a debate y estudio, ampliándose en los años noventa con el aumento de las desigualdades y pobreza que el modelo neoliberal produjo (Vázquez, 2012). Por lo anterior, su conceptualización ha

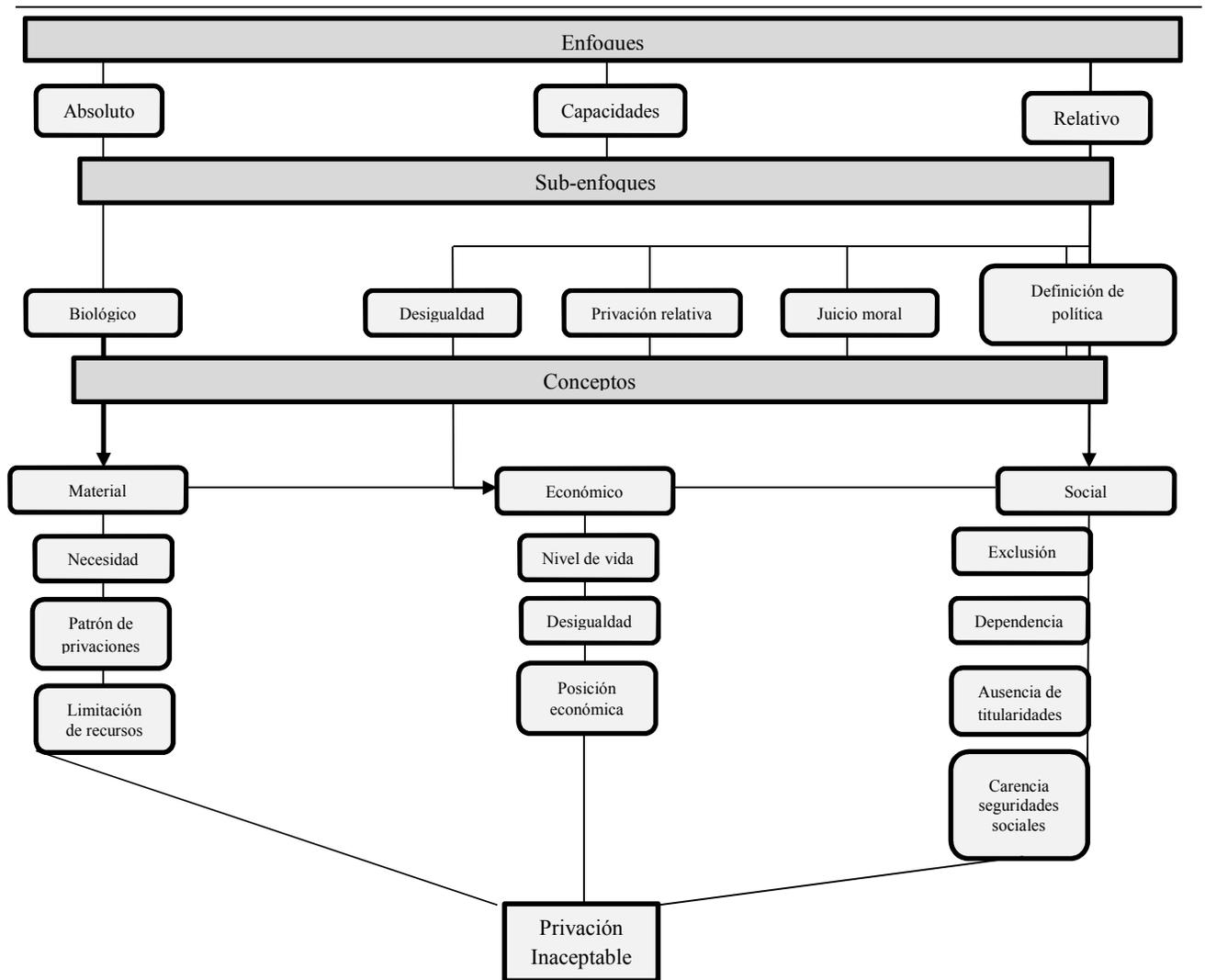
estado en constante actualización y modificación, esto a medida de las dinámicas sociales que han establecido modelos cambiantes de interacción entre el Estado y la sociedad, los cuales llevan a plantear y replantear las formas y estrategias de acción pública de manera constante.

A lo largo de este primer apartado, se buscará abarcar los elementos constituyentes de cada concepto, para así, dar pie a la formulación conceptual de la pobreza urbana y las políticas para su combate; para ello, en un primer momento, se analizan los enfoques y significados que se le han dado a la pobreza, los cuales han servido para conceptualizarla, una vez conocido el cómo es entendida la pobreza y por tanto, tratada teóricamente, se pasa una revisión a los métodos y técnicas más utilizados para medirla empíricamente. En lo concerniente a las políticas públicas, se comienza con una breve introducción temática que continua con un repaso a la historia contemporánea de las políticas públicas en América Latina, la cual enmarca su importancia actual; posteriormente, se estudian las maneras en que han sido y son abordadas como objeto de estudio, ya por último, se adentra en su análisis mediante la observación del ciclo que la compone, haciendo hincapié en el componente de la evaluación ya que esta es la que permite <<medir>> el grado de coherencia de la política respecto al problema que trata.

### **1.1 POBREZA: ENFOQUES Y SIGNIFICADOS.**

No existe concepto inequívoco para la pobreza, no hay definición única que abarque la totalidad del problema, su comprensión pasa por distintos significados derivados del enfoque con el cual es tratada la pobreza, tanto como objeto de estudio como en su medición. Amartya Sen (1992) reconoce la existencia de cinco enfoques particulares dentro de los dos grandes enfoques generales en los que pueden englobarse las perspectivas con las cuales ha sido abordada la pobreza, aportando a la lista uno más, el *enfoque de capacidades* como enfoque mediador de los *enfoques absolutos y relativos*; por su parte, Paul Spicker (2009) identifica que al menos existen doce significados en ciencias sociales para el concepto de “pobreza”, doce sentidos específicos que son lógicamente distinguibles uno de otro dentro de las dimensiones en las cuales puede articularse la condición de pobreza. En este apartado nos concretaremos a estudiar dichos enfoques y conceptos.

Ilustración 1 Esquema de conceptualización de la pobreza



Fuente: Elaboración propia con información de (Sen, 1992); (Spicker, 2009) y (Towsend, 2003)

### 1.1.1 Enfoques absolutos y relativos para el estudio de la pobreza.

Dos conjuntos son los que agrupan las distintas visiones con las cuales el problema de la pobreza ha sido estudiado por los/las científicas/os sociales, y que tienen que ver con la manera en que ésta es interpretada, si se concibe la pobreza como un problema de naturaleza “absoluta” o “relativa”.

El primer enfoque general, de corte absoluto, marca que ciertas necesidades son independientes de la riqueza de los demás y su no satisfacción indica una clara muestra de pobreza bajo cualquier contexto social; el segundo, la interpretación relativa, describe a la

pobreza como un problema relacionado con la riqueza general, emergida de la percepción comparada del bienestar, condicionada por la estructura social específica de donde se desenvuelven las personas (Feres & Mancero, 2001).

Al respecto, escribe Amartya Sen (1996) que si bien, como lo indica el enfoque relativo, existen necesidades determinadas por la sociedad cuya satisfacción desigual depende del nivel de ingreso comparativo entre unos y otros, haciendo de la pobreza un conjunto de elementos de percepción entre grupos, es también un hecho que existe un <<núcleo irreductible>> de pobreza absoluta, en el cual es imposible hacer referencial la privación a una comparación entre distintos estados de bienestar, siendo ejemplo de ello el hambre. De tal modo, Sen propone el *enfoque de capacidades* estableciendo que la pobreza puede ser “absoluta” en el espacio de las capacidades<sup>1</sup>, pero “relativa” en el espacio de los bienes.

De los enfoques absoluto y relativo se puede decir que contienen a su vez enfoques particulares de interpretación que resaltan variables específicas que terminan conceptualizando el problema de la pobreza dentro de las investigaciones. Dentro del enfoque absoluto, se tiene al enfoque biológico como orientación interpretativa fundamental para identificar la existencia de la pobreza; en el enfoque relativo, las perspectivas sobre la desigualdad, la privación relativa, de juicio de valor y de conceptualización política, son las variantes del punto de análisis para abordar la temática.

### *1. Orientaciones interpretativas para el enfoque absoluto:*

#### 1) Enfoque biológico.

Se centra en las necesidades básicas mínimas de los individuos, en aquellos requerimientos suficientes para alcanzar el nivel de subsistencia física. El común denominador en este

---

<sup>1</sup>Las capacidades hablan de la consecución de una libertad sustantiva y de agencia que permite a las personas participar activamente en la economía y política, tanto como de poseer libertad de expresarse para elegir entre distintas formas de vivir la vida partiendo de ciertos “funcionamientos”, que estos últimos son las acciones o estados de las personas como lo pueden ser el estar bien alimentado, el tener dignidad y el poder participar en la vida de la comunidad (Reyes, 2009).

enfoque es el *hambre*<sup>2</sup>, ya que define la línea de pobreza, siendo los *requerimientos nutricionales mínimos*<sup>3</sup> la manera de cuantificar si una persona es pobre o no.

Los antecedentes de este enfoque se hallan a principios del siglo XX con los trabajos de B.S. Rowntree (en 1901 y 1918) y William Beveridge (en 1942) en Inglaterra, cuyas investigaciones sirvieron de sustento para las medidas estadísticas de descripción de las condiciones sociales durante la primera mitad del siglo XX, tanto a nivel nacional como internacional con su aplicación por parte de Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Townsend, 2003).

Entre las críticas que ha recibido este enfoque, se encuentra aquella que resalta la dificultad de medir los “requerimientos sociales mínimos” a causa de la diversidad de rasgos físicos, de condiciones climáticas y geográficas e incluso de trabajo que hacen que esos requerimientos no sean los mismos para todos; además, de que la dieta surgida de la racionalización económica producto del establecimiento de los requerimientos mínimos, al no considerar los hábitos alimenticios de las poblaciones particulares, termina alejándose de la realidad del costo y del verdadero consumo, dado que aquellos se determinan más por dichos hábitos que por la racionalización (Sen A. , 1992).

## *II. Orientaciones interpretativas para el enfoque relativo*

### 2) Enfoque de la desigualdad.

Considera a la pobreza en términos de estratificación social comparando la situación del grupo más pobre frente al resto de la sociedad, midiendo la magnitud de las brechas entre

---

<sup>2</sup>La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) define el **Hambre** como una situación de subalimentación crónica, a su vez que, **subalimentación** se refiere a “Estado, con una duración de al menos un año, de incapacidad para adquirir alimentos suficientes, que se define como un nivel de ingesta de alimentos insuficiente para satisfacer las necesidades de energía alimentaria.” (FAO, 2015, pág. 58)

<sup>3</sup> Un concepto sinónimo al de **requerimientos nutricionales mínimos** es el de **necesidades mínimas de energía alimentaria** aportado por la FAO el cual menciona que: “En una categoría específica de edad/sexo, [es la] cantidad mínima de energía alimentaria por persona que se considera suficiente para satisfacer las necesidades de energía de una persona con un índice de masa corporal (IMC) mínimo aceptable y que realiza actividad física ligera. En relación con una población entera, las necesidades mínimas de energía equivalen al promedio ponderado de las necesidades mínimas de energía de los distintos grupos de edad/sexo. Se expresa como kilocalorías por persona y día. (FAO, 2015, pág. 58)

uno y otro grupo (inferior-superior); lo que pretende este enfoque es cerrar las brechas entre estratos mediante la transferencia de recursos de los que poseen más hacia los que poseen menos.

Este enfoque permite estudiar la desigualdad en niveles y sin importar su naturaleza, por ejemplo, la desigualdad de ingresos, en la alimentación, en la atención sanitaria, en la educación; a nivel país, estados, municipios; entre hombres y mujeres o dentro de la familia.

Como lo menciona Amartya Sen (1996), la desigualdad debe concebirse como elemento integrante de la pobreza ya que ambos conceptos se hallan asociados en el problema dado que un sistema de redistribución diferente puede aliviar la pobreza, pero una transferencia del estrato más alto hacia el más bajo pese a reducir la desigualdad puede dejar intacta la percepción de pobreza; por tanto, no son sinónimos y un estudio de la desigualdad no es un estudio de la pobreza, es sólo un buen complemento.

### 3) Enfoque de privación relativa.

El enfoque de *privación relativa* dota de significado al concepto de pobreza como “una relación cambiante entre la privación y el ingreso *en el curso* del tiempo y *a través de* las comunidades que ocupan diferentes territorios”. (Townsend, 2003, pág. 448). Como parte de la crítica a los enfoques anteriores, hace presente la importancia de ubicar la pobreza, además de en relación con los ingresos, en el tiempo y en la situación de la estructura social e institucional, con el fin de buscar las causas subyacentes de la condición de pobreza.

El término *relativo* contiene una distinción entre las dimensiones subjetivas y objetivas, como “sentimientos de privación” y como “condiciones de privación”, las cuales no se disocian, ya que las condiciones de pobreza o bienestar se delinean desde la formulación de estilos de vida que llevan implícitas convenciones compartidas y avaladas por cada sociedad (Sen A. , 1992). Peter Townsend, sociólogo quien hace uso del término de privación relativa, prima la dimensión objetiva indicando que con ella es factible describir las condiciones concretas en que la privación y la carencia se expresan y provocan el sentimiento de privación que se genera en dichos escenarios.

Así, este enfoque delinea que el concepto de pobre debe ser aplicado:

“[...] no sólo a quienes son víctimas de una mala distribución de los recursos, sino, de manera más exacta, a aquellos cuyos recursos no les permiten cumplir con las elaboradas exigencias y costumbres sociales que se imponen a los ciudadanos de esa sociedad: ellos están social y materialmente carentes de diversas maneras que se pueden observar, describir y medir. [...]” (Townsend, 2003, págs. 449-450)

#### 4) Enfoque de juicio de valor.

Se refiere a la concepción de la pobreza como un asunto de índole moral, propia de las consideraciones que la gente tenga de lo correcto e incorrecto. Sen sintetiza este tipo de enfoque en la frase de Mollie Orshansky<sup>4</sup>: "la pobreza, como la belleza, está en el ojo de quien la percibe" (Orshansky, 1969, p. 37, citado por Sen, 1992, p. 314), y al respecto agrega que si bien la moral se puede integrar a los análisis y ejercicios de medición de la pobreza, la moral como tal no puede ser el eje que los guíe, y citando a Hobsbawm<sup>5</sup> concuerda que la pobreza bien puede estar definida por las convenciones de la sociedad en que se presenta, pero que esto no significa que su análisis y medición sean ejercicios de juicios de valor moral sobre dichas convenciones, por el contrario, aquellas habrían de ser tomadas como hechos (descripciones sobre las prescripciones sociales) y no como búsquedas subjetivas y morales (prescripciones sobre las prescripciones sociales) (Sen A. , 1992).

---

<sup>4</sup>1915-2006, fue una estadista y economista quien trabajó de 1958 a 1982 en la *Social Security Administration* Norteamericana, en 1960 desarrolló la línea de pobreza a partir de los *Orshansky Poverty Thresholds* (los Umbrales de Pobreza de Orshansky) para la implementación de los programas sociales en los Estados Unidos, la cual se mantuvo vigente como referencia durante más de 30 años; la metodología para determinar dicha línea consistió en tomar los datos de los planes «nutricionalmente adecuados» del Departamento de Agricultura (los dos más bajos de los cuatro existentes) para sus umbrales, posteriormente multiplicó por tres su coste en dólares para llegar a una estimación, la más baja del coste de la vida; bajo la consideración que para dicha época las familias gastaban un tercio de su ingreso en la adquisición de comida, la estimación representaba una aproximación al costo mínimo de supervivencia. (Chan, 2007)

<sup>5</sup> “[...] Ciertamente, puede ser, como ha dicho Eric Hobsbawm, que la pobreza `se defina siempre de acuerdo con las convenciones de la sociedad donde ella se presente´. [...]” (Sen A. , 1992, pág. 314)

## 5) Enfoque de definición de política.

Expone una visión de la pobreza sujeta a criterios de aceptabilidad basados en estándares de necesidades que suelen reflejarse en la política. Para ejemplificar este enfoque Amartya Sen alude al siguiente texto sacado de la Comisión Presidencial para el Mantenimiento del Ingreso (Income Maintenance) de Estados Unidos:

"Si la sociedad piensa que no se debe permitir que las personas mueran de hambre o de frío, entonces definirá la pobreza como la falta de comida y techo necesarios para conservar la vida. Si la sociedad siente que tiene alguna responsabilidad de brindar a todas las personas una medida establecida de bienestar que vaya más allá de la simple supervivencia, por ejemplo, buena salud, entonces deberá añadir a la lista de cosas necesarias los recursos para prevenir o curar la enfermedad. En cualquier momento, una definición de política refleja un equilibrio entre las posibilidades y los deseos de una comunidad. En sociedades donde los ingresos son bajos, la comunidad difícilmente puede comprometerse más allá de la supervivencia física. Otras sociedades, más capaces de apoyar a sus ciudadanos dependientes, empiezan a considerar los efectos que el pauperismo tendrá, tanto sobre los pobres como sobre los que no lo son." (U.S. President's Commission on Income Maintenance, 1969, citado en Sen, 1992, pág. 315)

La dificultad de este enfoque esgrima en la diferencia entre la privación y lo que se puede eliminar mediante la política, ya que esta última está fijada a la factibilidad, y a que no necesariamente las privaciones o condiciones de pobreza vivida son traducidas directamente al plano de la política pública, ya que su definición está atravesada por asuntos de organización, poder, cultura y demás factores políticos.

### **1.1.2 Enfoque de capacidades**

El Enfoque de Capacidades es una forma de estudiar y medir la pobreza que ha sido propuesta por el doctor Amartya Sen. Avocándose más que a los medios (ingresos y bienes materiales) hacia los fines (lo que las personas desean lograr), la propuesta de Sen se centra en las Capacidades (capabilities) íntimamente ligadas a una concepción de libertad individual, "[...]. Las capacidades de una persona reflejan lo que puede hacer o llevar a cabo, [...]"

(Cortina, 2009, pág. 20), por lo que el bienestar para un agente es una función de lo que es capaz de hacer, poseer, comer, participar, entre otras actividades (Casas, 1995).

El desarrollo para Sen es equiparable a la expansión de la libertad que los individuos tengan de elegir lo que consideren valioso; ésta expansión es medible desde el vector de funcionamientos que la persona dispone, es decir, de los equipamientos materiales (bienes y servicios que tiene a su disposición), de la condición física corporal (salud, alimentación) así como de los factores psicológicos (confianza, seguridad, dignidad, etcétera) y sociales (relaciones personales de familia, de amistad y comunitarias) que conjuntados generan la capacidad de agencia de la persona. La agencia, a su vez, es una capacidad de autodeterminación con la cual la persona pasa a ser agente porque tiene una idea de lo que es el bien para él y además posee los elementos para buscar de manera activa –no solo pasiva– conseguir aquello que valora.

De lo anterior, y en oposición a eso, la pobreza de capacidades se constituye como la imposibilidad o falta de libertad que tienen las personas de elegir el tipo de vida que desean, sus funcionamientos se hallan limitados por la escasa o nula dotación de bienes y servicios básicos; por la mala condición de salud y nutricional; por la impotencia, falta de voz y vergüenza, así como por los vínculos sociales deteriorados que la pobreza ocasiona. La pobreza de capacidades es una falta de agencia, la persona no puede reconocer opciones de vida mejores de las cuales vive, tampoco cuenta con los elementos que le permitan identificar modos y medios para mejorar su vida, ni tampoco de efectuarlos y usarlos para conseguir su bienestar por ellos mismos de manera autónoma.

Sen parte de la idea estrechamente relacionada a la justicia como libertad de Rawls, en oposición a la justicia utilitarista sobre la que se basan las corrientes neoliberales centradas en la libertad individual y el principio de utilidad para juzgar lo bueno desde una posición racional, la cual únicamente se limita al campo del mercado y sus relaciones como espacio de transacciones entre individuos en busca del máximo beneficio personal, donde la libertad se entiende como llana desregulación de los procesos por los cuales se da el intercambio. La triada justicia-libertad-bienestar (no necesariamente en orden prelativo), tiene sus cimientos en la obra de John Rawls, misma que es seguida por Sen, y pese a las controversias posteriores entre ambos autores, es fundamental comprender el trabajo del primero para

entender de qué habla Amartya Sen cuando hace referencia a las capacidades como técnica para estudiar la pobreza. Dicho de manera breve, Rawls coloca el problema de la distribución en el plano ético y moral de manera abierta (y no velada como los utilitaristas); como piezas de una filosofía política, supone que de la ética y la moral pueden partir acuerdos sociales para conseguir la justicia; misma que se define como una capacidad moral para calificar lo justo dentro de una sociedad enmarcada por el conflicto de intereses divergentes entre sí, por lo que el sentido de justicia permitiría la cooperación social necesaria para conformar la estructura social equitativa. Asimismo, la teoría de la justicia de Rawls coloca como bienes sociales primarios los derechos, las libertades, las oportunidades, los ingresos, la riqueza, y el autorespeto, ya que son medios primordiales para lograr los fines que una persona se proponga (Caballero, 2006). Por lo anterior, se entiende que Rawls no concibe el universo de las libertades y la justicia como un espacio plano, “parejo” para todos, por lo que las oportunidades tienen que ser equitativas, diferenciables en medida que corrijan las desigualdades injustas o evitables.

Retomando esa perspectiva, de que la libertad es una equidad en las oportunidades, Sen formula el enfoque de capacidades, donde la libertad tiene más que ver con cuestiones de justicia, la justicia tomada como principio normativo –ético- para la evaluación del cómo, dónde y por qué se produce y distribuye el producto resultante del trabajo colectivo de la sociedad; no sólo con el establecimiento de instituciones “justas” para regular, sino desde la posibilidad <<libre>> que tengan las personas de elegir la forma en que viven sus vidas, de decidir y apropiarse de ese producto; de una libertad de uso efectivo, no solo de acceso en el cual se toman en cuenta las posibilidades reales que tiene una persona de realizar lo que –de manera autónoma- , considere como una vida buena.<sup>6</sup>

### **1.1.3 Conceptualizaciones de pobreza**

Con los enfoques mencionados se trazan líneas que dibujan conceptos con los cuales abordar la pobreza centrándose en elementos específicos en donde cada concepto lógicamente diferenciable guarda relación uno con otro, en ocasiones incluso

---

<sup>6</sup> Para una comprensión más completa de los conceptos de libertad y justicia y como se relacionan con las capacidades en el estudio de la pobreza ver: (Sen A. , 2010), especialmente la tercera parte “Los materiales de la justicia” págs. 255-349

sobreponiéndose, pero poseyendo siempre uno o varios elementos concretos que permiten ubicar situaciones puntuales dentro del vasto problema de la pobreza. De tal modo, emerge una amplísima gama de posibilidades de nombrar a la pobreza<sup>7</sup>, todas relacionadas por los enfoques a los que pertenecen pero diferenciadas por la dimensión<sup>8</sup> que atañen; son pues, conceptos distintos que pueden ser enmarcados en tres categorías: *pobreza material*, *pobreza económica* y *pobreza social*, dichas categorías son integradas por doce significados: *necesidad*, *patrón de privaciones*, *limitación de recursos*, *nivel de vida*, *desigualdad*, *posición económica*, *clase social*, *ausencia de titularidades*, *carencia de seguridad básica*, *exclusión*, *dependencia* y *privación inaceptable* (Spicker, 2009). Cualquier definición, a partir del enfoque desde el que se elabore, tendera a contener en su interior uno o varios significados, pudiendo ubicar cada concepto dentro de alguna de las categorías.

La categoría de **pobreza material** muestra los conceptos que definen la pobreza como proveniente de la falta de algo que se *necesita*, en relación a la carencia o imposibilidad de hacerse de bienes o servicios materiales como comida, vestido o vivienda. Dado que no toda necesidad insatisfecha es precisamente el equivalente de pobreza, algunos conceptos han incluido la duración de la privación como factor importante; así, la pobreza se define desde un *patrón de privaciones* prolongadas en el tiempo; a su vez, las privaciones son causadas por la *limitación de recursos* que sienta

---

<sup>7</sup> Ver: (Spicker, 2009, págs. 221-243)

<sup>8</sup>Es posible definir algunas dimensiones generales en las cuales la pobreza puede expresarse y diferenciarse (Arriagada, 2005, pág. 104):

- Dimensión sectorial: educación, empleo, salud, ingresos e inserción laboral, vivienda.
  - Factores adscritos: el género, la raza y la etnia que cruzan las dimensiones sectoriales. También se debe considerar la edad y el ciclo de vida de las personas.
- Dimensiones territoriales. Para contribuir a la superación de la pobreza hay que trabajar a partir de las iniciativas y potencialidades existentes en los sectores pobres (capital social) y en el entorno donde ellos residen o trabajan.
- Dimensión familiar: es preciso tener en cuenta la etapa y el ciclo de vida familiar en que se hallan las personas, así como los intercambios económicos y la distribución del trabajo al interior de la familia. Esto podría indicar que algunos miembros de hogares no pobres (por ejemplo, mujeres sin ingresos propios) podrían ser consideradas pobres de la misma forma que hombres de hogares pobres podrían no serlo si la distribución de recursos al interior del hogar es inequitativa y ellos conservan para su propia disposición la mayor parte de sus ingresos.

las bases para que las personas carezcan del ingreso, riqueza o recursos para adquirir o consumir las cosas que necesitan.

La forma más común de conceptualizar la pobreza es a partir de los ingresos, así la categoría de **pobreza económica** entiende la pobreza desde la falta de recursos esencialmente monetarios, vinculando su expresión al *nivel de vida*, ejemplo de esta definición, lo es la recuperada por Spicker de la Organización Internacional del Trabajo: “al nivel más básico, individuos y familias son considerados pobres cuando su nivel de vida, medido en términos de ingreso o consumo, está por debajo de un estándar específico” (OIT, 1995, pág. 6, citado en Spicker, 2009, pág. 294). La pobreza en este caso tiene que ver con un nivel de consumo inferior medido comparativamente de uno frente a otros, es decir, las personas pueden ser concebidas como pobres por poseer una *posición económica* de desventaja dentro de la sociedad, esto lleva al significado de la *desigualdad*, la línea de ingresos mínimos con la cual suele estimarse la pobreza demarca la brecha que existe entre unos y otros, entre los que se hallan por debajo de ese nivel crítico y los que lo superan con creces. Por tanto, la pobreza dentro de la categoría económica es significada en dos vertientes que pueden vincularse: desde la estructura como “clases” por las posiciones económicas que se establecen; pero también como una desigualdad tomada únicamente como diferencias en el consumo y el acceso a recursos.

La pobreza vista como **pobreza por/de condiciones sociales** lleva al plano de los roles sociales y ocupacionales la constitución de la noción de clase (ya no solo por la posición económica), la *clase social* sirve para identificar dentro de la estructura social las condiciones particulares en las cuales se halla la condición de pobreza dentro de grupos de personas. La *dependencia* dentro de esta categoría juega un rol fundamental al enfocar la situación de pobreza en aquellos que por su situación de desventaja son dependientes de la asistencia social y el Estado; la dependencia conlleva una cierta vulnerabilidad ante las contingencias y riesgos sociales, la cual puede ser traducida a las llamadas *carencias de seguridad básica* que representan la exposición que tienen las personas de empeorar su situación por la enfermedad, las crisis económicas, la guerra, etcétera; la imagen que se delinea dentro de estos significados

es la del pobre que no cuenta o no tiene la capacidad de hacer efectivos sus derechos, la *ausencia de titularidades* dice que la pobreza no es porque no exista, por ejemplo, el alimento o la vivienda, sino, que es por la imposibilidad que tienen las personas de hacerse de ellos. Un elemento más es la *exclusión*, la cual afecta no solo a los individuos sino también a áreas geográficas e incluye los estigmas y el rechazo social que genera la situación de miseria que termina orillando a los márgenes de la sociedad a las personas pobres.

Finalmente, la **pobreza como privación inaceptable** se relaciona estrechamente con lo visto en el enfoque de juicio moral, examinado más atrás, es algo que inevitablemente ha de permear en los significados que se le den a la pobreza, en el interior, el imperativo moral es el que termina llevando a puerto la selección del concepto de pobreza con el cual se analizará y evaluará una situación social como tal, ya que la “situación mínima” con la cual se demarca la pobreza de la no pobreza, es un indicador de lo mínimo aceptable como correcto en una sociedad; por tanto, es también el origen de las controversias entre cuál es el concepto más adecuado y cuál no.

#### **1.1.4 Medición de la pobreza**

Del enfoque que se elija para conceptualizar la pobreza y del significado que se le dé al término, surgirá la forma de medirla ya que es necesario que el método y los indicadores seleccionados guarden coherencia con la definición. Dos son los elementos invariables del proceso de medición: *la identificación y la agregación*.

##### 1) Identificación.

La forma más común de identificación –escribe Amartya Sen (1992)- es la definición de un conjunto de necesidades básicas o mínimas, del cual se desprenda que la incapacidad para satisfacerlas represente pobreza, y que estas necesidades pueden ser del orden de los bienes y servicios o de las características de ellos<sup>9</sup>, dicho mínimo se establece a través de un <<vector híbrido>> que contabiliza tanto bienes como

---

<sup>9</sup> “[...] El trigo, el arroz, las papas, etc., son bienes, mientras que las calorías, proteínas, vitaminas, etc., son características de estos bienes que busca el consumidor. [...]” (Sen A. , 1992, pág. 317)

características según su factibilidad de ser medidas (calorías, proteínas, viviendas, camas de hospital).

Los métodos para identificar a los pobres sobre fundamentos de necesidades básicas son: el “directo” y el “del ingreso (o indirecto)”.

El **método directo** “[...] consiste simplemente en determinar el conjunto de personas cuya canasta de consumo actual deja insatisfecha alguna necesidad básica. [...]” (Sen A. , 1992), observando directamente las condiciones de vida de la población para medir que tan amplia es la brecha entre esas condiciones y los estándares sociales, relacionando el bienestar con el consumo efectivamente realizado. Los métodos que caen dentro de esta categoría de métodos directos son (Feres, et al., 2001, págs. 23-29):

a) *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*: Establece una serie de necesidades y verifica si los hogares las han satisfecho, considerando como pobres aquellos que no las satisficieron. Las fuentes de información son las encuestas censales nacionales en los hogares; lo indicadores comúnmente seleccionados son el hacinamiento, viviendas inadecuadas (por sus materiales) o improvisadas, mal abastecimiento de agua, carencia (o inadecuación) de sistemas para eliminar excretas e inasistencia a la escuela primaria de los menores, así como uno indirecto de los ingresos del hogar, que asocia el nivel educativo del jefe de éste con la tasa de dependencia económica del mismo. A su vez, que la satisfacción de esas necesidades depende de seis fuentes de bienestar como lo son: el ingreso corriente; los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados); la propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicio de consumo básico (patrimonio básico acumulado); los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendidos no como medios para obtener ingresos, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer; el tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación y las labores domésticas, y los activos no básicos o la capacidad de endeudamiento del hogar. (Boltvinik, 1992).

b) *Índice de Desarrollo Humano (IDH)*: Surge del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como resultado del Informe sobre el Desarrollo Humano de 1990, en alternativa a la medición tradicional del avance de las condiciones de vida de las personas basado en el PIB per cápita. Se basa en un indicador de privación constituido por tres dimensiones: longevidad, medida por la esperanza de vida al nacer; conocimiento, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación, dos tercios) y la tasa bruta de matrícula combinada de primaria, secundaria y superior (ponderación, un tercio) y; nivel de vida decente, cuantificado por el PIB real per cápita modificado en base a paridades de poder adquisitivo, un logaritmo de retornos decrecientes al ingreso y la eliminación de la porción del ingreso que excede el umbral establecido<sup>10</sup>.

Por otra parte, el **método indirecto (o del ingreso)** utiliza líneas de pobreza para estimar quienes pueden ser considerados pobres desde estándares de vida deseables, según un mínimo de ingreso o gasto. Métodos para llevar a cabo esta medición, son los siguientes (Feres et al., 2001, págs. 18-23):

a) *Consumo calórico*: se trata de una norma calórica con requerimientos nutricionales asociados a ella, en donde la línea de pobreza es el ingreso o gasto de los hogares que permite solventar el consumo de ése estándar. Existen dos formas comunes para calcular las líneas de pobreza, la primera consiste en seleccionar una sub-muestra de hogares con un consumo cercano a la norma y utilizar su ingreso promedio como línea de pobreza; otro es realizar una regresión entre consumo e ingreso, donde la relación encontrada será el ingreso necesario para consumir las calorías necesarias.

b) *Método del costo de las necesidades básicas*: éste método amplía las necesidades de consumo a una canasta básica de bienes y servicios, aquí la línea de pobreza es el gasto que se necesita para adquirir dicha canasta. La canasta

---

<sup>10</sup> Los valores mínimos para cada uno de los indicadores son: para la esperanza de vida al nacer, entre 25 y 85 años; para la alfabetización de los adultos de 0% a 100%, tasa bruta de matrícula combinada 0% a 100% y; el PIB per cápita real (en dólares) entre los 100 y 40, 000 dólares. (UNDP, 2015)

puede conformarse por dos grupos de bienes, los “alimentarios” y “otros”; la primera busca que con un mínimo ingreso se solventen todas las necesidades nutrimentales, lo recomendable es que a parte de los costos mínimos se consideren los patrones de consumo de la población. El segundo caso considera, además de los alimentos, otros requerimientos como vivienda, vestido, escuela, transporte, etc.

c) *Método relativo*: Se establece una línea de ingresos medios, determinando que una persona es más o menos pobre en relación con los demás, donde la línea de pobreza está en función de la elasticidad ingreso (=1), es decir, la percepción de la privación relativa de las personas cambia a medida que el ingreso promedio se modifica.

d) *Método subjetivo*: Lo que busca es definir la pobreza desde quien la padece no desde la perspectiva de quien la investiga, a partir de una encuesta que busca el ingreso mínimo considerado para las personas como suficiente para vivir, la respuesta es la línea que divide la pobreza de la no pobreza, dicha línea se cuantifica y evalúa a partir de una formulación matemática.<sup>11</sup>

## 2) Agregación.

El ejercicio de agregación conlleva un grado mayor de arbitrariedad, ya que se hace necesario combinar las privaciones de distintas personas en un indicador global, formando una escala relativa de las privaciones cuyas convenciones determinantes no están planamente establecidas (Sen A. , 1992). En general, las medidas de agregación

---

<sup>11</sup>  $Y_{min}$  es la respuesta a la pregunta sobre el ingreso mínimo, la cual está en función al ingresos neto y a otras variables como el tamaño del hogar y edad ( $y_{min} = y_{min}(y, x)$ ). Siendo  $y_{min}$  una función creciente del ingreso del hogar, por lo que la respuesta de los que no tienen lo suficiente para vivir indican que  $y_{min} > y$ , de las personas que consideran tener lo suficiente  $y_{min} < y$ . Pero habrá otros que apenas y logren satisfacer sus necesidades básicas por lo que su ingreso será muy similar a su ingreso corriente, la línea de pobreza ( $y^*_{min}$ ) se determina sobre esta población  $y^*_{min} = y_{min}(y^*_{min}, x)$ . Su aplicación, considerando el tamaño del hogar ( $f_s$ ) quedaría formulado de la siguiente manera  $\ln y_{min} = a_0 + a_1 \ln f_s + a_2 \ln y + e$ , resultando una línea de pobreza igual a  $\ln y^*_{min} = (a_0 + a_1 \ln f_s) / (1 - a_2)$ . Es necesario que el nivel de bienestar que las personas asocian con el término “ingreso mínimo” sea el mismo; es decir, expresando la línea de pobreza como  $z = e(p, i, u_z)$ , todos los encuestados deben referirse a la misma utilidad  $u_z$ . (Feres et al., 2001)

suponen el uso del ingreso y gasto como medida de bienestar, por lo que no se aplican a los métodos directos.

Antes que otra cosa, existe un enfoque introducido por Sen basado en **axiomas para las medidas de pobreza**, que son las condiciones que deben de cumplir las medidas de pobreza, con ellos lo que se busca es sustentar los ejercicios de medición y análisis de la pobreza, algunos son (Feres et al., 2001, págs. 31-32):

i) Axioma focal. Una medida de pobreza no debe de ser sensible a los cambios en el ingreso de las personas no pobres, ya que un cambio en el ingreso de las personas que se encuentran por encima de la línea de pobreza no representa un alivio para las que lo están por debajo.

ii) Axioma de monotonidad: indica que, si *ceteris paribus* la reducción del ingreso de una persona bajo de la línea de pobreza debe incrementar el índice de pobreza. (Sen A. , 1996)

iii) Axioma de transferencia: Si hay una transferencia de ingreso de una persona por debajo de la línea de pobreza hacia una que lo está por arriba, manteniéndose lo demás constante, debe aumentar el índice de pobreza. (Sen A. , 1996)

iv) Sensibilidad de transferencias: Es una extensión del axioma anterior, en el cual lo que se indica es que la transferencia de una persona pobre hacia una menos pobre aumenta el índice de pobreza a mayor medida según cuan pobre sea quien realiza la transferencia.

v) Monotonidad en subgrupos: Extensión del axioma ii, indica que el aumento en la pobreza de un grupo es un aumento en la pobreza total.

Por su parte, las medidas de pobreza son dos: “*el índice de recuento*” y la “*brecha de ingreso*”, donde la primera mide *el predominio* de la pobreza, mientras que la segunda su *profundidad* (Feres et al., 2001) dado que el índice de recuento es insensible a la magnitud de la brecha de ingresos y la segunda al número de pobres (Sen A. , 1996).

El **índice de recuento** (*Headcount index*) mide el número de personas que se encuentran bajo la línea de pobreza<sup>12</sup>. El índice satisface el axioma focal, pero no el de monotonidad, ya que establecida la línea de pobreza los aumentos en el ingreso de los no-pobres no afectan a H al no alterar q, sin embargo, ni la baja en el ingreso de todos los pobres ni la transferencia hacia los no-pobres si con ella nadie sobrepasa dicha línea, tampoco modifica H. Por lo anterior ha sido muy criticado por no captar la profundidad y severidad la pobreza, pero ha sido muy útil para crear perfiles de pobreza al ser aditivamente separable (q= es igual a la suma de la proporción de pobres en los subgrupos que la conforman).

La **brecha de pobreza** (*poverty gap*) mide la distancia promedio que existe entre las personas pobres y dicha línea, por lo cual permite cuantificar la profundidad de la pobreza<sup>13</sup>. Este índice cumple con el axioma focal y el de monotonidad (si el ingreso de una persona pobre disminuye, el promedio de ingresos también caerá y el índice aumentará) pero no con el de transferencia ya que la media de ingresos permanecerá constante ante cualquier traspaso.

Ante las fallas presentadas en los índices anteriores Amartya Sen propuso un índice compuesto que hiciera cumplir los axiomas de medidas de pobreza, así propuso la siguiente ecuación:

---

12

$$H = \frac{q}{n}$$

q= número de personas con ingreso inferior a la línea de pobreza

n= número total de personas

13

$$PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[ \frac{z - y_i}{z} \right]$$

z= línea de pobreza

q= número de individuos con

i= un ingreso inferior a z

Que también puede ser escrita como  $PG = H * I$  para poder obtener el *cociente de la brecha de ingreso*:

$$I = \frac{z - \bar{y}}{z}$$

$$S = H[I + (1 - I)GP ]$$

Que representa la proporción H multiplicada por la relación de brecha de ingresos (I) multiplicada por el coeficiente de Gini (G) de la distribución de los ingresos de los pobres ponderado por la relación entre el ingreso medio y el nivel de ingreso de la línea de pobreza (1-I), lo cual trata de cubrir todas las faltas de información que ignoran condiciones como desigualdad y distribución entre los pobres. (Sen A. , 1996)

### **1.1.5 Finalmente ¿Qué es la pobreza?**

Es posible concluir que la pobreza efectivamente no posee un significado único e inequívoco, es problema intrincado que involucra múltiples facetas, dimensiones, variable, actores, etcétera; por ello, la diversidad de enfoques que derivan en definiciones que hacen al problema sujeto de ser estudiado y medido, bajo límites establecidos por el concepto seleccionado (el cual incluye variables y categorías, por tanto, métodos y técnicas de análisis). Bajo esta condición inapelable, es que se hace preciso definir qué se entenderá por pobreza dentro de este estudio a partir de lo visto en las páginas anteriores, para ello, resulta conveniente enlistar antes algunas formas en que se ha definido la pobreza de manera concreta por parte de algunas instituciones, en estas definiciones se pueden ver con claridad los enfoques en que se encuadran y con ello las categorías y conceptos que utilizan.

### Ilustración 2 Conceptos institucionales de pobreza

INSTITUCIÓN	DEFINICIÓN
ONU	Más allá de la nutrición, las necesidades básicas y el ingreso, la pobreza humana abarca toda la gama de capacidades y funcionamientos del ser humano. La falta de libertad política o de auto estima, el tener que respirar un aire insano, constituyen formas de pobreza tanto como la desnutrición o la escasez de ingreso. Lo cual no niega la importancia de la pobreza económica ni el papel del ingreso como un medio esencial para eliminar la privación.
BM	<p><b>Pobreza:</b> “un fenómeno multidimensional, que incluye incapacidad para satisfacer las necesidades básicas, falta de control sobre los recursos, falta de educación y desarrollo de destrezas, deficiente salud, desnutrición, falta de vivienda, acceso limitado al agua y a los servicios sanitarios, vulnerabilidad a los cambios bruscos, violencia y crimen, falta de libertad política y de expresión”</p> <p><b>Pobreza Extrema:</b> “Es el porcentaje de la población que vive con menos de US\$1.08 diario”<sup>2/</sup></p>
CEPAL	"La noción de pobreza expresa situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. Estas normas se expresan en términos tanto absolutos como relativos, y son variables en el tiempo y los diferentes espacios nacionales"
CONEVAL/ SEDESOL	<p><b>“Pobreza:</b> Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.</p> <p><b>Pobreza extrema:</b> Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.</p> <p><b>Pobreza moderada:</b> Es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.”<sup>2/</sup></p>

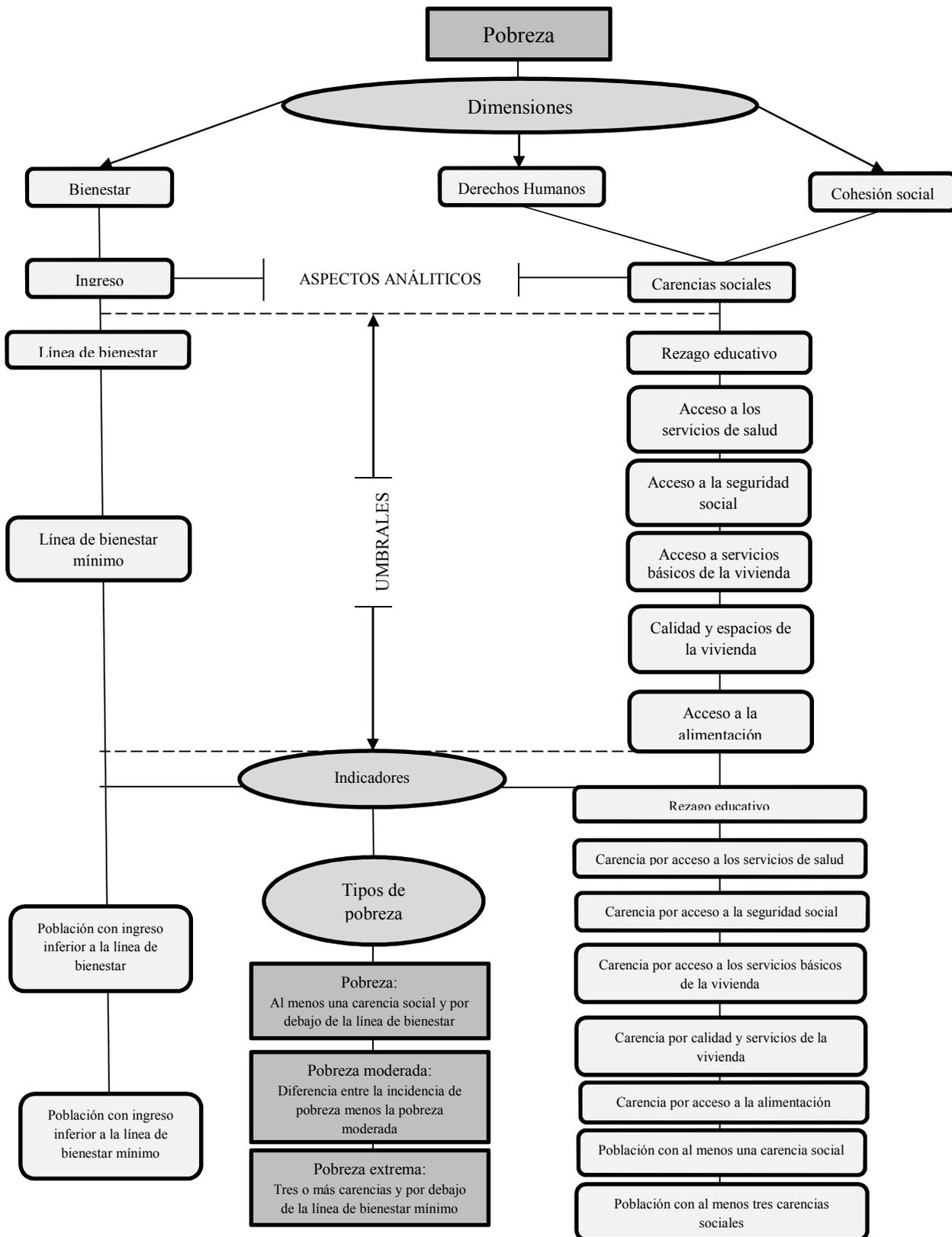
**Fuente:** Elaboración propia con información de: (PNUD, 2015); (Banco Mundial, 2000); (CEPAL, 2000); (CONEVAL, 2015); (SEDESOL, 2013 a)

Para México, la definición de la pobreza tiene su sustento en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) donde se establece que la definición, identificación y medición de la pobreza se basará en la información generada por el INEGI considerando los indicadores de: I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios

de la vivienda; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda; VII. Acceso a la alimentación; VIII. Grado de cohesión social, y IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada. Además, con base en los “Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza” publicados el 16 de junio de 2010 en el Diario Oficial, la definición de pobreza en México considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el del bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial (Titulo Segundo, Art. Cuarto); el mismo artículo 36 de la LGDS mandata al CONEVAL como el organismo encargado de establecer dichos lineamientos y criterios, así como de realizar las mediciones correspondientes. A partir de los mencionados antecedentes, CONEVAL elaboró la “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México” en 2009, la cual señala los indicadores y umbrales con los cuales es definida y medida la pobreza en el país.

La figura siguiente muestra los elementos que componen la metodología de medición de la pobreza por parte de CONEVAL, la cual deriva en la definición de la pobreza y la acotación en tres tipos distintos: pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema.

**Ilustración 3 Metodología del CONEVAL para la evaluación de la pobreza**



**Fuente:** Elaboración propia con información de: (CONEVAL, 2015)

Con la discusión llevada a cabo en el presente apartado, y considerando los elementos normativos aplicables para México en cuanto a la definición de la pobreza, dentro de este trabajo, por tanto, se define la *pobreza* como: *una condición multidimensional de carencias, la cual se concreta territorialmente y es variable en el tiempo; colocando a las mujeres y hombres que la padecen, en una situación de precariedad que les impide funcionar correctamente para lograr su bienestar. Su expresión, en consecuencia, depende de las circunstancias específicas de la sociedad en que se busque analizar y medir, ya que contienen elementos absolutos y relativos, y por consiguiente, sus atributos son de carácter tanto objetivo como subjetivo.* Esta definición parte de un enfoque relativo conceptualizado dentro de la pobreza material y social; para esta investigación resultan importantes los elementos y las variables relacionadas al territorio y a las carencias sociales, específicamente las relacionadas a las cuestiones de la calidad del espacio de la vivienda cuantificado por el acceso a los servicios básicos.

Finalmente, la condición de pobreza esta socialmente percibida como un problema, de muchas formas al igual que sus definiciones, la pobreza ha sido entendida por la sociedad como una situación anómala del funcionamiento social, este hecho hace posible un mecanismo de intervención política para buscar corregir el problema. Las políticas públicas se constituyen como una herramienta que la sociedad posee para actuar y hacer operar el aparato de gobierno en dirección a la solución de problemas sociales, como es el caso de la pobreza. El radio y capacidad de injerencia de una política pública depende de muchos factores, es cierto y muchas veces no terminan logrando sus objetivos; pero no es posible desestimar su valía como medio de transformación, de aquí que se haga necesario explorar la política pública para entender de mejor manera su funcionamiento y conocer la forma en la cual es evaluable para así lograr coadyuvar al mejoramiento de este útil, pero perfectible instrumento, en vías de hallar soluciones al problema principal planteado en la condición de pobreza.

## **1.2 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

La conceptualización y entendimiento de la política pública ha sido una cuestión de amplio debate, comenzando con las dificultades semánticas de la traducción lingüística del termino

*política* al español<sup>14</sup>, que a partir de las acepciones del inglés (polity, politics, policy) designan una variedad de significantes a la palabra<sup>15</sup>; así hay la existencia de múltiples descripciones, pero siguiendo el panorama de definiciones presentado por Roth Deubel (2002) enmarcamos el concepto en que: *La política pública se entiende como la acción que llevan a cabo las instituciones como autoridad pública, es materialización de un Estado en los actos propios de Gobierno que busca solucionar ciertos objetivos explícitos estimados como deseables o necesarios, mediante un programa de prácticas que orientan el comportamiento de los actores sociales hacia la resolución de aquellos objetivos para transformar el estado presente percibido como problemático.* El concepto tiene muchos elementos, pero el fundamental es el de los objetivos, su selección y forma de delimitar la realidad de acción de la política pública, que le otorgan a la misma una enunciación operacional que le da los caracteres de política social por ejemplo, que es el que interesa en esta tesis.

La política social como política pública es a la que se refiere esta investigación, ya que la política social es la política pública a la cual le incumbe todo lo relacionado con los problemas de carácter social (ej. Salud, educación, vivienda, asistencia social, etc.), por lo que su radio de acción es la corrección de elementos adscritos a las condiciones de pobreza, como formas de reducir las brechas que generan exclusión y desigualdad.

Ahora bien, los tipos de política pública están clasificados según el tipo de coerción que utilizan:

---

<sup>14</sup>Dicha traducción se hace necesaria dado que el estudio de las políticas públicas se da en un primer momento en los Estados Unidos como parte de los estudios de la ciencia política y administrativa, con los trabajos pioneros de Robert Dewey (*The Public and the Problems*, 1929) en la búsqueda de la unión de la resolución experta de problemas con una democracia activa y; con Harold Lasswell (*The Policy Orientation*, 1951) que investigo los procesos de decisión. (Lahera, 2004)

<sup>15</sup> En español todos los matices se engloban en la palabra “*Política*” la cual designa el gobierno propiamente de los Estados, sin embargo, en el idioma inglés “*polity*” es relativa a las actividades humanas relacionadas con el gobierno, sus formas y el concepto de Estado; “*politics*”, por su parte, designa el acto de dedicarse a <<lo político>> como las actividades parlamentarias y el debate partidario; por último, “*policy*” es una palabra que significa el plan de acción y/o programa de gobierno, la gestión de las políticas públicas en base a programas concretos. (Iruere, 2002)

**Ilustración 4 Clasificación de las políticas públicas**

<b>Tipo de Coerción</b>	Sobre el comportamiento directo de los afectados	Sobre el entorno de los afectados
Indirecta o lejana	<i>Política distributiva.</i> El Estado distribuye individualmente un derecho	<i>Política constitutiva o de infraestructura.</i> Reglamentaciones que afectan el funcionamiento del sistema político
Directa o inmediata	<i>Política reglamentaria.</i> Buscan regir el comportamiento de los individuos bajo la amenaza de una sanción directa	<i>Política redistributiva.</i> Es el caso de las políticas de redistribución de los ingresos de un grupo social hacia otro

**Fuente:** Elaboración propia a partir de (Deubel, 2002, págs. 42-43) y (Meny et al., 1992)

Así mismo, las políticas públicas se definen por el tipo de instrumento utilizado por el Estado para llevarlas a cabo como acción pública, mostrando la comprensión y el carácter dado al problema que se pretende resolver. Dichos instrumentos son, retomando a Deubel (2002, págs. 45-46):

- Prescriptivos: utilizan la obligación, la interdicción y la autorización, sustentados en la sanción y coerción, con la finalidad de modificar el comportamiento de los individuos.
- Incentivos: pretenden inducir una conducta mediante la recompensa; su tipo de sanción es moral, económica o de hecho. Su forma de operar es mediante subsidios o tasas impositivas, la información mediante publicidad para establecer una presión social que cambie el comportamiento, reconocer o valorar el comportamiento considerado ejemplar mediante premios, etc.
- De coordinación: Lo que busca es relacionar las diferentes políticas públicas, para ello se implementa la planificación y los estudios de impacto.
- De organización y de procedimiento: Define las modalidades de acción del proceso formal de decisión y/o administración.

- Materiales: la facultad que tiene el Estado de proporcionar directamente los bienes y servicios.
- De delegación: incentivan la colaboración con organizaciones privadas, paraestatales, ONG, para la contratación de servicios, convenios y delegación de tareas.

### **1.2.1 Las políticas públicas como objeto de estudio.**

Las formas en que el estudio de las políticas públicas puede darse ha variado a medida que la matriz de relaciones Estado-Sociedad se ha transformado, tratando de captar el momento en que se encuentra distribuido el poder de decisión; las formas en que se ha abordado el tema no se suplantán ni se agotan, por el contrario, en gran cantidad de ocasiones se yuxtaponen y complementan dando lugar a enfoques y metodologías de estudio muy variadas; así, al menos son tres las distintas corrientes de pensamiento en las cuales se ha desarrollado la política pública como objeto de estudio (Subirats, et al., 2008):

#### **a) Políticas públicas y Estado.**

La primera corriente aborda las políticas públicas como medio explicativo de la acción pública por parte de los Estados. Mény y Thoening (1989) citados en Subirats, et al. (2008, págs. 20-24) dividen la corriente en tres modelos teóricos distintos: 1) Lo que podría ser llamado el enfoque pluralista, analiza las políticas públicas como respuestas del Estado (outputs) frente a demandas sociales (inputs), en donde lo que se busca es la optimización, tanto de las decisiones colectivas como del mismo proceso deliberativo; 2) el Estado es considerado como ligado al interés de clase (perspectiva neomarxista) o de élites sociales (perspectiva neomanagerial), las cuales definen los problemas sociales que serán trasladados a problemas públicos para ser atendidos por las políticas públicas; 3) en un tercer modelo, los focos de análisis son la desigual distribución de poder entre los distintos actores sociales, su forma de organización y su interacción con las instituciones, o en sentido inverso las leyes y reglas institucionales que enmarcan a dichas interacciones.

## b) Funcionamiento de la acción pública.

Una segunda corriente se enfoca a comprender la operatividad y lógica de la acción pública, pretendiendo un conocimiento mayor sobre los procesos de formulación y ejecución de la política pública; su interés se encuentra en los sistemas de acción social, ya sea como parte del management público, o como análisis de la política pública como herramientas e instrumentos de intervención, en sus efectos a partir de su eficiencia. Una óptica distinta dentro de este mismo enfoque se interesa en entender las políticas públicas como la expresión de marcos cognitivos y normativos, por los cuales se definen los problemas objeto de la acción pública, por tanto, analiza las ideas y representaciones de los distintos actores sociales que pueden ser elevados al planteamiento de propuestas y demandas.

## c) Evaluación de efectos.

Busca explicar resultados y efectos (previstos y no previstos) de la implementación de las políticas públicas. Esta corriente principalmente se ha dedicado, en primer término, al desarrollo de metodologías y herramientas de evaluación aplicables al desempeño del sector público; por otra parte, los estudios también se han ocupado del proceso de evaluación y de su ejecución, como mejora de la gestión pública en el proceso de toma decisiones.

### **1.2.2 El ciclo de las políticas públicas.**

Instrumentalmente, como manera pragmática de abordar las políticas públicas para analizarlas de manera concreta en la realidad social, el ciclo de las políticas públicas se ha constituido como uno de los mejores medios para comprender el proceso que va de un asunto percibido como problemático, a una acción pública concreta para ser resuelto. El ciclo de las políticas públicas es una herramienta, propuesta por el Dr. Charles O. Jones en 1970, la cual permite descomponer analíticamente el desarrollo de la política pública en etapas o sucesiones lógicas en la cual se identifican cinco fases generales ( (Meny, et al., 1992, págs. 104-107); (Deubel, 2002, págs. 49-51); (Subirats, et al., 2008, págs. 44-46)):

*I. Identificación de un problema.* Los actores políticos y sociales perciben una situación como problemática demandante de una solución, por ende, se busca inscribir en la

agenda del sistema político para ser sujeta de una acción pública. Hay que tener en cuenta que no todo problema social pasa a ser una política pública, el tratamiento político que se le otorgue depende del grado de incorporación que tenga el problema a los *media* (conocimiento científico, difusión de información, la visibilidad de los afectados, etc.).

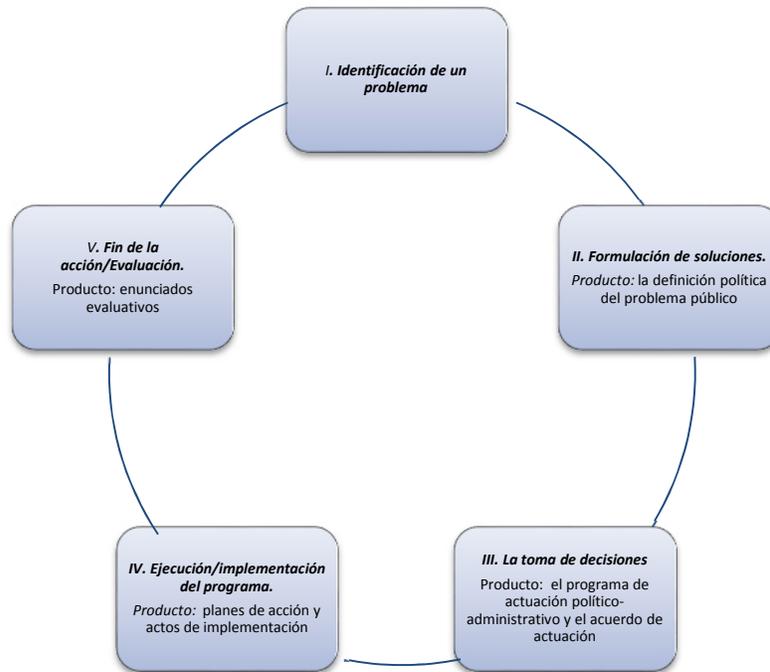
*II. Formulación de soluciones.* Es el “filtro” por el cual el problema es considerado por los actores públicos e incorporado en la agenda. Estando el problema dentro de la agenda gubernamental, se busca la comprensión de la situación, se elaboran, se proponen y negocian respuestas como solución.

*III. La toma de decisiones.* A partir de la definición de un modelo causal decide la respuesta más idónea por parte de los actores autorizados por el sistema político para tomar decisiones (gobierno, parlamento). Dicha respuesta consiste en un programa de actuación político-administrativo, que contiene objetivos, instrumentos y procesos para resolver el problema en cuestión.

*IV. Ejecución/implementación del programa.* Se llevan a la aplicación práctica las soluciones escogidas, lo que conlleva a una adaptación del programa a situaciones concretas (producción de *outputs*).

*V. Fin de la acción/Evaluación.* Los impactos de la implementación de la solución escogida son medidos y evaluados por los actores sociales y políticos-en términos de cambios de conducta de los grupos-objetivo y del grado de resolución del problema-, lo que da pie a la reformulación o modificación de la política, o a su definitiva supresión.

**Ilustración 5 El ciclo de las políticas públicas**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de (Subirats, et al., 2008)

Para cada fase del ciclo, comenzando por la fase en la cual se incluye en la agenda pública el problema, deben de identificarse productos resultantes. Así, en la segunda fase, el producto tiene que ser la definición política del problema público, que es el marco que lo delimita con y para los actores públicos, pudiendo indagar las causas probables y las maneras de intervención; en la tercera etapa, por consiguiente, se espera que el producto sea el programa de actuación político-administrativo que sienta las bases legislativas y reglamentarias para la implementación de la política pública, así como el acuerdo de actuación que fije las responsabilidades y los recursos con los cuales se llevara a cabo la acción pública; En la cuarta fase de ejecución, los productos tienen que ser los planes de acción y los actos de implementación, los primeros establecen el espacio, el tiempo y la población en que se llevara a cabo la política, mientras que los segundos, son las decisiones y actividades administrativas propias de la aplicación; ya por último, en la fase de evaluación, los enunciados evaluativos que buscan evidenciar los efectos de la política pública, tanto en su impacto, como en los beneficios observables, funcionan como mecanismos para valorar la pertinencia, eficacia y eficiencia de la intervención.

Esta manera cíclica de entender la política pública como un proceso, tiene algunas ventajas y desventajas por lo cual únicamente tiene que ser visto como un marco de referencia. Entre las ventajas se hallan: 1) la observancia de círculos de retroalimentación; 2) permite analizar la composición y variación de los actores implicados. Como desventajas se cuentan: 1) que es una perspectiva descriptiva que toma el proceso de la política pública con un orden cronológico, lo cual no es siempre real, ya que el orden no es lineal y por etapas sucesivas, siempre pueden existir rupturas en el ciclo ocasionadas por la reformulación del problema público y de sus soluciones; 2) en base a lo anterior, puede llevar a establecer una coherencia artificial a la política pública; 3) su marco de interpretación es “legalista”, lo que lo centra en la acción del Estado (perspectiva top-down), sin tomar en cuenta los actores sociales y su contexto (perspectiva bottom-down)<sup>16</sup> como posible punto de partida de la acción pública; 4) no permite considerar ciclos simultáneos o incompletos. (Subirats, et al., 2008)

### **1.2.3 La evaluación de políticas públicas a detalle.**

Es necesario, bajo los fines de esta investigación, adentrarse y profundizar más a que se refiere con “evaluación de las políticas públicas”, no sólo como el paso generalmente final del ciclo, sino como el elemento que integra tanto al problema como su solución puesta en marcha, lo que representa que la evaluación es el punto desde el cual una investigación puede describir, interpretar y criticar el impacto que tienen las políticas públicas en el mejoramiento de las condiciones de la población a la cual buscan atender, por tanto, también permite estimar qué tan bien fue percibido y formulado el problema, de qué forma fue ejecutada la solución propuesta, si acaso, esa solución propuesta fue la más conveniente y, finalmente, si el problema fue resuelto -o no-.

---

<sup>16</sup>Los conceptos *top-down* y *bottom-up* -literalmente “de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba”-, surgen del estudio de la fase de implementación de las políticas públicas, se refieren al origen y manera en que la política pública se instrumenta, ya sea desde el gobierno y sus instituciones, o de manera participativa con prominencia de la acción de la sociedad civil. El primer caso, la perspectiva top-down, es definida como “una hipótesis con condiciones iniciales y consecuencias predichas”, en donde la acción se origina desde la decisión de funcionarios gubernamentales; en cuanto a la perspectiva bottom-up, ésta identifica los actores locales, regionales y nacionales que conforman una red e implementación, centrándose más en la habilidad de los individuos y en el factor humano, que en las estructuras centrales de implementación, para llevar a cabo en concreto la política pública. (Torres, 2014)

La evaluación de políticas públicas puede ser definida desde un enfoque instrumental como:

[...] una investigación aplicada de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada. Se resalta la importancia atribuida a la emisión de un juicio valorativo sobre dicha actividad, [...]. (Cardozo, 2006, págs. 43-44)

Sin embargo, hay que considerar que la evaluación se lleva a cabo dentro de un contexto político de toma de decisiones, por lo tanto, su definición involucra también elementos sociales y políticos. Las decisiones evaluadas son políticas, y lo que una evaluación busca verificar es la racionalidad de esas decisiones tomadas por el sector público, a partir del principio de máximo beneficio social (PMBS), el cual implica que toda decisión de implementación de una acción gubernamental debe sobrepasar en beneficios sociales los costos de llevarla a cabo; lo anterior, se logra cuando una evaluación brinda la información y pruebas necesarias para medir el grado del logro de los fines propuestos por la política pública, y de las consecuencias colaterales producidas por su ejecución (Salcedo, 2011).

Las actividades de una evaluación para lograr su finalidad (las cuales la diferencian de otros modos de indagación encaminados al control de la gestión y decisiones gubernamentales como la investigación social aplicada, el análisis de políticas públicas y la auditoría<sup>17</sup>), se pueden resumir en seis puntos (Cardozo, 2006, pág. 44):

- a. Identificar los efectos provocados y los costos incurridos;
- b. Aplicar una escala de medición a los efectos identificados;

---

<sup>17</sup> [...] la investigación social aspira a acrecentar o perfeccionar el saber científico con el objetivo de constatar teorías, comprobar hipótesis, realizar generalizaciones, indagar regularidades. Si la investigación pretende conocer, descubrir, explicar los efectos o impacto de la gestión pública, entonces la llamaremos evaluación. Si la investigación se enfoca en el diseño de una política pública para realizar la prognosis, se le denominará análisis de políticas públicas. Si la investigación se instaura para fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de una política pública a partir de la rendición de cuentas, entonces estaremos frente a un proceso de auditoría de desempeño. (Salcedo, 2011, págs. 20-21). Una evaluación se realiza *ex post*, es decir, después de implementada la política pública, en comparación a un análisis de políticas públicas que se realiza *ex ante*, antes de que la política se ponga en marcha.

- c. Comparar la medida lograda con otra que sirva de parámetro para evaluar el mejoramiento –o no- del bienestar de la población;
- d. Explicar los resultados comparativos en función del diseño y las condiciones de aplicación del programa;
- e. Emitir un juicio de valor sobre las actividades, los efectos y sus impactos y;
- f. Efectuar recomendaciones para contribuir a un mayor logro de los objetivos.

En esas actividades de evaluación se da el análisis al origen, diseño, gestión e implementación de una política pública, ya sea evaluando sólo una parte del proceso (los procedimientos de gestión o los resultados), o evaluando todo el proceso desde el diseño y la implementación junto con todos sus componentes, o bien, comenzando con la medición de impactos y sólo si no fueran satisfactorios, retroceder hasta encontrar las causas procedimentales del fracaso del programa (Cardozo, 2006). Según el método seleccionado, durante dicho análisis se verifica el cumplimiento de cinco criterios básicos: 1) eficacia; 2) eficiencia; 3) economía; 4) competencia de los actores, 5) calidad del bien o servicio y; 6) ciudadano usuario o beneficiario<sup>18</sup>. (Salcedo, 2011)

#### **1.2.4 Una breve historia contemporánea sobre políticas públicas**

Después de los años cuarenta del siglo pasado, en la mayoría de los países Latinoamericanos se asumieron formaciones en sus regímenes de gobierno donde el Estado fue colocado como

---

<sup>18</sup> 1) **Eficacia:** Se refiere al logro de los objetivos, basada en la comparación de lo logrado por la acción gubernamental frente a lo pretendido. Se puede hablar de *efecto* cuando la evaluación mide la satisfacción en relación a la percepción de la comunidad; de *impacto* cuando se confronten los resultados contra los valores postulados por el programa y; *productos* cuando el análisis sea por medio de la relación insumo-producto.

2) **Eficiencia:** Mide la proporción entre medios e insumos utilizados, costos y tiempo, en su relación con los fines logrados. Lo que se evalúa es el cómo, no el para qué.

3) **Economía:** Se interroga sobre si los recursos han sido bien aplicados para lograr los objetivos de la política pública, frente a los logros obtenidos. Se utilizan los enfoques costo-beneficio (se compara la situación sin el actuar público contra la situación con intervención y se sacan los efectos atribuibles a ésta última) y costo-eficiencia (lleva a términos monetarios el costo de los bienes y servicios públicos en relación a indicadores de impacto).

4) **Competencia de los actores:** Es la evaluación del desempeño de los servidores públicos, se mide la eficiencia, la calidad del trabajo, la capacitación, el trabajo en equipo, etc. Todo orientado al cumplimiento de las metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo.

5) **Calidad del bien o servicio:** lo que se mide es la oportunidad, cantidad, accesibilidad, disponibilidad, precisión, seguridad e idoneidad, a partir de estándares de desempeño.

6) **Ciudadano usuario o beneficiario:** evalúa la participación del ciudadano en la aplicación de la política pública.

centro de decisión y ejecución en lo político y económico, donde la sociedad era controlada mediante su organización en grupos sociales cuya relación con el Estado era mediante un corporativismo, algo que en México emergió bajo el nombre de política de masas (Córdova, 1983), que configuro el espacio social bajo una matriz “estado céntrica”<sup>19</sup> de agregación e intermediación de interés con predominancia de las instituciones del Estado y de sus actores políticos (burocracia) (Sottoli, 2002) en el que la política social asumía un factor de transacción del poder entre los grupos en la legitimación del Gobierno, el carácter presuntamente universalista y homogéneo, que en la realidad se practicaba de manera segmentada hacia las clases medias y organizadas, tenía como fin regular las presiones sociales mediante un gasto social expansivo que equilibrara los desajustes distributivos de la renta per cápita, concentrándose el gasto en los sectores de seguridad social, salud y educación, así como en los subsidios a la oferta.

Esta práctica termino desvinculando la acción gubernamental de subvención económica y social de la política económica propiamente dicha, al no existir una coherencia programática en la aplicación de ambas, como conjunto fue desgastando la acción y efectividad de la actividad del gobierno, al no generar transformaciones en la estructura del sistema social ni condiciones de reproducción para el mismo, lo que derivó en una crisis sistémica evidenciada en la sucesión de crisis de deuda que enfrentaron los Gobiernos de Latinoamérica a partir de la década de 1980, dichas crisis contenían al interior crisis políticas y de gobernabilidad para los Estados a causa de la desintegración de los actores colectivos del pasado, por la erosión de la matriz organizacional que vinculaba a la política con la sociedad y la economía (Cavarozzi, 1991). Las respuestas a la inestabilidad creciente emanaron en forma de reformas al Estado, como críticas a su radio de acción y capacidad casi exclusiva de decisión, la propuesta fundamental de todas las reformas se entonaba dentro de las teorías neoliberales como una necesidad de adelgazamiento del Estado, una desregulación de los mercados y una apertura hacia los bienes y servicios considerados

---

<sup>19</sup> Se refiere al esquema sobre el cual se ordenan las relaciones Estado-Sociedad-Mercado. En esta matriz el Estado tiene un papel preponderante, al ser él quien funge como promotor del desarrollo económico-social y de los mercados internos de cada país; por lo que el Estado tiene también un carácter central en el ámbito de lo político. Puede ubicarse durante el periodo del Modelo Desarrollista en América Latina, en el caso de México, más concretamente, durante el periodo que va del modelo de sustitución de importaciones al del desarrollo estabilizador.

sociales para la entrada de los capitales privados en su producción y distribución. Como lo ha mencionado Sottoli (2002) era el viraje hacia una nueva matriz “mercado-céntrica”<sup>20</sup> de regulación de las relaciones sociales.

Bajo la realidad construida por las reformas neoliberales, el concepto de bienestar adquirió una dimensión que colocaba al bienestar en la esfera de lo privado, donde el Estado no puede intervenir y donde la distribución de la riqueza ya nada tiene que ver con la igualdad de ingresos y de nivel de vida, la política social de esta forma fue quedando supeditada a la política económica, en cuanto al aseguramiento de las condiciones de crecimiento y equilibrio macroeconómico (que bajo el ideario neoliberal son los únicos requisitos para lograr el bienestar de manera individual), el Estado solo debe asegurar un piso social mínimo de supervivencia condicionado a una relación salarial, su campo de acción se limita a una atención residual (Vázquez, 2012). De aquí, que la atención se encuentra especificada en el combate a la pobreza, cuya cobertura focalizada y selectiva levanta las fronteras entre lo público como atención social por parte del Estado y lo público como campo de mercantilización de bienes y servicios por parte del sector privado en relación con la sociedad civil; el gasto social es visto como inversiones en capital humano gracias al enfoque de eficiencia y productividad. La política social es usada como un instrumento transformador de las relaciones de los sujetos con los recursos, bienes y servicios, modificando lo que antes eran derechos en mercancías, a la par de relegar la responsabilidad de su dotación y distribución colectiva al mercado (Adelantado, 2007).

De tal forma, las políticas públicas desde los años ochenta del siglo pasado ha sido parte integral de los procesos de reestructuración del Estado, como medios de ejecución de las reformas que han intentado democratizar la actividad gubernamental, como medios también de lograr una asignación más equilibrada y contenida de los recursos cada vez más escasos, esto se ha dado en gran parte de América Latina. Para el caso mexicano en particular, esta historia relatada significa el proceso de transición a la “democratización del régimen”, y la consiguiente descentralización del Estado bajo el federalismo; sin embargo, en el país estos

---

<sup>20</sup> Matriz surgida de las políticas de ajuste estructural aplicadas en América Latina desde los años ochenta, las cuales colocaron al mercado como eje rector de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, lo que implica una idea distinta sobre la política primando las leyes económicas sobre las leyes emanadas de las instituciones.

procesos se ubicaron casi exclusivamente a las cuestiones electorales como elección y alternancia de representantes, dejando prácticamente intactos los fundamentos que no permiten participar a la población en la toma de decisiones en materia económica y social (Aguilar, 2004). Estos factores, el hecho de que en México de hable de un sistema político autoritario en transición democrática, involucran que la cuestión de las políticas públicas asuma matices particulares, que hacen que el tratamiento analítico que se efectúe sobre las políticas públicas implementadas en el país difiera del realizado en los países en que se origina la temática –por ejemplo los Estados Unidos o Europa- (Cabrero, 2000).

Por lo anterior, el contenido visto durante el apartado ha de fungir como punto de inicio y comparación de lo realmente observable en el caso mexicano, ni los modos de abordar la política pública como objeto de estudio, ni el ciclo de la política pública han de corresponder completamente a lo que se irá encontrando durante la investigación; sin embargo, se parte de esas formulaciones teóricas que constituyen un cuerpo analítico, pero el cual se conducirá ajustándose a la tipología específica de la matriz de relación Estado-Sociedad que permea en México, su contexto, su economía, su estructura y su política.

Dentro del presente capítulo, se han abordado los dos ejes generales de la temática de esta investigación, la pobreza como problema y las políticas públicas como instrumento de solución, el trato ha sido general con el fin de comprender su intrincada complejidad conceptual y poderlos llevar al ejercicio práctico de su estudio en capítulos posteriores. Se ha determinado un concepto de pobreza con el cual se trabajará, dicho concepto integra elementos como el territorio, la dependencia al espacio y tiempo social y las características de los agentes sociales que se ven afectados por esa condición de pobreza. De igual forma, se han conceptualizado las políticas públicas como ese instrumento político de coordinación entre la sociedad civil y el Estado para resolver problemas públicos de interés general, que también guarda relación dependiente al espacio, tiempo y características de los actores involucrados en la enunciación del problema y la política; donde la evaluación funge como medio para conocer si el proceso concretado en la política pública, ha sido correcto en la apreciación, formulación y solución del problema, lo que dice mucho de la relación que se guarda entre las gentes y el gobierno.

El siguiente paso es especificar y comprender –en sus orígenes y desarrollo- ese espacio y tiempo acotado en la ciudad del cual dependen los elementos pobreza y políticas públicas, el cual les otorga la especificidad que es la estudiada en esta tesis; es el paso que lleva a ambos conceptos generales a sus nociones de pobreza urbana y de políticas públicas contra ese tipo de pobreza.

## **CAPÍTULO 2: ORIGEN, DESARROLLO Y MANIFESTACIÓN DE UNA NUEVA FORMA DE POBREZA.**

---

La pobreza es una generalidad ambigua si se le aborda sin más, es por eso que se concibe necesario hacer específica la condición a aspectos espaciales y temporales. La presente tesis aborda la pobreza en su expresión territorial en las ciudades, este capítulo parte con la premisa de que el origen de la misma es una cuestión histórica estrechamente relacionada a los procesos que acompañan al sistema económico y social capitalista en su marcha en el tiempo, la pobreza como se conoce en las ciudades es producto de la manera en que las ciudades se han creado bajo los parámetros de la reproducción de capital. El capítulo inicia con dicha historia, que por cuestiones de espacio no es toda sino únicamente el momento más próximo al presente y el más definitorio para la constitución de la pobreza urbana actual, a saber, la parte en que el capitalismo se reestructura y se presenta como neoliberalismo.

Dicha reestructuración del sistema de producción es el germen de una pobreza que se localiza en las ciudades, las mismas que ha creado como soportes materiales para su reproducción, se sigue por tanto, con las características de esa urbanización neoliberal. Posteriormente, para acercar la problemática a una situación concreta y visible, el problema es ubicado de manera más específica al caso mexicano, al estado que guarda la pobreza urbana a nivel país y municipio. Así mismo, dado que el presente trabajo ha estado considerando a las políticas públicas como instrumento viable de acción al remedio de la problemática, el capítulo termina con una revisión a las principales políticas públicas que se han implementado para combatir la pobreza urbana en México dentro de los últimos años. La finalidad del capítulo es cerrar el marco teórico que abra las posibilidades de comprensión conceptual tanto de la pobreza como generalidad, como de la pobreza urbana como especificidad espacial concreta; y de las políticas públicas operadas como programas en la solución de la misma. Lo anterior para dar pie al estudio del caso que será visto en el capítulo final.

## **2.1 EL GERMEN DE UNA NUEVA POBREZA.**

Sí, la pobreza tiene una larga marcha en la historia de la humanidad, incluso existen planteamientos que la ubican como parte de la condición humana, como parte inherente e inevitable del funcionamiento de las sociedades, arguyendo una circunstancia natural, en que el ser humano tiende a las supremacías y a la desigualdad, y frente a estas posturas se hallan las contrarias como las de teóricos y teóricas que ven el funcionamiento de la sociedad de manera histórica, las cuales alegan que la pobreza es producto y sostén de un sistema económico de carácter históricamente concreto, por tanto, reversible y eliminable con la transformación de las estructuras económicas y distributivas de la sociedad imperante. Ambas posiciones conllevan algo de verdad, la pobreza ha sido un asunto social persistente que parece no agotarse ya al contrario revitalizarse al tiempo que las sociedades avanzan; sin embargo, no es una condición “natural” casi teológica incorporada al funcionamiento colectivo de los individuos, su carácter es específico de la manera en que esas colectividades se organizan, la pobreza como la conocemos es fundamentalmente una condición propia del sistema social-económico capitalista, pero dentro de este sistema, que también ha cambiado en todo lo que lleva de desarrollo, la pobreza no ha sido la misma, no se ha sostenido y reproducido de manera idéntica desde el siglo XVII hasta la presente segunda década del siglo XXI, aunque los fundamentos estructurales que la provocan parezcan iguales existen peculiaridades, por lo cual, no es posible hablar de <<La Pobreza>> como si fuese un hecho transhistórico, la muestra es que en la actualidad se vive una clase de pobreza incomparable con otras condiciones de carencia, exclusión y desigualdad que se han vivido en otros tiempos.

Para iniciar hay que comenzar entendiendo qué es el capitalismo, la manera en que se desarrolla con y en la globalización, y cómo es reestructurado mediante la política neoliberal.

### **2.1.1 Capitalismo y Globalización.**

El capitalismo es un sistema social histórico cuyos orígenes se remontan al siglo XVI, gestado en la etapa de disolución del feudalismo, como bien lo reseña Marx (1987) en el famoso capítulo XXIV del Capital (“La llamada acumulación originaria”). Pero no es hasta el siglo XVIII que el capitalismo se conforma como sistema dominante de las relaciones

sociales de trabajo e intercambio, cuando el capital -entendido como la acumulación de esfuerzos de un trabajo pasado que no han sido gastados y que serán utilizados en el proceso producción-, comienza a ser el objetivo mismo del capital, es decir, cuando la acumulación del capital se realiza con el fin de acumular más capital (Wallerstein, 1989), con ello se desata un desarrollo expansivo de integración de relaciones sociales y espacios en torno al proceso de producción y reproducción de capital, es entonces que comienza a ser constituida lo que Braudel llama una “economía-mundo” en torno al capital, que estructura al capitalismo al sostener el proceso de constante autoproducción del sistema, actuando como escenario en el cual las actividades productivas (económicas y sociales) son llevadas a cabo. Una economía-mundo ocupa un espacio geográfico determinado, segmentado por la división del trabajo que se establece, y que posee un (en ocasiones dos) centro dominante o capital económica que se expande y divide en zonas sucesivas desde el centro hacia las zonas intermedias y por último a las zonas marginales, aumentando la situación de subordinación y dependencia a medida que la expansión se aleja del centro (Braudel, 2002).

El capitalismo al constituirse como una economía-mundo va abriéndose paso por los territorios incorporándolos funcionalmente al proceso de reproducción y ampliación del capital mediante la mercantilización generalizada de las cosas y de las personas, el mecanismo de expansión se da con las cadenas de mercancías (*commodity chain*) que unen como eslabones los procesos productivos mediante la división del trabajo que conllevan<sup>21</sup>. Dichas cadenas indican la necesidad inherente del capitalismo de tener acceso a fuentes, cada vez más amplias, de mano de obra, tierra, materias primas y mercados, razón por la cual la expansión como sistema se da en la misma ampliación de su carácter de economía-mundo, es decir, territorialmente (extensivamente) condicionando los espacios y socialmente (intensivamente) estructurando las formas de convivencia e interacción de las personas, de manera que territorio y dinámicas sociales se conjuguen a suerte que el ciclo de reproducción del capital se realice de la forma menos friccionada posible.

---

<sup>21</sup>Una cadena de mercancías es visible retrospectivamente desde un producto terminado puesto en venta (Wallerstein, 1999), para tener tal o cual mercancía en el aparador han sido necesarios procesos anteriores, cada cual ha utilizado obreros, máquinas y otras materias, el proceso sucesivo de transformación del valor de uso en mercancías desde el primer proceso hasta la venta del producto terminado, que ya sólo puede realizarse como valor de cambio por dinero, indica la cadena de mercancías.

En el capitalismo la globalización representa un punto culminante de la continua expansión tanto de su producción como de sus relaciones, la relación capitalismo-globalización inicia con la época colonialista entre 1490 y 1530, cuando son integrados al sistema-mundo capitalista los territorios de América Central y del Sur con la conquista, así como de África y Oriente Medio. Pero la globalización actual debe ser entendida como una época “nueva”, definida en comparación con las anteriores dentro de la historicidad del capitalismo (Robinson, 2007)<sup>22</sup>. La estructura fundamental de la actual globalización -o mundialización, siguiendo a Samir Amín (2001)- es la polarización que conlleva implícitamente la desigualdad entre los participantes del sistema, una desigualdad inherente y creciente a medida que los países se “ajustan” a las políticas globales propias del capital, las cuales subsumen cualquier otro factor (social, ideológico...) a la lógica económica mediante *una ley del valor mundializada* que indica la integración de los mercados de productos y mercancías, mientras los de trabajo incrementan su segmentación, aumentando la desigualdad tanto interna como externa de los países dependientes. Por tanto, la globalización capitalista no representa una “unificación” global, por el contrario, existe una necesidad de mantener a los Estados nacionales separados, pero vinculados mediante un mercado trunco que se sella en los acuerdos políticos multinacionales mandatados por los países hegemónicos, los cuales comprometen los intereses nacionales y de la población con los intereses de las empresas transnacionales.

Que el *leitmotiv* económico lo representen las empresas transnacionales montadas sobre las cadenas de mercancías, significa que la red de la globalización pasa más por la flexibilización de la producción y por su descentramiento, facilitado por las nuevas tecnologías de compresión del espacio y tiempo, que por alguna otra cuestión; esto representa una contingencia que obliga a la reestructuración organizativa del sistema, ya que las cadenas de mercancías que se hacen flexibles y en red en la globalización, dependen de la

---

<sup>22</sup> Para Robinson (2007), la globalización representa la cuarta etapa de la “*larga marcha*” de la historia del capitalismo. La primera etapa es, como ya ha sido mencionado, la era colonialista, la primera expansión del capital como tal en la forma del mercantilismo y la acumulación primitiva; la segunda, es el capitalismo clásico venido de la revolución industrial y cimentado sobre la consolidación de los Estados-Nación modernos del siglo XVIII; la tercera etapa, es la propia del capitalismo corporativo de monopolio, caracterizado por la conformación de un solo mercado mundial y la formación del sistema de Estados-Nación que han conformado el capitalismo contemporáneo desde 1970. La cuarta es la época contemporánea de la globalización, del capitalismo tecnológico.

organización del trabajo horizontal que va diseminando subdivisiones y especializaciones laborales dentro de la división internacional del trabajo, dando pie a figuras laborales como la subcontratación o el *outsourcing*, las cuales subsumen aún más el trabajo frente al capital empeorando las condiciones en las cuales se desempeña la labor de reproducción de la fuerza de trabajo. Ambos factores –tecnología y división del trabajo- constituyen la estructura horizontal del capitalismo bajo un régimen de acumulación post-fordista<sup>23</sup>, en el cual el capital asume como signo principal al capital transnacional y financiero.

Para comprender cabalmente la globalización, especialmente la globalización capitalista contemporánea, hay que reconocer que esta se trata de un proceso complejo de interacción de fuerzas políticas que buscan la posibilidad de dirigir los beneficios hacia sus intereses, la globalización que parece moverse sobre las ruedas de la tecnología y la innovación, es en realidad producto de los impulsos que la lucha de clases y la encarnizada competencia entre capitales provocan. La lucha entre clases y capitales por la apropiación del derecho de determinar el qué, cómo, dónde, para qué y para quién producir, que determinan la forma de apropiación del producto resultante del trabajo socialmente visto, indica que la globalización es un campo en el cual son visibles actores claros de esas luchas, las ya mencionadas empresas transnacionales, los trabajadores y, por supuesto, el Estado; en el próximo apartado se dará paso a mostrar la condición de globalización capitalista configurada en el campo social-político de lucha de los actores de la transformación. El neoliberalismo representa ese momento social de reestructuración del capitalismo que configura las relaciones sociales y a las instituciones que las median (a saber, el Estado, las empresas, las familias...), como mecanismo de mantener el proceso de reproducción de capital bajo las condiciones de la globalización.

---

<sup>23</sup>Escribe Harvey (1998) siguiendo a algunos autores de <<la escuela de la regulación>>, que un régimen de acumulación consiste en una forma, estable durante un determinado tiempo largo, de asignar el producto neto de la producción entre la acumulación y el consumo, a lo que debe de corresponder una transformación de las condiciones de producción y de reproducción de los asalariados; el cual se materializa en normas, hábitos y leyes que aseguren la unidad del proceso, es decir, una consistencia entre los comportamientos individuales respecto al esquema de la producción. (143-144 págs.) A lo que el post-fordismo representa el cambio de régimen de acumulación, la transición de un modo de producción y regulación social iniciado a mediados del siglo XX (caracterizado por la cadena de montaje, la producción en serie, la taylorismo en la organización del trabajo, altos niveles de consumo, mercados internos cerrados, y una alta intervención del Estado guiada por un pacto social Keynesiano de bienestar) hacia un régimen de acumulación flexible que inicia a mediados de los setenta, caracterizado por el modelo toyotista en la producción y el neoliberalismo en lo político y social.

### 2.1.2 El discurso y la política Neoliberal.

- *Surgimiento*

El neoliberalismo es ante todo una idea que se materializa convirtiéndose en hegemonía mediante su instauración en las instituciones de la sociedad, entendiéndose lo anterior es fácil comprender el proceso que se gesta desde los años cuarenta del siglo XX, que se desarrolla sobre los años sesenta y setenta, y se erige como el discurso y la política de la ortodoxia a partir de la década de los noventa hasta la fecha, sin embargo, la historia del neoliberalismo no es lineal ni determinada por un sistema de causas y efectos. Sus orígenes ideológicos inician a la par de la implementación del pensamiento Keynesiano como modo de regir la economía, cuando en los países industrializados se adopta el pacto social conocido como “Estado de Bienestar” y en los países de tercer mundo, como los latinoamericanos, la perspectiva es dirigida hacia una práctica desarrollista que buscaba la convergencia de la dualidad económica del capitalismo (que los países atrasados alcanzarán a los más desarrollados) (Escalante, 2015); en ambos casos, el Estado se alzaba como rector de las relaciones económicas al ser el principal actor promotor del desarrollo social y del progreso material, el capitalismo se hallaba en lo que Harvey llama <<liberalismo embridado>>, lo cual indica que las “libres fuerzas del mercado”, y por ende el poder de las empresas y corporaciones se encontraban limitadas social y políticamente por la regulación y dirección del Estado, que en ese entonces lograba altas tasas de crecimiento económico y relativo bienestar social permaneciendo así durante las décadas de los cincuenta y sesenta (Harvey, 2007).

Bajo ese panorama era impensable que las ideas que se gestaban en la *Mont Pelerin Society* liderada por Friedrich Von Hayek y sus seguidores (como Milton Friedman y Karl Popper) tuvieran algún tipo de resonancia en la política pública oficial, sus ideas se sostenían en dos principios básicos: la libertad individual y la adherencia a la economía neoclásica del libre mercado, principios esgrimidos a manera que las leyes de la economía fueran las que dictarían el curso de la sociedad y no al revés, como venía sucediendo en el liberalismo embridado (George, 1999). Las ideas neoliberales encontraron una gran grieta por donde colarse a la política y convertirse en la ortodoxia durante la crisis mundial de acumulación de capital de principios de los años setenta, la cual estuvo caracterizada por un proceso de

estanflación que provocó la caída en los ingresos fiscales de los Estados que condujo a severas crisis de deuda, mismas que se hacían más evidentes por el esquema de reproducción de capital sostenido por un pacto social de bienestar soportado económicamente por una base volátil y endeble, llevando a los gobiernos a vislumbrar como primera respuesta la reducción en el gasto social y en el desmantelamiento del aparato estatal de prestación de servicios y de dotación de bienes; el contexto de crisis de sobreacumulación con bajas tasas de crecimiento que marchaba en el tiempo desvalorizando capital representaba un peligro para las clases más altas ya que involucraba que, económicamente hablando, la proporción de las rentas nacionales que podían apropiarse fueran en picada con tasas de crecimiento nulas e intereses y dividendos en sus números más bajos en décadas y, políticamente hablando, representaba una coyuntura en la cual los movimientos obreros y fracciones de la izquierda impulsaban alternativas radicales para la transformación total del modelo económico-social, llevando a la práctica intentos serios de socialismo y comunismo en cada continente (Harvey, 2007).

Lo anterior, son las circunstancias que hicieron que las ideas neoliberales se decantaran como la solución al problema que atravesaba el capitalismo global, ya que permitía el reposicionamiento del *poder de clase*<sup>24</sup> por parte de las elites y bloqueaba cualquier intento de sustitución del modelo, así lo demuestra la política de redistribución neoliberal que amplía las desigualdades sociales en beneficio de los capitales acumulados, mediante la reducción de los gravámenes al capital y el aumento de los dirigidos a sueldos y salarios (Piketty, 2015) y el establecimiento de una situación global de alta inequidad a partir de la década de los ochenta (Porta & Bianco, 2011), producto de las políticas -hacia el exterior- de desregulación financiera y de apertura de mercados y, -hacia el interior- de políticas de “creación de ambientes para la inversión”, que representan políticas de regulación al trabajo. El neoliberalismo no ha representado una “mejora” en la situación económica mundial, si se

---

<sup>24</sup> El término <<clase>> carece de una terminología estable, es un concepto teórico movible que adquiere dimensiones distintas según el lugar y el tiempo que contextualice su uso, dentro del contexto del capitalismo global y su proyecto político neoliberal, el poder de clase alude a los agentes que poseen, además de una increíble capacidad de acumulación de fortunas personales, un poder económico que les permite influir en las decisiones políticas, tanto nacionales como globales, en su beneficio para continuar acumulando capital. Gran parte de su poder económico proviene de la esfera financiera, aunque no es la fuente exclusiva ni determinante, los característicos de la <<clase>> en el neoliberalismo del capitalismo global es la heterogeneidad y la dispersión que permiten la movilidad del capital en forma de flujos globales (George, 1999; Harvey, 2007; Robinson, 2007).

medir el crecimiento por el PIB resulta claro lo anterior, ya que la tasa de crecimiento global se ha mantenido desde la década de 1980 en un 1.4% para caer a solo 1% a partir del 2000 cuando en los sesenta era aproximadamente de 3.6%, resulta por tanto evidente que el neoliberalismo representa más un trasfondo político que económico, una acción de acoplamiento del modo de reproducción de capital hacia un sistema de acumulación por desposesión (Harvey, 2007) que se caracteriza por la empresarialización, mercantilización y privatización de los otrora activos públicos, como medio de ampliar las áreas de rentabilidad para las inversiones, en sintonía con su finalidad de acrecentar la masa de riqueza acumulable y mantenerla en las mismas manos, sin importar los costos sociales y ambientales que esta conlleve.

- *El Estado y política neoliberal.*

Como lo expresa Cecilia Satriano (2006), el proyecto neoliberal buscaba la transformación de las relaciones entre el Estado, el mercado y la familia mediante la tendencia hacia la privatización, una desigualdad en la condición de ciudadanía que desarraiga el status universalista del acceso a los servicios básicos como salud o educación, y la focalización de la intervención del Estado en necesidades coyunturales y selectivas de pequeños grupos de población. La finalidad era desembridar al capitalismo de los pactos político-sociales del Estado de bienestar en los países desarrollados, y de las prácticas desarrollistas de los países en desarrollo.

De igual forma que la expansión capitalista es desigual e inestable en su forma de cubrir los territorios, así el neoliberalismo ha ido constituyendo bajo tumbos y conversiones los modelos sociales y de Estado propicios para lograr su cometido; sin embargo, el neoliberalismo como proyecto político ha llevado a que los Estados asuman dos posturas de manera general en toda nación donde el dogma neoliberal es aplicado, a saber, en primer lugar el Estado neoliberal busca crear y resguardar “climas óptimos” para los negocios e inversiones y, en segunda, tiene un comportamiento parcial favoreciendo la integridad y solvencia de las instituciones financieras sobre cualquier otro principio social (Harvey, 2007; George, 1999). La manera en que son llevadas a cabo ambas posturas difiere entre países, por ejemplo, en los países en desarrollo el papel del Estado es más activo mediante la emisión de leyes y reformas que construyen el marco legal para el posicionamiento e integración de

dichos países al redil neoliberal comandado por los organismos internacionales; en su intervención directa a la población que habita en cada Estado, la política ha virado en lo social a desvincular de la obligación y poder de los aparatos gubernamentales las acciones para conseguir y mantener el bienestar, delegándose la facultad a la sociedad civil y sus organizaciones.

La reconversión del Estado y de la política implementada por él, la cual prima ahora lo económico sobre lo social<sup>25</sup>, ha dado como resultado el aumento de la pobreza y una serie de medidas compensatorias que únicamente han servido para continuarla sin resolver el problema. El supuesto “derrame”<sup>26</sup> que justifica el reposicionamiento del poder de clase en los proyectos neoliberales nacionales jamás ha llegado en cerca de 30 años de experiencia neoliberal, por el contrario se ha constatado el incremento de la acumulación en las mismas manos que se hallan en la cima y el incremento y/o estancamiento de los pobres de antes y de siempre (Piketty, 2015)<sup>27</sup>. Las medidas de política social, como ya ha sido esbozado con anterioridad, únicamente han constituido paliativos a los problemas más críticos y urgentes como el hambre, la salud y le educación, siendo ejecutados como programas focalizados con proyecciones a corto plazo que mitigan la condición de pobreza pero la mantienen al reproducir en esa población un estado de vulnerabilidad y dependencia, haciéndose evidente su función dentro del proyecto implícito del poder de clase.

---

<sup>25</sup> Ver Cap. 1 “1.2.4. Una breve historia de políticas públicas”

<sup>26</sup> El planeamiento neoliberal respecto al desarrollo social parte del rescate a una formula del liberalismo clásico sobre una necesaria inequidad de inicio que al paso del tiempo va cerrando la brecha de pobreza; una concepción de concentración de riqueza que va siendo distribuida a medida que esta riqueza va aumentado cada vez más, los poseedores de dicha riqueza son los ricos que van haciéndose más ricos pudiendo invertir cada vez más, “creando” puestos de empleo y “construyendo” mayores y mejores infraestructuras que puedan ser disfrutadas por todos. A este planteamiento se le conoce como *economía de goteo* o *trickle down economy* y utiliza la metáfora de la fuente que se “derrama” desde la punta hasta la pileta inferior para ilustrar el supuesto mecanismo distributivo de las políticas.

<sup>27</sup>El análisis de Thomas Piketty (2015) ha permitido constatar el aumento en las brechas salariales a partir de 1970 aumentando considerablemente desde 1980, por ejemplo, escribe para el caso de los Estados Unidos: “[...], para formar parte del 10% de salariables con mejores pagas, había que ganar 3.2 veces más que para formar parte del 10% de aquellos con las menores pagas, contra 4.5 veces más en 1990.” (38 pág.); esto se suma a lo mencionado respecto a las políticas de gravámenes fiscales que cargan más a la porción de los sueldos y salarios el sostenimiento de las cargas sociales, provocando que aunado a la brecha salarial, el ingreso de los trabajadores sea implícitamente menor por la proporción de retenciones salariales.

## 2.2 LA CIUDAD EN UN NUEVO MUNDO.

La historia de las ciudades puede rastrearse hasta años antes de nuestra era, Gideon Sjoberg (1979) ubica el surgimiento de la primera ciudad en el año 3,500 A.C. en Mesopotamia ya que ahí se conjugaron los factores necesarios para el surgimiento de una ciudad, a saber, progreso tecnológico, un medio ambiente favorable y un tipo de sociedad organizada de manera específica. Siguiendo el análisis cronológico clásico de los procesos de urbanización y formación de ciudades, se llega desde la constitución de las ciudades feudales hasta la formación de las urbes producto de la revolución industrial, siguiendo el patrón que entrelaza el desarrollo tecnológico y el desarrollo en la organización social. No es el lugar para contar esa larga historia, únicamente el recalcar lo que Castells (2004) indica al explicar la cuestión urbana, como un proceso social de organización del espacio que involucra la organización de las relaciones entre las fuerzas productivas, clases sociales y formas culturales; viéndolo desde esa perspectiva, la ciudad capitalista surge como producto de la racionalidad que articula a las fuerzas productivas, las clases sociales y la cultura, bajo el cobijo de la <<sociedad industrial>> que enlaza simbióticamente a la industria con la ciudad, haciendo que la industrialización se convirtiera en sinónimo de urbanización, y ambas signos de progreso al concentrar los mayores avances culturales, técnicos y demás, lo que la convirtió en el área espacial que contiene y dirige las actividades de producción, consumo, intercambio y gestión de toda sociedad.

De tal manera, la ciudad capitalista es erigida como soporte de las infraestructuras materiales para la producción y reproducción del capital, es un producto de las transformaciones histórico-territoriales que acompañan al capitalismo en la búsqueda de mejores espacios para la acumulación y reproducción del capital, por tanto, sus signos son los elementos que se han estado discutiendo a lo largo de este capítulo, la globalización como situación reciente del capitalismo histórico y el neoliberalismo como cristalización de esa condición en las formas y estructuras de la sociedad, se conjugan para dar lugar a el “nuevo mundo” sobre el cual las ciudades se construyen y articulan unas con otras, definiéndolas con base al patrón irregular y desigual que el movimiento del capital conlleva, jerarquizando y colocando las ciudades en posiciones y condiciones en razón a él. Frente a los cambios del capitalismo contemporáneo globalizado y altamente tecnológico, la ciudad ha abandonado la

imagen que la vinculaba a la industria virando hacia una estructura orientada a los servicios y a la producción de bienes simbólicos e inmateriales, un nuevo mundo, uno que produce necesariamente nuevas ciudades, ordenadas ahora al cobijo de un nuevo patrón de acumulación, con nuevas formas de organización, de medios y de objetos de trabajo.

En el ensayo “Las raíces urbanas de las crisis capitalistas”, David Harvey (2013) defiende la tesis de que con la entrada de las políticas neoliberales de mediados de los ochentas, las políticas urbanas dieron un giro hacia el impulso de <polos de crecimiento empresariales>> en detrimento de ciudades y regiones menos atractivas para el capital ficticio en el sector inmobiliario, en una medida que reproduce espacialmente el dogma liberal del sistema de goteo para resolver los problemas de la desigualdad geográfica provocadas por el capital en lo regional y urbano. Efectivamente, en el nuevo mundo las ciudades son edificadas según el orden que dicta el capital ficticio en el sector inmobiliario, así lo hizo evidente la crisis que estalla en 2009, ya que justamente es la burbuja de especulaciones en la producción y venta de casas la que revienta dando inicio a la debacle de la economía mundial en dicho año. Así, continuando con Harvey, la configuración de las ciudades es producto del movimiento del capital y de sus crisis que colocan a unas urbes en la cima de la jerarquía y derrumban o hundén a otras acorde a las funciones de las ciudades para el capital, dichas funciones principales las enumera Ornelas (2004, págs. 143-146) como:

- 1) Es el territorio donde se asientan y concentran los soportes materiales que forman las condiciones generales de la producción, constituidas por los medios de producción, circulación, intercambio y consumo de las mercancías.
- 2) La concentración de la población en los centros urbanos, fundamentalmente de trabajadores que tienen necesidad de vender su fuerza de trabajo para subsistir.
- 3) la concentración de los medios de consumo colectivo (MCC) necesarios para la reproducción social y biológica de la fuerza de trabajo, fuera del proceso productivo.
- 4) Es el sitio donde mayoritariamente se ubican los aparatos del Estado mediante los cuales se construyen los consensos con los que se ejerce el dominio político e ideológico de los propietarios del capital sobre toda la sociedad, de manera tal que es

donde la cultura y los valores representativos de las clases dominantes se producen y transmiten por diversas vías al resto de la sociedad.

Las funciones definen la condición material de la ciudad: a mayores y más importantes funciones, mayores y mejores infraestructuras así como servicios. El desarrollo combinado y desigual del capitalismo en conjunto con el incremento en la diversificación de funciones de la globalización, dan como resultado procesos característicos en los patrones de urbanización que dependen de la región y su posición en la división internacional del trabajo; por lo anterior, hablar de la urbanización europea dista mucho del caso latinoamericano por ejemplo, y más en específico de un país a otro, incluso de diferencias radicales entre una ciudad y otra en un mismo país.

La urbanización en Latinoamérica inicia con el periodo de sustitución de importaciones (1940-1980), con la reconfiguración que la industrialización trajo consigo impulsando el papel de las ciudades en detrimento del campo, ocasionando una migración masiva del campo a la ciudad y una explosión demográfica en las urbes; en periodos más recientes esa dinámica se ha asentado y la tasa de crecimiento se ha hecho un tanto estable, sin embargo, la urbanización neoliberal conlleva procesos paralelos que hacen que las ciudades ahora se expandan consumiendo los territorios antes agrarios, es decir, en esta nueva etapa, sería posible decir, que la ciudad ahora va al campo integrando sus espacios y su población dando lugar a las formas urbanas contemporáneas de metropolización y de ciudades-región (Pradilla, 2014).

La entrada del neoliberalismo en la región represento el viraje hacia el mercado, cuando los procesos de urbanización habían sido principalmente dirigidos por el Estado, con la ortodoxia de la política neoliberal el Estado no se encargaría más de asegurar la creación y dotación de las infraestructuras necesarias, sino que el capital ahora habría de comandar la formación de sus propios soportes siguiendo la regla de la maximización de los beneficios, representando que, en conjunto con la masiva privatización de infraestructuras beneficiosas para el mercado, se dieran relocalizaciones o desapariciones de infraestructuras y una consecuente desindustrialización por una tendencia hacia la tercerización económica, muy a pie seguidillas de lo que el capital ficticio fuera marcando como rentable, incrementándose

también con ello la amplitud de la expansión de las ciudades hacia las periferias expulsando población. Lo anterior ha llevado a las ciudades a una situación que incrementa la exclusión, la marginalidad y la pobreza, mediante la creación de escenarios marcados por la desigualdad de ingresos derivados de la localización respecto a las fuentes de trabajo, la formación de rentas y mercados de suelo, la ocupación irregular de la tierra y la autoconstrucción de viviendas, en definitiva un fragmentación de la ciudad marcada por la segregación; constituyéndose de tal modo la lista de las principales consecuencias de la urbanización neoliberal en los países de la región latinoamericana.

### **2.2.1 Las consecuencias de la urbanización neoliberal**

Las ciudades del “mundo del sur” son producto de un crecimiento demográfico descontrolado como las ciudades de Sao Paulo en Brasil o la misma Ciudad de México. Precisamente, aquel crecimiento desmesurado de las ciudades del Sur global es lo que marca la pauta de la urbanización capitalista en su forma neoliberal dentro de la globalización, ya que no son las grandes ciudades desarrolladas las que marcan la pauta del crecimiento urbano mundial, sino las ciudades secundarias, medianas y pequeñas, más aun, las aglomeraciones de caseríos o tugurios<sup>28</sup> esparcidos alrededor de los centros metropolitanos, lo cuales son habitados por apenas algunas miles de personas (Delcourt, 2008).

La globalización capitalista, junto con sus políticas neoliberales, ha conjugado procesos desenfrenados de construcción habitacional con altas tasas de crecimiento demográfico concentrado en zonas cada vez más marginales, con un desligamiento de la industria y del desarrollo humano. La imagen de la urbanización neoliberal es de un crecimiento sin desarrollo, lleno de desigualdades y estructurada por la exclusión causada por el crecimiento de la informalidad en el empleo y el hábitat, que dan como resultado un aumento de barrios pobres y marginales definidos por la precariedad urbana.

---

<sup>28</sup>Los *tugurios* se definen como barrios o zonas de una ciudad en la cual se concentran problemas de precariedad urbana que le causa a la zona problemas de habitabilidad, los tugurios se caracterizan por estar formado por población pobre y hacinada. A su vez, la precariedad urbana es un desbalance entre la demanda y la oferta de servicios básicos que existen en una ciudad, limitando el acceso a ciertos servicios básicos o recursos necesarios para acceder a la compra de bienes mínimos necesarios para cubrir las necesidades alimentarias, de salud, educación, vestimenta, vivienda y transporte de los miembros de un hogar. (Jordán et al., 2009)

De tal modo, como puede verse desde una perspectiva regional, en América Latina la <<gran transformación>> de la globalización trajo consigo que, para finales de la década de los ochenta, ya existieran más pobres urbanos que rurales, 147 millones frente a 77 millones en el campo (Delcourt, 2008). En datos actuales para la región, la población urbana representa ya el 80.0% del total con perspectivas al 83.0% para 2025; y si bien la pobreza en general se ha reducido al afectar al 29.0% de la población en 2013 (en comparación del 46.3% en 2000), el rubro de la pobreza moderada y la cuantía de población en situación de vulnerabilidad han aumentado junto con una clase media pauperizada como porción dominante; de tal forma que la reducción en el número de pobres ha sido en los casos de pobreza extrema<sup>29</sup> trasladándose a otros rubros característicos del espacio urbano (Tabla. 1). A causa de dichas tendencias la población pobre se va concentrando y aumentando en las zonas urbanas, aunque su intensidad siga siendo mucho mayor en las áreas rurales con 58% de su población en pobreza extrema (Stampini, Robles, Sáenz, Ibarán, & Medellín, 2015).

**Tabla 1 Perfil geográfico de la pobreza en América Latina (2000-2013). Total de la región.**

Incidencia	2000			2013		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Pobres extremos	19.1	55.4	28.8	9.8	34.8	15.9
Pobres moderados	17	18.3	17.4	12.2	19.4	13.7
Clase vulnerable	37.1	20	32.4	39.6	32.5	37.6
Clase media	24.6	6	19.6	35.5	12.9	30.5
Ingresos altos	2.2	0.4	1.7	2.9	0.4	2.3
Distribución Geográfica	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Pobres extremos	46.4	53.6	100	42.3	57.7	100
Pobres moderados	70	30	100	62	38	100
Clase vulnerable	82.2	17.8	100	77.7	22.3	100
Clase media	91	9	100	89.7	10.3	100
Ingresos altos	92.7	7.3	100	95.9	4.1	100
% de la población	71.6	28.4	100	73.7	26.3	100

**Fuente:** Tomado de (Stampini et al., 2015, pág. 17)

Así, la pobreza contemporánea es en su mayoría urbana en incidencia y con miras a ampliarse en el transcurso del tiempo si no se hace algo al respecto; por sus características, que obedecen a la alta masa de clase media y los crecientes rubros de pobres moderados y

<sup>29</sup>La medición de profundidad de la pobreza es acorde al enfoque de pobreza absoluta y definida como pobreza económica por ingresos. Así, las medidas de pobreza extrema, moderada y de situación de vulnerabilidad, así como la determinante de la clase media, se definen por su ingreso diario medido en dólares. Para considerar a un pobre extremo el ingreso mínimo de <2.5 usd; moderados, de 2.5 a 4 usd y; en situación de vulnerabilidad, de 4 a 10 usd; la clase media consta de ingresos entre los 10 y los 50 usd.

vulnerables, priman en su interior elementos de pobreza relativa y subjetiva (frente a lo que pasa en las áreas rurales donde la pobreza absoluta se mantiene como principal problema). Además, la población urbana posee una alta movilidad en los ingresos haciéndola transitar de una situación de pobreza a otra, provocando que las medidas para atenderla como problema público se compliquen; de tal modo, lo que resta de la presente investigación será dedicada a la comprensión de la pobreza urbana concentrándose en el caso mexicano, y de las medidas de política tomadas para solucionarla.

### **2.3 LA POBREZA EN LAS CIUDADES.**

La pobreza urbana es una dimensión territorial de la pobreza en general, la distinción funciona para esclarecer las diferencias existentes en el estado de privación que define la situación de las personas pobres bajo criterios condicionantes del espacio que se habita, los cuales definen causas y consecuencias diferenciales de la pobreza; en primer momento, demarcar que la privación del medio rural es muy distinta a la privación del medio urbano, los problemas de los pobres rurales se centran principalmente en la falta de acceso a bienes básicos que cubran los requerimientos mínimos de supervivencia, siendo asimilable su condición a la de pobreza absoluta; en cambio, para estudiar el estado de privación de los pobres urbanos resulta más conveniente considerar el enfoque de pobreza relativa, los habitantes de las urbes cuentan con un mayor acceso a una infraestructura que dota de bienes y servicios públicos como salud, educación y recreación, pero las cuestiones de la calidad del hábitat son el problema, por ello, el enfoque para tratar la problemática vira hacia las cuestiones de distribución y acceso a esa infraestructura, por tanto, la pobreza urbana se encuentra más estrechamente vinculada a las nociones de desigualdad y de exclusión social, las cuales se refuerzan por el hecho de que los habitantes de las ciudades participan de acuerdo a patrones de vida, costumbres y actividades particulares de la sociedad en que habitan, misma que está marcada por la confrontación entre la opulencia y altos niveles de vida de un pequeño sector y de los niveles aceptables de una densa clase media (Ziccardi, 2008).

La desigualdad y exclusión social que definen a la pobreza urbana y que significan una ampliación de las distancias sociales que separan en grupos a la sociedad, son producto y productoras de la segmentación de la ciudad que da pie a la segregación urbana, de lo anterior, resulta el hecho que el principal componente de la pobreza urbana se encuentre en lo patrimonial (dificultades de acceder al suelo, a una vivienda digna, a infraestructura y servicios básicos), y es que la segregación coloca a los sujetos pobres dentro de los espacios de precariedad de las ciudades, los llamados tugurios. Lo anterior indica que para estudiar la pobreza urbana desde una perspectiva espacial, hay que poner atención, antes que en las *personas pobres, en las viviendas y hábitats precarios* (Jordán & Martínez, 2009), lo que lleva el análisis a la observación de las condiciones al interior de los hogares, a la precariedad del hábitat de los pobres urbanos, para lo cual hay que advertir la existencia de características tales como la materialidad precaria en las construcciones, la exclusión de redes de aguas (potables y de desecho), la carencia de saneamiento y alcantarillado y la falta de propiedad, así como del hacinamiento; además de los componentes contextuales de los servicios sociales comunitarios como los servicios de salud y educación.

Por último, es de destacar que el contexto en el cual la pobreza urbana se desarrolla es en el de los mercados de empleo y vivienda, aunque ya esbozado con anterioridad hay que recalcar este hecho, que la heterogeneidad inherente de las ciudades se radicaliza y vuelve en desigualdad gracias al mercado de trabajo segmentado generador de desempleo e inequidad en los salarios, derivado de las diferencias en las estructuras económicas y composiciones ocupacionales entre las distintas ciudades e incluso dentro de las mismas. Por su parte, el mercado urbano de vivienda, que “alude a una serie de procesos que se desenvuelven en la ciudad, tales como dinámica del sector inmobiliario, decisiones de localización residencial por parte de las personas y familias, y gestión de la política urbana para su producción y prestación de servicios básicos” (CONEVAL, 2011, pág. 24), segmenta el espacio produciendo y ampliando la segregación y exclusión social, donde la vivienda es el principal problema tanto por su asequibilidad (falta de demanda de vivienda por falta de ingresos), como por su localización (una construcción de viviendas precarias e irregulares) – estrechamente relacionadas con lo primero-; los procesos del mercado de vivienda en países como México han seguido un camino que ha configurado grandes cinturones de miseria alrededor de las ciudades, mismos que se amplían gracias a la especulación que domina al

mercado inmobiliario, que construye casas en lugares cada vez menos propicios por la falta de acceso a bienes y servicios públicos y a fuentes de empleo.

## **2.4 POBREZA URBANA EN MÉXICO**

La urbanización en el país comenzó desde principios del siglo XX, el periodo de más alta expansión se dio a partir de 1940 –siguiendo la tendencia latinoamericana- cuando, por ejemplo, el número de localidades urbanas aumento de 22 a 124 y su población paso de 19.6 millones a más de 67 millones en un lapso de 40 años (de 1940 a 1980) con una tasa de crecimiento cercana al 5%; la explosión demográfica se concentró en las ciudades, tanto en su aspecto de crecimiento natural de población como por la migración, la dinámica se explica por el crecimiento económico que se ubicó en las ciudades gracias al patrón de acumulación sustitutivo de importaciones implementado en México; durante este periodo, que puede llamársele inicial, la urbanización se concentró en unas pocas ciudades dinamizadas por la producción de productos otrora importados y por una política dirigida al mercado interno, estas primeras ciudades que paulatinamente se fueron convirtiendo en aglomeraciones de ciudades son las que hasta hora dominan la expansión urbana, la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara. Con la llegada del libre mercado en 1980 la expansión de las ciudades continuó, constituyéndose a partir de mediados de los noventa en un proceso de metropolización, en el cual las ciudades centrales fueron absorbiendo cada vez más municipios periféricos, los cuales en su mayoría han sido integrados de manera no planeada, generando una urbanización irregular de los mismos, convirtiéndose en municipios urbanizados pobres, sin acceso a bienes y servicios básicos ni a fuentes de empleo, siendo principalmente habitacionales en donde sus residentes pernoctan para cada día trasladarse a la ciudad central a trabajar, estudiar, y hacerse de los bienes y servicios que necesitan.

El presente apartado se basará principalmente en los estudios que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) ha realizado sobre el problema de la pobreza, y en específico de la pobreza urbana en México. La metodología de medición de la pobreza del CONEVAL permite identificar a una persona pobre según el espacio de bienestar económico (ingreso de las personas), el espacio de los derechos sociales (seis carencias

sociales relacionadas con la educación, salud, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda y los servicios básicos asociados a ella, así como la alimentación) y el grado de cohesión social; siendo posible definir a una persona pobre como aquella que padece de una o varias carencias sociales y cuyo ingreso es insuficiente para adquirir una canasta de bienes y servicios básicos, además de diferenciar la pobreza por grupos de edad, sexo, pertenencia étnica, hablantes de lengua indígena, personas con alguna discapacidad y también según el lugar de residencia. Siendo en ese último rubro que los pobres son diferenciados como rurales o urbanos (CONEVAL, 2013); asimismo, CONEVAL reconoce que la diferencia entre uno y otro tipo es definida por los factores territoriales de distribución espacial de la población, de procesos disimiles de generación de riqueza y de bases productivas heterogéneas que han influido en la provisión y acceso de la infraestructura médica, educativa y de comunicaciones (CONEVAL, 2011; 2013).

Para estudiar la pobreza urbana en México, hay que considerar que para nombrar una localidad como urbana es necesario que en ésta habite una población mayor a 2,500 personas. Sin embargo, hay que atender igualmente el hecho de que las nociones de localidad han sido superadas, llevando a la conceptualización del espacio urbano a abarcar otras dimensiones como la dinámica y forma de las aglomeraciones urbanas, la relación funcional entre localidades y la movilidad de población; en dicha consideración SEDESOL Y CONAPO delimitaron el Sistema Urbano Nacional (SUN), con la conjunción de tres tipos de ciudades:

1. *centros urbanos*, o localidades censales de 15 mil y más habitantes que no reúnen características de conurbación o metropolización;
2. *conurbaciones*, o agrupamiento de dos o más localidades censales que constituyen un solo tejido urbano de por lo menos 15 mil y hasta 49 mil habitantes, cuando ocupan suelo de más de un municipio, o que superan los 49 mil habitantes pero se ubican en un solo municipio, y;
3. *zonas metropolitanas*, arrojando un total de 384 ciudades (15 conurbaciones, 21 centros urbanos y 59 zonas metropolitanas). CONEVAL estudia la pobreza urbana y la pobreza metropolitana, para la primera considera las 95 unidades constituidas por 403 municipios,

para la segunda únicamente las 59 unidades de zonas metropolitanas<sup>30</sup> que son integradas por 367 municipios (263 son municipios centrales, 43 municipios exteriores definidos en base a criterios estadísticos y geográficos y, finalmente, 61 municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana.<sup>31</sup>) (CONEVAL, 2011).

#### 2.4.1 Situación de la pobreza urbana en el país.

Para 2014 habían 55.3 millones de personas en situación de pobreza, es decir, el 46.2% de la población total del país cae dentro del rango de pobreza según la metodología del CONEVAL, de dicha población 38.4 millones habitan en una zona urbana representando el 41.7% de personas en situación de pobreza, cifras que han aumentado en cuatro años como lo muestra la siguiente tabla:

---

<sup>30</sup> “[...] conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También se incluyen a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de las zonas metropolitanas” (citado en CONEVAL, 2011 pág. 35)

<sup>31</sup> Los **municipios centrales** son aquellos en donde se localiza la ciudad central (mayor a 50 mil habitantes) que da origen a la Zona Metropolitana, cuyas características son el compartir una conurbación intermunicipal; sus habitantes poseen una alta integración física y funcional (viajes de traslado al trabajo entre los municipios involucrados en la zona metropolitana en cuestión.); municipios con ciudades de 1 millón o más de habitantes; Municipios con ciudades que forman parte de una zona metropolitana transfronteriza, con 250 mil o más habitantes. Los **Municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos** son municipios contiguos a los centrales, que no están conurbadas a la ciudad central, pero que manifiestan un carácter predominantemente urbano, al tiempo que mantienen un alto grado de integración funcional con los municipios centrales de la zona metropolitana, y cumplen cada una de las siguientes condiciones: a) Distancia a la ciudad central. Su localidad geoestadística principal, de tipo urbana, está ubicada a no más de 10 kilómetros por carretera pavimentada y de doble carril de los límites de la ciudad central; b) Integración funcional por lugar de trabajo. Al menos 15 por ciento de su población ocupada residente trabaja en los municipios centrales de la zona metropolitana, o bien, 10 por ciento o más de la población que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales; c) Población ocupada en actividades no primarias. Porcentaje de población ocupada en actividades secundarias y terciarias mayor o igual a 75%; d) Densidad media urbana. Por lo menos 20 habitantes por hectárea. Los **Municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana**, por su parte, son aquellos reconocidos por los gobiernos, federal y locales, como parte de una zona metropolitana, a través de una serie de instrumentos que regulan su desarrollo urbano y la ordenación de su territorio, además de que presentan un carácter predominantemente urbano y mantienen un alto grado de integración funcional con los municipios centrales y estar incluidos en la declaratoria de la zona conurbada correspondiente, así como considerada en el programa de ordenación y en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. (SEDESOL, 2012 (b))

**Tabla 2 Medición de la pobreza, en México. Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según lugar de residencia urbana, 2010-2014**

Indicadores	Porcentaje			Millones de personas		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>						
Población en situación de pobreza	40.4	40.6	41.7	35.6	36.6	38.4
Población en situación de pobreza moderada	33.7	34.3	35.4	29.6	30.9	32.6
Población en situación de pobreza extrema	6.7	6.3	6.2	5.9	5.7	5.7
Población vulnerable por carencias sociales	27.8	27.6	24.6	24.5	24.8	22.7
Población vulnerable por ingresos	7.4	7.6	8.8	6.5	6.9	8.1
Población no pobre y no vulnerable	24.4	24.2	24.9	21.5	21.8	22.9
<b>Privación social</b>						
Población con al menos una carencia social	68.2	68.2	66.3	60.0	61.4	61.0
Población con al menos tres carencias sociales	19.9	16.9	14.9	17.5	15.2	13.7
<b>Bienestar</b>						
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	14.7	16.2	17.1	12.9	14.6	15.8
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	47.8	48.3	50.5	42.0	43.5	46.5

**Fuente:** (CONEVAL, 2015 b, pág. Anexo estadístico)

Igualmente es apreciable que la pobreza urbana es en su mayoría moderada y de vulnerabilidad por carencias sociales, reforzando lo antes dicho, el problema de los pobres urbanos atraviesa más una cuestión de hábitat deficiente por carencia de infraestructuras sobre todo por aquellas que tienen que ver con el acceso a la seguridad social y la vivienda, que por una cuestión de ingresos sobre necesidades mínimas como las alimentarias, ya que la mayoría de las personas pobres urbanas logra cubrir con sus ingresos el costo de la canasta alimentaria pero no la de la canasta no alimentaria<sup>32</sup> como lo indica la línea de bienestar<sup>33</sup>; hay que destacar que los rubros que más valor significan para la canasta no alimentaria son

<sup>32</sup>La **canasta alimentaria** se compone de 18 grupos (maíz, trigo, arroz, carne de res y ternera, carne de pollo, pescado, queso, leche, huevos, aceite, tubérculos, verduras y legumbres frescas, leguminosas, frutas, azúcar y mieles, alimentos preparados para consumir en casa, bebidas no alcohólicas y, otros), por su parte la **canasta no alimentaria** contabiliza los costos de transporte público; limpieza y cuidados de la casa; cuidados personales; educación, cultura y recreación; comunicaciones y servicios para vehículos; vivienda y servicios de conservación; prendas de vestir, calzado y accesorios; cristalería, blancos y utensilios domésticos; cuidados de la salud; enseres domésticos y mantenimiento de la vivienda; artículos de esparcimiento y otros gastos.

<sup>33</sup>“La medición de pobreza utiliza dos líneas de ingreso: la línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes; y la línea de bienestar, que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.” (CONEVAL, 2015); la línea de bienestar mínimo a noviembre de 2015 equivale a \$1,297.65 pesos para áreas urbanas (\$920.69 para rurales), y la línea de bienestar a \$2,661.56 (\$1,708.91 para rural)

los de transporte público; educación, cultura y recreación, así como los de vivienda, que para el caso urbano se duplican en costo frente a lo que sucede en las zonas rurales.

De tal manera, el costo de vida de la población urbana es superior y las formas de solventarlo son estrechamente dependientes de la volatilidad del mercado laboral, el cual se halla definido por empleos de baja productividad y de deficiente seguridad social, así como por una creciente informalidad que se proyecta en los incrementos en las personas que son vulnerables por ingresos y pobres moderados; sumado a que los habitantes de las urbes mexicanas son en su mayoría asalariados y empleados de las industrias manufactureras y de servicios, que además poseen una baja cualificación<sup>34</sup> limitando su empleabilidad a trabajos precarios mal remunerados (Banco Mundial, 2005).

En el siguiente cuadro se muestra la distribución de las carencias en las áreas urbanas de México según los indicadores de carencia social que utiliza CONEVAL para medir la pobreza, puede constatarse que todos los indicadores son altos y el rubro de mayor importancia es el del acceso a la seguridad social(para 2014 con el 52% de la población careciendo en este rubro);y si son sumados los dos indicadores que se refieren a la cuestión habitacional (4 y 5) el 19.6% de la población sufre de carencias respecto a su lugar y forma de habitar, además se observa que estos últimos indicadores muestran que si se presentan dichas carencias es más probable que se conjuguen con otras al presentar ambas un promedio de incidencia de carencias de 3. Así, las acciones recomendadas para atender la pobreza urbana parecen hallarse, como lo indica Ziccardi (2008), en la creación de infraestructura básica, equipamientos comunitarios y la construcción y mejoramiento de la vivienda popular.

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, el perfil del pobre moderado urbano es: sin educación primaria (39.4% del total de pobres moderados), trabajador no agrícola (69.3%) del sector servicios (30.5%); en segundo lugar quedaría un sujeto con primaria completa (27.1%), autoempleado (21.8%) en la manufactura (22.1%) o en el comercio (19.8%).

**Tabla 3 Personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según lugar de residencia, 2010-2014. México**

Indicadores de carencia social	Porcentaje			Millones de personas			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
1. Rezago educativo	16.7	15.3	14.8	14.7	13.7	13.6	2.7	2.6	2.5
2. Carencia por acceso a los servicios de salud	28.6	21.8	18.4	25.1	19.7	16.9	2.7	2.6	2.6
3. Carencia por acceso a la seguridad social	54.3	55.1	52.0	47.8	49.6	47.9	2.3	2.1	2.1
4. Carencia por calidad y espacios en la vivienda	11.0	10.6	9.4	9.7	9.5	8.6	3.3	3.1	3.0
5. Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	10.7	10.3	10.2	9.4	9.3	9.4	3.3	3.1	3.0
6. Carencia por acceso a la alimentación	22.2	21.0	20.7	19.5	18.9	19.1	2.7	2.6	2.5

**Fuente:** Elaboración propia con información de (CONEVAL, 2015 b, pág. Anexo estadístico)

Para CONEVAL el nivel de análisis socio-geográfico mínimo es el municipio, desde el cual se puede estudiar micro-regionalmente la pobreza urbana a partir de la agregación que dan como resultado las categorías de ciudades dichas con anterioridad, la pobreza en las urbes se mide desde lo municipal hacia lo metropolitano; además, de que los municipios representan el nivel inmediato de gobierno que tiene las facultades y responsabilidades de aplicar la política pública de combate a la pobreza en México. Por lo anterior es primordial enfocar el análisis a la situación municipal.

#### **2.4.2 La cuestión municipal.**

Los municipios se dividen en rurales, semi-urbanos, urbanos y metropolitanos según las características de su estructura (número de habitantes, principales actividades económicas, servicios públicos, culturales y educativos con los cuales cuenta, su presupuesto anual y las características de sus asentamientos). El caso que interesa en este momento es el de los municipios urbanos y metropolitanos. Para llamar a un municipio como urbano es necesario que este cuente con una población de entre 30,000 y 60,000 habitantes; una actividad económica principalmente de mediana industria, comercio y turismo; que cuente con todos los servicios públicos: agua potable, electricidad, drenaje, pavimentación de calles, limpia, parques y jardines, rastro, mercados, transporte público entre otros. Orgánicamente está estructurado por un ayuntamiento, un presidente municipal, un órgano de relaciones públicas y de programación y presupuesto; una secretaría de ayuntamiento, de obras públicas y

servicios, de seguridad pública; así como una tesorería municipal y una oficialía mayor. Para el caso de los municipios metropolitanos a las características del municipio urbano se le suman que deben de habitar en ellos más de 300,000 personas localizadas en grandes aglomeraciones urbanas, abarcar una mayor cantidad de ramas de cada sector productivo; además de cubrir funciones de cultura y bienestar dentro de sus secretarías (Añorve, 1998).

Constitucionalmente se reconoce el municipio como uno de los tres niveles de gobierno del país junto con el estatal y federal; en 1983 adquiere el carácter de autónomo con la reforma al artículo 115 constitucional, otorgándosele una individualidad natural colectiva con capacidad de legislar y autoadministrarse dentro del campo de su competencia. La posterior reforma de 1999, al mismo artículo, además del carácter autónomo les otorga el estatuto de municipio libre<sup>35</sup> convirtiéndose así en la figura más inmediata de gobierno, y en la encargada de la dotación y cobertura de los bienes y servicios públicos<sup>36</sup>. Como se ha

---

<sup>35</sup> Artículo 115, frac. V:

Como municipios libres tienen a su cargo las funciones y servicios públicos de:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. (Frac. III)

Así como las facultades de:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. (Diario Oficial de la Federación, 2016)

<sup>36</sup> La prestación de los servicios públicos municipales es parte de la acción inmediata del Estado en el cumplimiento de sus fines mediante la Administración Pública, cuya finalidad es la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general sin propósito de lucro. Un servicio público tiene ciertos principios, entre

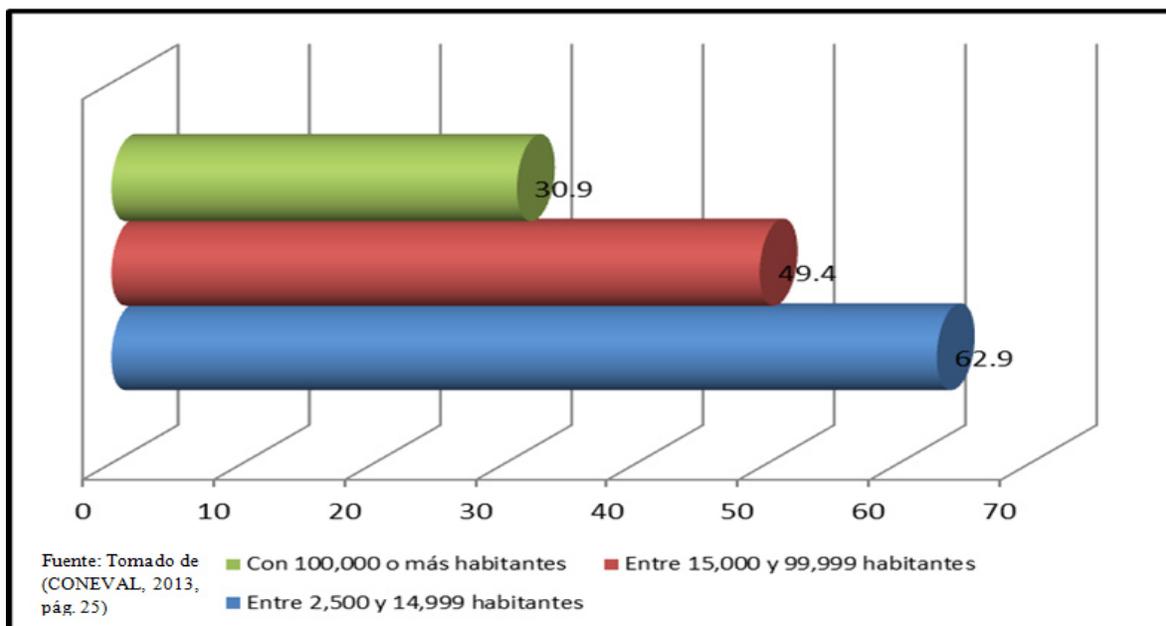
estado observando, es la falta de acceso o deficiente distribución y dotación de los servicios públicos una de las fuentes principales del origen y expansión de la pobreza urbana, por ello el municipio es un actor central de la administración pública en el problema de la pobreza urbana, por lo tanto, también lo es en el ámbito de sus funciones en que se encuentra el ejercicio directo de las acciones encaminadas a resolverlo.

La pobreza en general se ubica en los municipios de la región sur y sureste del país, derivado de que ahí se ubican estados que poseen un gran número de municipios que en su mayoría son rurales como es el caso de Chiapas, Guerrero u Oaxaca; pero para el caso de la pobreza urbana, los municipios pobres se encuentran dispersos a lo largo del territorio concentrándose en las áreas metropolitanas, presentando la tendencia de que a menor número de habitantes mayor es el grado de incidencia de la pobreza, es decir, las ciudades más pequeñas son las que más pobreza presentan en comparación de las más grandes, donde es más probable que las personas de las localidades de menos de 15,000 habitantes no tengan el ingreso suficiente para alcanzar la línea de bienestar (68% frente a 38.6% de las localidades mayores a 100,000 habs.).

---

los que se incluyen la igualdad (beneficio social colectivo), permanencia (debe ser proporcionado de manera regular y continua), adecuación (debe responder en cantidad y calidad a las necesidades colectivas), legalidad (se apoyan en normas y leyes) y de persistencia (no tienen fin de lucro o de especulación). Además se clasifican por orden jerárquica según su importancia, siendo los principales los de agua y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, así como los de seguridad pública y tránsito (Añorve, 1998)

**Ilustración 6 Distribución de la población por su condición de pobreza según número de habitantes de la localidad urbana. México, 2010**



En la última evaluación de la situación de la pobreza por municipios del país en 2010, el CONEVAL concluyó que el 82% de los municipios (2,012 de 2,456) cuentan con más del 50% de su población en situación de pobreza, de los cuales 737 son urbanos y concentran la mayor población pobre<sup>37</sup>, primariamente en 190 municipios que contienen a más del 50% de la población en pobreza y cuya característica es ser conurbados y pertenecientes al Sistema Urbano Nacional (CONEVAL, 2011).

#### *Situación en los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México*

Los procesos económicos y sociales que se han estado comentando han llevado a que los municipios urbanos formen conglomeraciones dando pie a la formación de metrópolis, en México las metrópolis se han consolidado territorialmente generando tres principales regiones metropolitanas alrededor de la Ciudad de México (ZMVM), Guadalajara (ZMG) y Monterrey (ZMM); siendo los municipios periféricos a éstas grandes urbes los que mayor incidencia de pobreza urbana presentan.

<sup>37</sup> Aunque son más los municipios rurales con población con más del 50% de la población en pobreza (1,275 de 1,389), ubicándose por ello el mayor número de municipios con población en pobreza en los estados de Chiapas, (117), Guerrero (88), Puebla (213), Oaxaca (537) y Michoacán (104); es en los municipios urbanos donde mayor población pobre habita.

Centrando el análisis al caso de la ZMVM, se puede ver que el 34.4% de su población (6, 966,610 personas) padecía algún grado de pobreza y se concentraba en las zonas periféricas de la metrópoli, en los municipios correspondientes a los estados de México e Hidalgo. En específico, son los municipios de Ecatepec y Nezahualcóyotl (y la delegación Iztapalapa en el D.F.) los que presentan mayor presencia de personas en pobreza (CONEVAL, 2013). En Ecatepec, según los datos de la “Medición de la Pobreza por Municipio 2010” de CONEVAL, el municipio contaba con un población de 1,773,155 personas, de las cuales el 40.8% presentaba algún grado de pobreza; por su parte, el municipio de Nezahualcóyotl de una población de 1,192,730, donde el 38.8% era pobre, en ambos municipios en su mayoría era pobreza moderada o de vulnerabilidad por carencias sociales, siendo las carencias de acceso a seguridad social y de acceso a servicios de salud los de mayor incidencia. Para 2015, parece no haberse revertido la tendencia, ya que en el informe anual que elabora el mismo CONEVAL para darle seguimiento a la situación de la pobreza en los municipios, Ecatepec mantiene el 40.8% de su población en pobreza y con el mismo número de 2.4 carencias promedio por persona; para el caso de Nezahualcóyotl ha sucedido la misma situación de estancamiento.

## **2.5 LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO.**

### **2.5.1 La política mexicana contra la pobreza.**

El combate a la pobreza ejecutado como objetivo de política pública por parte del Estado mexicano tiene sus raíces en los años sesenta y setenta del siglo XX. El primer programa contra la pobreza fue puesto en operación durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1982), el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) tuvo una vigencia de doce años (de 1970 a 1982) y su principal objetivo fue la promoción productiva de zonas agrícolas atrasadas, mediante la dotación de infraestructura física y económica, así como asistencia y asesoría técnica y organizativa. Ya con López Portillo (1976-1982), la estrategia contra la pobreza se concentró en la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); además, fue creado el Ramo Presupuestal 26, denominado de *Promoción Regional* que concentro los recursos destinados a la

COPLAMAR (Barajas, 2011). Con estas acciones se delinea la acción centralista de la política pública contra la pobreza, ya que la estructura funcional consistía en un control total de la presidencia mediante la COPLAMAR de los recursos, la coordinadora determinaba entonces en donde se iban a ejercer otorgándoseles posteriormente a las dependencias ejecutoras que elaboraban programas en las zonas marginadas. PIDER y COPLAMAR desaparecen en conjunto con una reducción significativa del presupuesto del Ramo 26 (de 3.8% del gasto programable en 1982 a 1.1% en 1988) en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988).

Pero no es hasta los años ochenta, consecuentemente con el inicio de la reestructuración neoliberal del Estado en México, que la atención a la pobreza como problema público se formaliza en una política y programas dirigidos a atenderla. La formalización de la acción gubernamental se dio junto con la adopción de la focalización como método para dirigir la actividad social del gobierno. Siguiendo a Ornelas (2006), este nuevo método obedece al cambio de paradigma que traía consigo el establecimiento de un Estado neoliberal, el cual viraba el objetivo de la política social de un plano redistributivo a uno compensatorio y asistencial; la focalización, por ende, individualiza el problema de la pobreza, elaborando soluciones a partir de la constitución de fondos de inversión social creados con base a transferencias monetarias individualizadas, mismas que fungen como subsidios a la demanda y subsanan temporalmente la pobreza -entendida como una cuestión exclusiva de falta de ingresos-, sin atacar el fondo estructural que la origina, el fin último de las políticas diseñadas bajo este método es el de “acrecentar” el capital humano de los pobres con la intención de que se integren a los mercados de trabajo, por ello, en conjunto con las transferencias monetarias se establecen programas mínimos de salud, educación y vivienda.

La primera política de éste tipo fue el Programa Nacional de Solidaridad Social lanzado por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) en 1989, en dicho programa se establecía la selectividad de las acciones en las personas que presentarían rasgos de pobreza, identificándola preferentemente con la población que padeciera pobreza extrema, localizando sus puntos de atención en la alimentación, regulación de la tenencia de la tierra y la vivienda. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue el programa eje de la política

pública, el cual incluso llevo a la creación de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) en su momento.

La virtud del PRONASOL ha sido su capacidad de continuidad, prácticamente desde su creación se ha seguido como guía de la política social contra la pobreza hasta las últimas fechas, casi cuatro sexenios después y con una “alternancia” política en el inter con la subida del PAN al poder por doce años. Con Ernesto Zedillo (1994-2000) la doctrina del PRONASOL continuo bajo el nombre de PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación), el cual descentralizo los recursos del Ramo 26 (que cambio de nombre a “*Superación de la Pobreza*”), los esfuerzos se focalizaron más al sector rural excluyendo las localidades urbanas de más de cinco mil habitantes; además, favorecía a los lugares que ya contaban con una infraestructura de salud y educativa establecida. En 1998 se creó el Ramo 33 “*Fondos de aportaciones federales para entidades federativas y municipios*” que, en conjunto con la reforma al artículo 115, traspasa responsabilidades a los estados y municipios; con esto se crean cinco fondos, entre los cuales están el FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social) y el FORTAMUN (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y del Distrito Federal), que son desde entonces las principales fuentes de recursos con que cuenta la administración municipal para llevar a cabo los programas contra la pobreza en México.

Durante el primer periodo de alternancia política, en el primer sexenio de gobierno panista a cargo de Vicente Fox (2000-2006), PROGRESA cambio a OPORTUNIDADES continuando su ejecución prioritaria en las áreas rurales sin considerar la magnitud creciente del problema de la pobreza en la áreas urbanas. Los recursos en este sexenio destinados a los 213<sup>38</sup> programas públicos contra la pobreza se concentraron en el Gasto Federal en Programas para la Superación de la Pobreza (GFSP). De acuerdo con Barajas (2011), con Fox se inicia una estrategia discursiva de combate a la pobreza, ya que en el GFSP el gobierno incluyo una serie de programas abiertos que no necesariamente están dirigidos a atender a personas en dicha condición, con esa “táctica” política se pretendió mostrar un aumento significativo en los recursos destinados a abatir la pobreza (casi un incremento de 95%

---

<sup>38</sup> 117 de ampliación de capacidades; 49 de desarrollo del patrimonio; 38 de generación de opciones de ingreso; y 9 de protección social.

durante el sexenio foxista) pero que sin embargo no se vieron reflejados en la realidad, ya que la mayoría de los recursos a causa de ese diseño discursivo terminaron siendo ejecutados en zonas denominadas de baja y media marginalidad.

En la administración de Calderón (2006-2012), la estrategia discursiva de combate a la pobreza continuo y se exacerbó por la falta de legitimidad con la cual asumió su cargo después de unas cuestionadas elecciones, prácticamente toda la política social fue registrada como política contra la pobreza, cuando no todos los programas sociales son necesariamente dirigidos al combate de dicho problema, ejemplo de ello la adición del FORTAMUN al GFSP, se recordara que el FORTAMUN atiende requerimientos financieros y necesidades de seguridad pública de los municipios, nada que ver con atención a la pobreza. Además, con el fortalecimiento de OPORTUNIDADES se regresó a una práctica centralizada del gasto destinado a la atención de la pobreza, haciendo recaer nuevamente el control presupuestal en esa materia en la figura presidencial (Barajas, 2011).

La política contra la pobreza diseñada por el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) continua con las mismas bases y vertientes que vienen desde el SOLIDARIDAD (alimentación, educación, salud, seguridad social servicios básicos y vivienda; focalizado en áreas con infraestructuras ya construidas) pero ahora bajo el nombre de PROSPERA (Programa de Inclusión Social), discursivamente ha sido nombrada como una política de nueva generación basada en los derechos sociales, razón por la cual se ha alineado a la estrategia global de combate a la pobreza: Cruzada Nacional contra el Hambre (CNcH), la cual busca cubrir el derecho más básico: el de la alimentación. La política social en la presente administración ha marcado como su objetivo “el cumplimiento efectivo de los derechos sociales”, siendo su principal indicador el porcentaje de personas con acceso a la alimentación<sup>39</sup>. La CNcH es la política eje que integra la labor de otras políticas -90 programas a 2014- encaminadas al abatimiento de la pobreza coordinadas por la Secretaria

---

<sup>39</sup> “Del total de personas a nivel nacional, se estimará qué porcentaje tiene acceso a la alimentación, es decir que no ha percibido o experimentado episodios de hambre por falta de ingresos. De acuerdo con la metodología de la medición multidimensional de la pobreza, tienen carencia por acceso a la alimentación las personas en situación de inseguridad alimentaria moderada y severa.” (SEDESOL, 2013, pág. 75). Su línea base en 2012 es de 56.1% y tiene una meta planteada a 2018 de 60.1 %,

de Desarrollo Social (SEDESOL) y focaliza sus acciones de acuerdo al padrón de PROSPERA.

Según el Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2014 la CNcH en el marco del PROSPERA ha atendido a 4,498,797 personas con un presupuesto de cerca de 73 millones de pesos. PROSPERA otorga apoyos de acuerdo a tres componentes y cuatro líneas de acción que atienden a las personas que se encuentran con un ingreso por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo (PROSPERA, 2015):

- Componente Alimentación, a través de la entrega de apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación.
- Componente Salud, a través de las acciones de promoción de la salud para la prevención de enfermedades, así como el impulso para el acceso a servicios de salud de calidad, y
- Componente Educación, por medio de una mayor cobertura educativa, con el otorgamiento de becas como incentivo para la permanencia y avance escolar.
  - Línea de acción 1 - Inclusión Productiva. A través de actividades de coordinación interinstitucional se brinda información y asesoría para que los integrantes de hogares atendidos por el programa accedan de manera prioritaria a los apoyos de programas de fomento productivo y generación de ingreso.
  - Línea de acción 2 - Inclusión Laboral. Mediante acuerdos de coordinación interinstitucional se busca fomentar el acceso los integrantes de hogares atendidos por el Programa a las acciones o programas de capacitación y empleo que les permitan insertarse favorablemente en el mercado laboral formal.
  - Línea de acción 3 - Inclusión Financiera. Brindando acceso a los beneficiarios del Programa, en condiciones preferenciales, a servicios financieros de educación financiera, ahorro, seguro de vida y créditos.

El monto de los apoyos varía según el número de niños menores de 9 años, al de becarias (os) según su nivel de estudios y al de adultos mayores en el hogar, el monto máximo mensual que puede percibir una familia es de 2,945.00 pesos sumando el apoyo alimentario y el de becarios en Educación Media Superior (hay que recordar que la Línea de Bienestar para el caso urbano es de 2,661.56 y de 1,708.91 para el rural), las familias que reciben este apoyo máximo son muy pocas, en 2010 únicamente lo recibieron 143,380 familias del total del padrón.

Recapitulando, el esquema de la política contra la pobreza se ha continuado durante casi tres décadas y los resultados no han sido visibles: en 1990 había 46 millones de pobres, el 56.6% de los 81.2 millones de mexicanos, en 2014 la cifra fue de 53.3 millones de pobres o el 47.6% de la población, lo que representa en términos absolutos un aumento de 16%. El esquema al que se hace mención es el denominado PTMC o Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, que tienen su fundamento en las teorías del capital humano, por ello es que se centran en atender tres factores primordiales: la desnutrición, el estado precario de salud y la baja escolaridad; que interrelacionados generan poca productividad que redundando en bajos salarios perpetuando el ciclo de la pobreza. Los PTMC otorgan apoyos bajo la condición de que quienes los reciben acudan a servicios preventivos de salud, lleven a sus hijos a las escuelas, etcétera; su objetivo es otorgar un piso mínimo de consumo a las familias y promover la acumulación de capital humano (Villarespe, 2011). Sin embargo, se ha observado que los servicios que ofrecen son insuficientes, por ejemplo, la atención en salud es limitada y no consiste en un servicio integral de protección para las familias, en el caso de la educación se ha observado que los índices de deserción no han disminuido en el paso de la educación primaria a la secundaria y poco menos en los casos de secundaria a EMS (Barajas, 2011).

### **2.5.2 La política pública urbana contra la pobreza.**

Las políticas y programas específicos a atender la pobreza urbana apuntan sobre todo a cuestiones vivienda y precariedad del hábitat, de acceso a servicios básicos (agua, electricidad, saneamiento) y acceso a la tenencia segura (regulación de la propiedad), lo anterior dado que los procesos de urbanización de México –en tendencia con los de América Latina- siguen pautas de crecimiento al paso de países desarrollados pero con menores

recursos y capacidades de gestión de las ciudades, dando paso a un desequilibrio que condena al rezago y a la marginación a grandes porciones de superficie urbana que se caracteriza por dichas cuestiones. Una mala planeación de las políticas ha llevado a que su aplicación sea básicamente de construcción habitacional en las zonas periféricas de bajo valor urbano, abonando aún más al problema de segregación urbana; por otro lado, las acciones públicas de atención a los barrios marginados son experiencias de reciente aparición y se han asegurado al aseguramiento de la tenencia predial y a los problemas de servicios básicos.

Las mejores experiencias de política pública contra la pobreza en las zonas urbanas, según Jordán et al., han sido aquellas que se han centrado en un incremento en el uso extensivo del suelo urbano por medio de la densificación del tejido urbano. Con una estrategia de política de la anterior índole, se busca que las opciones de aplicación se centren en, por ejemplo, el mejoramiento de la conectividad interurbana que facilite los flujos de personas y mercancías dentro de las ciudades y metrópolis; incrementar la heterogeneidad social en las zonas residenciales, como medio de reducir la desigualdad y la marginación a la que grupos vulnerables están sujetos gracias a acciones colaterales de segregación provocadas por la descontrolada construcción de vivienda; fortalecer el papel de los municipios en la intermediación con la federación, lo cual integre las políticas de vivienda, asegure recursos para el financiamiento viable y sostenible para los hogares, así como el desarrollo de mejores programas, y un aumento en la coordinación de la gestión de las ciudades.

A continuación se verán algunos ejemplos de políticas públicas específicas para combatir la pobreza urbana que han sido aplicados en el caso mexicano (Jordán et al., 2009):

Una política implementada en México para resolver la cuestión de la vivienda fue el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa” el cual provee subsidios para la ampliación y el mejoramiento físico de vivienda urbana y suburbana, así como programas de difusión para orientar a que las familias mantengan y conserven en forma adecuada sus viviendas. El medio de financiamiento se basa en el ahorro por parte del beneficiario, un subsidio bipartito (subsidio federal y local) y, ocasionalmente, se puede complementar con crédito a través de algún intermediario financiero.

En el caso de los servicios públicos, han sufrido un proceso de descentralización que ha traspasado la responsabilidad operativa y de distribución a los municipios en el caso de México, y en otros países, incluso se habla de procesos de privatización, esto ha llevado a que las políticas asuman un modelo de cogestión y de subsidios, en el cual se busca la participación de las comunidades locales, el Estado y las empresas privadas en su caso, con el fin de mejorar los aspectos de agua, saneamiento y manejo de desechos. En la experiencia mexicana se cuenta con la aplicación del Programa Hábitat el cual inicio operaciones en 2012 y fue fusionado con otros programas de infraestructura apenas en 2016, aunque el programa es más amplio y abarca otras modalidades de intervención, una de las modalidades principales era justamente la de mejorar los asentamientos irregulares mediante el mejoramiento habitacional con la construcción de infraestructuras sanitarias, de agua, luz y gas en las casas beneficiadas. Este programa será tratado con más detalle en el capítulo final ya que funge como política sujeta de análisis por parte de esta tesis.

La política pública urbana ha demostrado no ser suficiente para abarcar la complejidad del problema que representa, sus acciones han sido enfocadas a los problemas visibles sin atacar la raíz estructural que la genera. La tendencia global indica el incremento en la individualización de la pobreza como problema, organismos como Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) “recomiendan” a los países focalizar sus políticas hacia el financiamiento privado de los pobres, otorgándoles créditos para que ellos mismos generen sus “opciones productivas” y mejoren su hábitat, continuando así con la tendencia hacia el mercado, el fin de las políticas públicas urbanas es integrar a los pobres a los mercados, a los mercados de trabajo, de vivienda, de consumo, etcétera, lo cual implica muy poco que esto los conlleve a salir de sus situación y mejorar sus calidad de vida.

De tal modo, es posible concluir con que la pobreza urbana es un síntoma de los procesos que acompañan el desarrollo del sistema capitalista en su proceso de expansión e integración de territorios en todo el mundo, y de su mecanismo político y social para dicha integración: el neoliberalismo. Por lo que es un síntoma del funcionamiento del sistema, ya que expresa el conjunto de pautas que conforman como un todo al capitalismo, muestra lo evidente y dramático de una injusticia y desigualdad constitutiva e implícita que es encubierta por un

desenvolvimiento histórico impersonal del capital como relación de explotación, de medio de dominio de unos sobre otros para perpetuar la acumulación del capital. Es expresión histórica por tanto, ya que especifica un momento del estado total que guarda la sociedad capitalista, las ciudades y lo urbano son el hogar y flujo de las relaciones capitalistas actuales, son el motor principal del sistema, por ello muestran tal incremento de pobres y la cualidad de esos pobres dice sobre las características de la explotación.

Ya más del 80% de la población mundial habita en ciudades, de ella más de la mitad es pobre, pero su pobreza no se parece a la pobreza de antaño dominada por el hambre, la pobreza en las ciudades se relaciona más con los estilos y ritmos de vida, los cuales están sujetos a los vaivenes de los mercados (de empleo, de mercancías, de vivienda...); así el enfoque se centra en las carencias sociales que conforman el hábitat de las personas y como estas carencias los hacen vulnerables a descender aún más en la escala social. La mayoría de los pobres urbanos se encuentra en los rubros de pobre por falta de seguridad social o de algún servicio básico o en situación de vulnerabilidad por ingresos, es decir, que en cualquier momento pueden caer en la miseria. Y aquí es en donde entra el papel del Estado, su marcha atrás en el ámbito social mediante la implementación de políticas focalizadas y dirigidas al consumo a desprovisto de certeza y seguridad a la población, si bien suele existir un piso básico de subsistencia, éste no es estable ni duradero y ya ni pensar en el ascenso social y en la ruptura del ciclo de la pobreza con ayuda de estas políticas, ya que han demostrado que su fin es mantener ese estrato medio vulnerable de la población, altamente manipulable al trato electoral y político mediante el uso de los programas sociales.

# CAPÍTULO 3: EL PROGRAMA HÁBITAT. EXAMEN A UN PROGRAMA EJECUTADO DENTRO DE LA POLÍTICA PÚBLICA CONTRA LA POBREZA URBANA

---

## 3.1 HISTORIA DEL PROGRAMA

### 3.1.1. Antecedentes

El programa Hábitat es el primer programa especialmente orientado a combatir la pobreza urbana, antes de él, como se vio en el último apartado del capítulo anterior, los principales esfuerzos gubernamentales contra la pobreza se concentraron en atender el problema en el ámbito rural; en 2002 se ejecutaron los programas “Programa Superación de la Pobreza Urbana” y el “Programa Mujeres Jefas de Familia”, que son el antecedente directo del programa Hábitat, ya que a partir de la fusión de ambos se dio origen a este último, a la par que su formulación obedecía a la implementación institucional de la Agenda Hábitat del programa homónimo de las Naciones Unidas (ONU-Hábitat), como parte de las acciones de México como miembro del organismo y de la adopción de los objetivos del milenio.

*Programa Superación de la Pobreza Urbana y Programa Mujeres Jefas de Familia.*

El primer programa, “Programa Superación de la Pobreza Urbana”, se implementó en 2002 de manera piloto en doce municipios de entre 100 mil y 500 mil habitantes<sup>40</sup>, con un presupuesto de 200 millones de pesos; su objetivo general era el de <<promover el desarrollo de la población en pobreza extrema que habita en barrios y colonias populares en zonas urbanas marginadas, generando oportunidades para su desarrollo integral que conduzca a elevar su nivel de vida>>. Este programa fue diseñado bajo un enfoque de demanda, debido a que buscaba promover el fortalecimiento de las instituciones comunitarias mediante el involucramiento directo de las comunidades en la ejecución y evaluación del mismo, pero sobre todo en la definición de las prioridades a las cuales las acciones tendrían que dirigirse. El enfoque de demanda se centra en el fortalecimiento del capital social que las comunidades

---

<sup>40</sup> Tijuana, Cd. Juárez, Aguascalientes, Puerto Vallarta, Tonalá, Tlaquepaque, Zapopan, San Luis Potosí, Morelia, Tlalnepantla, Coahuila y Cancún.

tienen para afrontar sus problemas, ya sea de manera intrafamiliar, en relación de grupos diversos (relación horizontal), o con el enlace de grupos excluidos con grupos que no lo son (enlace vertical). Por tanto, este programa involucraba dos objetivos centrales, el combate a la pobreza y la consolidación de las comunidades. (Esquivel, 2002)

Por parte del “Programa Mujeres Jefas de Familia”, también fue lanzado como prueba piloto en 2002 en ciudades medias de ocho estados<sup>41</sup>, con un presupuesto de 135 millones; su objetivo consistía en brindar apoyos a <<mujeres o grupos de mujeres en pobreza extrema que habitan en zonas urbanas marginadas, que tengan la responsabilidad de la manutención familiar>>; los apoyos consistían en atención médica nutricional, promoción de servicios de cuidado y atención infantil, educación y capacitación. La intención del programa era similar al de superación de la pobreza, solo que un plano individual y sectorizado por el género, ya que la finalidad consistía en fortalecer las capacidades, autoestima y liderazgo de las mujeres en pro de mejorar la organización comunitaria (Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2002).

Ambos programas operaron con un esquema que articulaba los tres órdenes de gobierno más la participación de la sociedad civil, en los dos casos el total del presupuesto era dividido entre las aportaciones del gobierno federal, estatal y municipal; el gobierno destinaba una parte y los otros niveles de gobierno debían aportar la misma cantidad, en algunos casos los/las beneficiarios/as aportaban alrededor del 10% del total.

### *ONU-Hábitat*

Hábitat en México nace como implementación de la Agenda Hábitat del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). Este programa data del año 1975 con la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos (FNUHAH) -cuyo objetivo era tarea la provisión de ayudar a los programas nacionales sobre asentamientos humanos mediante la provisión de capital y asistencia técnica, en particular en los países en vías en desarrollo-, fue evolucionando hasta llegar en 2002 a convertirse en un programa de las Naciones Unidas, con el mandato de promover poblaciones y ciudades sostenibles social y ambientalmente, así como cumplir con el objetivo

---

<sup>41</sup> Aguascalientes (Aguascalientes); Baja California (Tijuana); Chihuahua (Ciudad Juárez); Jalisco (ZM de Guadalajara y Puerto Vallarta); México (Tlalnepantla); Michoacán (Morelia); Quintana Roo (Cancún); y Veracruz (Coatzacoalcos).

del milenio consistente en alcanzar una mejora significativa en la vida de al menos 100 millones de personas que viven en tugurios para el año 2020, y el objetivo de reducir a la mitad el número de personas con acceso sostenible a agua potable y saneamiento básico para el año 2015<sup>42</sup> (ONU-Hábitat, 2016).

Las acciones del programa se desprenden de la Agenda Hábitat aprobada en 1996<sup>43</sup>, y a partir del año 2000 se alinea su actuación al cumplimiento de la meta 11 de los objetivos de desarrollo del Milenio. Actualmente las acciones del programa se rigen por el Plan Estratégico de ONU-Hábitat 2014-2019, donde se destacan como áreas prioritarias la legislación, suelo y gobernanza urbana; planificación y diseño urbano; economía urbana; servicios urbanos básicos; vivienda y mejora de tugurios; reducción de riesgos y rehabilitación; e investigación y desarrollo de capacidades. Los esfuerzos en dicho plan se encuentran centrados en los primeros cuatro temas mencionados, ya que se considera que una mejor política urbana y un correcto marco legal facilitan el cumplimiento de los demás objetivos.

### **3.1.2. Contexto de surgimiento**

El problema público identificado en 2003, para el cual es diseñado e implementado el programa Hábitat, se refiere a la detección de una creciente urbanización de la pobreza, una pobreza marcadamente patrimonial. Se parte de que en el año 2000 el 43.8% de la población urbana se encuentra en situación de pobreza; y que pese al grado alto de dispersión de esa población en las 364 ciudades y zonas metropolitanas del Sistema Urbano Nacional, los hogares pobres suelen formar conglomerados identificados en más de 1,580 polígonos urbanos<sup>44</sup> con cientos de miles de familias cada uno, los cuales padecen de falta o de deficiente infraestructura y dotación de servicios básicos, mismos que contrastan con zonas residenciales en situación completamente distinta, que gozan de un ejercicio pleno de derechos sociales; lo anterior, es señalado como fuente de la división del espacio urbano

---

<sup>42</sup> De acuerdo a la página web el primer objetivo de mejorar significativamente la vida de al menos 100 millones de personas fue alcanzado en 2013; sin embargo, se acepta que el número de tugurios ha aumentado.

<sup>43</sup> La agenda se compone de 18 capítulos, sobre los cuales se distribuyen en total 20 indicadores clave utilizados para la formulación de políticas urbanas públicas; 9 listas de datos cualitativos para la medición de áreas de difícil medición cuantitativa; y 13 indicadores extensivos complementarios a los anteriores.

<sup>44</sup> Área delimitada por vialidades y/o, rasgos naturales o culturales, cuyo perímetro puede recorrerse en su totalidad. Se clasifican con base a las dimensiones y a las características de las edificaciones existentes en ellas. (INEGI, 2007)

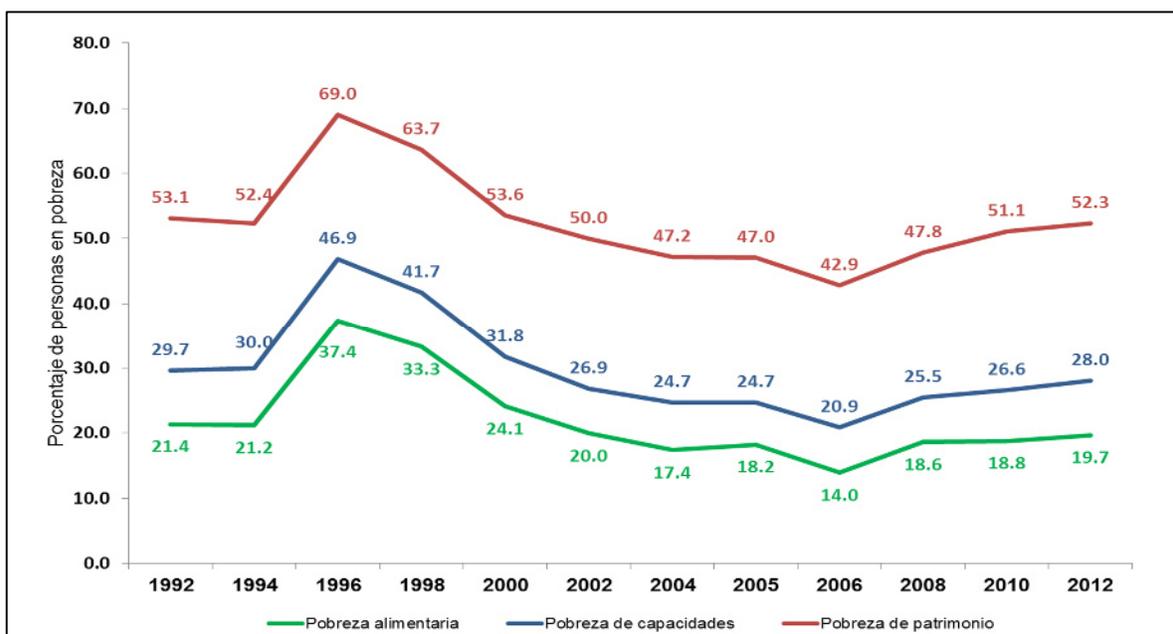
causante de la segregación socio-espacial que sostiene la precariedad e inequidad con la cual se identifica la pobreza urbana.

De lo anterior, se encuentra que el problema público que da origen al programa es la pobreza urbana vista como una cuestión de desigualdad expresada territorialmente, que ocasiona segregación e inequidad social a partir de las diferentes posibilidades de acceso y disfrute del equipamiento urbano, infraestructura y servicios que hacen apto el ejercicio de los derechos sociales de la población urbana por igual. El programa, por lo tanto, parte de una noción de pobreza que describe la carencia material como causante de una carencia social definida a partir de los conceptos de segregación e inequidad, de aquí que los componentes que abarca el diseño del programa van de un mejoramiento del hábitat urbano, que pudiera repercutir en la regeneración de los lazos sociales rotos por la condición de pobreza, lo que permitiría la reintegración de los conglomerados marginados a la dinámica de las ciudades centrales.

El programa, de tal modo, en un principio buscaba ser un detonador de sinergia y resiliencia urbana como mecanismo de ruptura del ciclo de pobreza; de origen era una estrategia compleja que iba de lo individual a la organización social que impactara ámbitos gubernamentales, organización por la cual la población vulnerable, considerada como objetivo, se desprendiera de dicha condición y participara activamente en el funcionamiento del programa.

Como se menciona, el programa se enfocó a atender a población definida en condición de pobreza patrimonial principalmente, en 2002 existían 50,406,024 personas consideradas pobres patrimonialmente, el 50.9% habitaba en áreas urbanas (25,656,394 personas). Cabe mencionar que ese tipo de pobreza es la que más incidencia presenta, para el mismo año la pobreza alimentaria alcanzaba los 20 millones y la de capacidades los 27 millones a nivel nacional; y a nivel urbano. Su evolución, de 1992 a 2012, se presenta en la siguiente grafica tomada del CONEVAL, se puede observar que los tipos de pobreza son correlativos, permaneciendo siempre superior la pobreza patrimonial.

**Ilustración 7 Porcentaje de personas en pobreza por la dimensión de ingreso, 1992-2012**



Fuente: Tomada de CONEVAL (2010)

Así mismo, la medición por tipo de carencias sociales, arroja que para el año 2000 el 29.4% de la población carecía de calidad y espacios en la vivienda. De esta, las características de la vivienda del 20% más pobre y de la media nacional, fueron las siguientes:

**Tabla 4 Carencias sociales de infraestructura de los hogares pobres, 2000**

Características de la vivienda	20% de la población más pobre	Nacional
Porcentaje de hogares en viviendas con piso de tierra	33.3	9.7
Porcentaje de hogares en viviendas sin energía eléctrica	7.5	2.0
Porcentaje de hogares en viviendas que no cuentan con agua entubada	38.9	16.1

Fuente: Reglas de Operación del Programa Hábitat, 2003

De esto, para el ámbito urbano, alrededor de 10 por ciento de la población urbana no contaba con agua entubada, aproximadamente el 25 por ciento carencia de drenaje y más de 60 por ciento residía en barrios y colonias no pavimentadas.

Lo anterior, es el contexto que enmarca la creación del programa Hábitat, los datos muestran que el problema está bien identificado de principio, ya que la pobreza patrimonial efectivamente parece ser la base sobre la cual los otros tipos de pobreza descansan; también

está el hecho de que su incidencia en las ciudades es grave ya que se suma a las deficientes características de las viviendas de los pobres.

### **3.2. EVALUACIONES**

La base de este apartado son las diversas evaluaciones realizadas al programa durante su periodo de operación de 2003 a 2015, en total se encontraron 13 documentos elaborados por diferentes entidades en su mayoría instituciones públicas de educación superior, como lo son el Colegio de la Frontera Norte (3 evaluaciones); el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (1); el Colegio de México (4); y la Universidad Autónoma Metropolitana (1); así como dos evaluaciones correspondientes a la Secretaría de Desarrollo Social y a la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano; así como de la consultora Mathematica Policy Research; y una auditoría de desempeño por parte de la Auditoría Superior de la Federación. Los informes antes mencionados fueron consultados encontrando que los grandes temas en que se centran pueden ser enumerados de la siguiente forma: 1. Diseño, 2. Cobertura, 3. Focalización, 4. Operación, 5. Percepción, 6. Resultados, y 7. Fortalezas, debilidades y retos; estos siete puntos son los temas que componen las evaluaciones, es por ello que en este apartado se retoman para presentar de manera sintética los resultados que las evaluaciones tuvieron respecto al programa.

Algo importante que mencionar es que, hasta antes de 2008, las evaluaciones eran encomendadas por las secretarías a cargo de los programas a entidades evaluadoras externas, las cuales disponían de la libertad de generar las evaluaciones bajo metodologías particulares y formatos de presentación libres, sin una normativa clara sobre los objetivos y metas que se pretendían alcanzar con las revisiones a los programas sociales, lo que dio por resultado evaluaciones que poco funcionaban para la determinación del grado de cumplimiento o utilidad del programa en sus metas de resolver el problema que combatían. Con la creación del CONEVAL en 2005, con la emisión de legislación en materia de evaluación de políticas y programas sociales como la Ley General de Desarrollo Social, y con la adopción del Presupuesto Basado en Resultados, se comenzó a trabajar en una metodología que homologara los métodos de análisis y las técnicas de presentación de resultados de

evaluación. Es entonces que, de 2008 a la fecha, se ha utilizado la metodología de marco lógico para analizar los programas y diversos instrumentos para comunicar los resultados<sup>45</sup>, lo que le ha dado a las evaluaciones un contenido más concreto al respecto de los tópicos a evaluar y de las conclusiones, lo que ha ayudado que la información contenida sea más útil y fácil de consultar.

### **3.2.1. Diseño**

#### *Objetivos.*

Así pues, en 2003 el programa Hábitat surge con el objetivo de contribuir a superar la pobreza urbana mediante el mejoramiento del hábitat popular haciendo de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables, como lo especifican las reglas de operación del programa. Su constitución era compleja, ya que en sus objetivos particulares se encontraban metas muy diversas entre sí y de amplia extensión, las cuales iban de la entrega focalizada de servicios sociales, pasando por la promoción de capacidades entre la población vulnerable –especialmente mujeres-, incentivar la participación ciudadana, y en conjunto, reformar la política urbana en vías de desarticular el ciclo de pobreza ocasionado por la segregación espacial.

En 2003 a su objetivo general se le adicionó la meta de dotar de memoria histórica y de proyecto de futuro a los espacios urbanos intervenidos, para ello se agregaron objetivos particulares de gestión y planeación urbana en donde intervinieran los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil y la iniciativa privada, así como uno dedicado a la conservación de los centros históricos como mecanismo de generación de arraigo y creación de identidad en la población. La expansión del programa continuó en 2005 y 2006, se incluyó dentro de la problemática la cuestión de la violencia, y el radio de acción se amplió a las zonas metropolitanas ya no se hablaba únicamente de las ciudades; en síntesis, los primeros cuatro años de operación del programa fueron de crecimiento, en sus objetivos y metas, pero

---

<sup>45</sup> La evolución de los instrumentos es el siguiente: a) Semáforo de la Evaluación de Consistencia y Resultados 2007-2008; b) Resumen del Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010; c) Ficha Narrativa de las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011; d) Ficha de Avances y Retos 2011-2012; y e) Ficha de Monitoreo 2012-2013. Para mayores detalles puede consultarse el documento “Ficha de Monitoreo y Evaluación: Antecedentes y Metodología.” Disponible en la página web del CONEVAL: [http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Documentos\\_metodologicos/Documento\\_Metodologico\\_FMyE.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Documentos_metodologicos/Documento_Metodologico_FMyE.pdf)

también de su cobertura, ya que, de comenzar atendiendo únicamente 32 ciudades con población mayor a 100 mil habitantes -una por cada entidad federativa-, para 2006 se abría la posibilidad de atención a ciudades con poblaciones de 15 mil habitantes, considerando además de las ciudades centrales a las ciudades fronterizas, a aquellas con inclinación petrolera o turística, así como zonas metropolitanas y centros históricos.

En 2007 se da una reestructuración al programa, abriendo una nueva etapa en la operación del mismo, la cual quedo definida, para 2009, bajo un perfil que lo oriento más hacia la función de introducir servicios básicos de infraestructura y equipamiento urbano a escala de barrio y de manera complementaria a la implementación de cursos o talleres de capacitación, así como de exámenes médicos y campañas de salud (Esquivel, 2002). En 2008, su objetivo general se reformulo de modo que ya no se hacía mención del combate a la pobreza urbana, y se limitaba a la integración social y urbana de las zonas marginadas, en ese mismo año sus objetivos particulares se redujeron de ocho a cinco para cumplir con su meta más limitada; de 2009 a 2012 regresa como parte de su objetivo general la contribución a la superación de la pobreza, sin embargo, del amplio panorama mostrado de inicio, las acciones quedan ahora circunscritas al mejoramiento de las condiciones físicas y sociales/comunitarias de los habitantes. Para 2013 con la transferencia de la operación del programa de la Secretaría de Desarrollo Social a la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano, se consolida la tendencia reafirmando en su objetivo general de 2014 que la finalidad es la de contribuir al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los hogares, conduciendo a los espacios urbanos marginales mediante su rehabilitación a una dinámica productiva-funcional.

Finalmente, en 2015, recordando que es el último año de funcionamiento del programa antes de ser fusionado en 2016 con otros cinco programas para dar origen al “Programa de Infraestructura”, el programa Hábitat se orienta a un objetivo más macroeconómico, pero también más ambiguo, de consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, y orientado aún más a la planeación territorial y a la creación y rehabilitación de infraestructura básica y complementaria.

Lo comentado hasta el momento puede verse más ampliamente en el siguiente cuadro donde se presentan los objetivos generales y específicos del programa a lo largo de su tiempo de operación que constó de 13 años.

### Ilustración 8 Objetivo general y objetivo(s) particular(es) del programa Hábitat 2003-2015

AÑO	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVO(S) PARTICULAR(ES)
2003	<p>“El Programa Hábitat se propone contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables.”</p>	<p>a) Brindar opciones a la población en situación de pobreza patrimonial para que pueda salir de esta condición, mediante la entrega focalizada de servicios sociales y la instrumentación de acciones de desarrollo comunitario y familiar en las zonas urbano marginales identificadas y seleccionadas</p> <p>b) Impulsar medidas orientadas a promover el desarrollo de las capacidades de las mujeres residentes en los hogares en situación de pobreza patrimonial, a mejorar su desempeño laboral o, si así lo desean, a facilitar su incorporación a la actividad económica, con miras a modificar la insuficiencia crónica de ingresos de sus hogares.</p> <p>c) Mejorar el hábitat de los barrios y zonas urbano-marginales y contribuir a resolver, con la participación organizada de las comunidades, los problemas ocasionados por la segregación socio-espacial y otros tipos de exclusión fundados en el género y el ciclo vital.</p> <p>d) Apoyar a los gobiernos estatales y municipales en la adquisición de suelo y la constitución de reservas territoriales en las ciudades, para contribuir a ordenar el desarrollo urbano, brindar alternativas de bajo costo para el asentamiento de las familias en situación de pobreza patrimonial, y evitar la proliferación de asentamientos irregulares.</p> <p>e) Fortalecer los esfuerzos de prevención de desastres en las zonas urbano-marginales mediante el impulso de acciones, avaladas por las autoridades de Protección Civil correspondientes, dirigidas a reducir la vulnerabilidad de los asentamientos frente a amenazas de origen natural.</p> <p>f) Alentar y apoyar las prácticas de desarrollo local, a través de la creación de Agencias de Desarrollo Hábitat, tanto para impulsar estrategias de desarrollo social y urbano ampliamente consensuadas a nivel local, como para promover la integración de formas diversas de asociación pública, privada y/o social, con miras a crear empleos, combatir la exclusión social y atender los nichos donde existan necesidades sociales insatisfechas.</p>
2004-2006	<p>“El Programa Hábitat se propone contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables, dotados de memoria histórica y proyecto de futuro.”</p>	<p>2004</p> <p>a) Brindar opciones a la población en situación de pobreza patrimonial para que pueda salir de esta condición, a través de la provisión de servicios sociales y la instrumentación de acciones de desarrollo comunitario y familiar en las zonas seleccionadas de acuerdo con los criterios establecidos en estas Reglas de Operación.</p> <p>b) Impulsar medidas orientadas a promover el desarrollo de las capacidades y oportunidades de las mujeres residentes en los hogares en situación de pobreza patrimonial, a mejorar su desempeño laboral o, si así lo desean, a facilitar su incorporación a la actividad económica, con miras a modificar la insuficiencia crónica de ingresos de sus hogares.</p> <p>c) Mejorar el hábitat de los barrios y zonas urbano marginales y contribuir a resolver, con la participación organizada de las comunidades, los problemas ocasionados por la segregación socio-espacial y por otros tipos de exclusión fundados en el género y el ciclo vital.</p> <p>d) Fortalecer los esfuerzos de prevención de desastres y de mejoramiento ambiental en las zonas y barrios seleccionados, mediante el impulso de acciones dirigidas a reducir la vulnerabilidad de los asentamientos frente a amenazas de origen natural.</p> <p>e) Alentar las prácticas de planeación y gestión urbana y desarrollo local tanto para impulsar estrategias de desarrollo social y urbano ampliamente consensuadas, como para promover la integración de formas diversas de asociación pública, privada y/o social, con miras a crear empleos, combatir la exclusión social y atender los nichos donde existan necesidades sociales insatisfechas.</p> <p>f) Apoyar a los gobiernos estatales y municipales en la adquisición de suelo y la constitución de reservas territoriales en las ciudades para contribuir a ordenar el desarrollo urbano, brindar alternativas de bajo costo para el asentamiento de las familias en situación de pobreza patrimonial, y evitar la proliferación de asentamientos irregulares.</p> <p>g) Contribuir a fortalecer la identidad, el arraigo y la autoestima de la población residente en las ciudades mediante acciones dirigidas a conservar y proteger sus centros históricos y a mejorar tanto el mobiliario y equipamiento urbanos, como la imagen de la ciudad</p> <p>2005-2006</p> <p>a) Brindar opciones a los hogares en situación de pobreza patrimonial para contribuir a que superen esa condición.</p> <p>b) Promover la ampliación de las capacidades y oportunidades de las mujeres en situación de pobreza patrimonial.</p> <p>c) Contribuir a prevenir la violencia en todas sus formas, así como apoyar tanto a las víctimas como a los grupos y asentamientos en situación de riesgo o vulnerabilidad por esta causa.</p> <p>d) Mejorar el hábitat de las zonas urbano marginales y asentamientos precarios de las ciudades, así como contribuir a resolver, con la participación organizada de las comunidades, los problemas ocasionados por la segregación socio-espacial y por otros tipos de exclusión fundados, entre otros en la condición de género, la discapacidad y el ciclo vital.</p> <p>e) Alentar los esfuerzos tanto de mejoramiento ambiental como de ordenamiento territorial en el ámbito municipal, incluida la prevención de desastres y la mitigación de riesgos en zonas y polígonos urbanos seleccionados.</p> <p>f) Fortalecer las capacidades institucionales en el ámbito local en materia de planeación y gestión urbana y territorial, desarrollo local y asociación intermunicipal.</p> <p>g) Contribuir a ordenar el desarrollo urbano, abrir opciones de suelo para el asentamiento de la, familias en situación de pobreza patrimonial y alentar la regularización de la propiedad y la titulación y registro de los activos inmobiliarios de los hogares en esa condición.</p> <p>h) Propiciar el fortalecimiento de la identidad, el arraigo y la autoestima de la población residente en las ciudades y zonas metropolitanas.</p>
2007	<p>“El Programa Hábitat se propone contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables.”</p>	<p>a) Contribuir a generar y fortalecer las capacidades y las oportunidades de ingreso de las personas en situación de pobreza patrimonial, así como promover el desarrollo comunitario.</p> <p>b) Promover la equidad de género.</p> <p>c) Contribuir a la prevención de la violencia en todas sus formas, la atención de sus víctimas y de grupos vulnerables, así como el establecimiento de comunidades seguras.</p> <p>d) Impulsar el mejoramiento de la infraestructura y los servicios urbanos básicos de los Polígonos Hábitat, para contribuir a su integración a las ciudades.</p> <p>e) Alentar los esfuerzos para el mejoramiento ambiental de los Polígonos Hábitat y para reducir la vulnerabilidad de la población asentada en zonas e inmuebles en riesgo.</p> <p>f) Promover la protección, conservación y revitalización de los Centros Históricos reconocidos por la UNESCO como Patrimonio Mundial.</p> <p>g) Fortalecer las capacidades institucionales en el ámbito local en materia de desarrollo social y urbano.</p> <p>h) Promover la constitución de reservas territoriales, para apoyar el desarrollo urbano y la vivienda social, así como la habilitación de lotes con servicios y la regularización, titulación y registro de los activos inmobiliarios de hogares en situación de pobreza patrimonial.</p>

2008	“Contribuir a la integración social y urbana de los habitantes de las zonas urbanas marginadas con alta concentración de hogares en situación de pobreza.”				
2009-2012	Contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, fortaleciendo y mejorando la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos.	2009	Mejorar las condiciones físicas y comunitarias de las zonas urbano-marginadas, para el desarrollo de sus habitantes.	2010-2012	Mejorar las condiciones físicas y sociales de las zonas urbano-marginadas, para el desarrollo de sus habitantes.
2013	Contribuir al combate a la pobreza en las zonas urbanas con concentración de pobreza, mediante el mejoramiento del entorno urbano y las condiciones sociales en estas zonas.		Mejorar las condiciones físicas y sociales de las zonas urbanas donde se concentra la pobreza.		
2014	Contribuir al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los hogares asentados en las zonas de actuación del Programa, a través de la regeneración urbana y el desarrollo comunitario, promoviendo el derecho a la ciudad.				Apoyar la revitalización e inclusión de las zonas de actuación a la dinámica productiva-funcional y socio-urbana de las ciudades, mediante el fortalecimiento de las capacidades individuales y comunitarias, la regeneración urbana y la accesibilidad
2015	Contribuir a consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes mediante el apoyo a hogares asentados en las zonas de actuación con estrategias de planeación territorial para la realización de obras integrales de infraestructura básica y complementaria que promuevan la conectividad y accesibilidad; así como la dotación de Centros de Desarrollo Comunitario donde se ofrecen cursos y talleres que atienden la integralidad del individuo y la comunidad.				Contribuir a la mejora de las condiciones de habitabilidad de los hogares asentados en las zonas de actuación a través de la ejecución de obras y acciones.

FUENTE: Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa Hábitat 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, México

### *Vertientes y Cobertura*

La cobertura del programa se delimita a partir de sus ámbitos territoriales de actuación, los cuales son estructurados en vertientes, una vertiente es el marco operativo mediante el cual se distinguen las diferentes acciones según las necesidades específicas de las ciudades seleccionadas. Al igual que con los objetivos, el programa Hábitat tuvo un periodo de expansión en sus vertientes de 2003 a 2007 a medida que más ciudades iban siendo integradas a la cobertura del programa.

En 2003, sin ninguna vertiente específica, Hábitat únicamente consideraba 32 ciudades de más de 100 mil habitantes, una por cada entidad federativa, seleccionadas a partir de un indicador global de priorización de los núcleos urbanos, el cual fue compuesto con las siguientes dimensiones e indicadores:

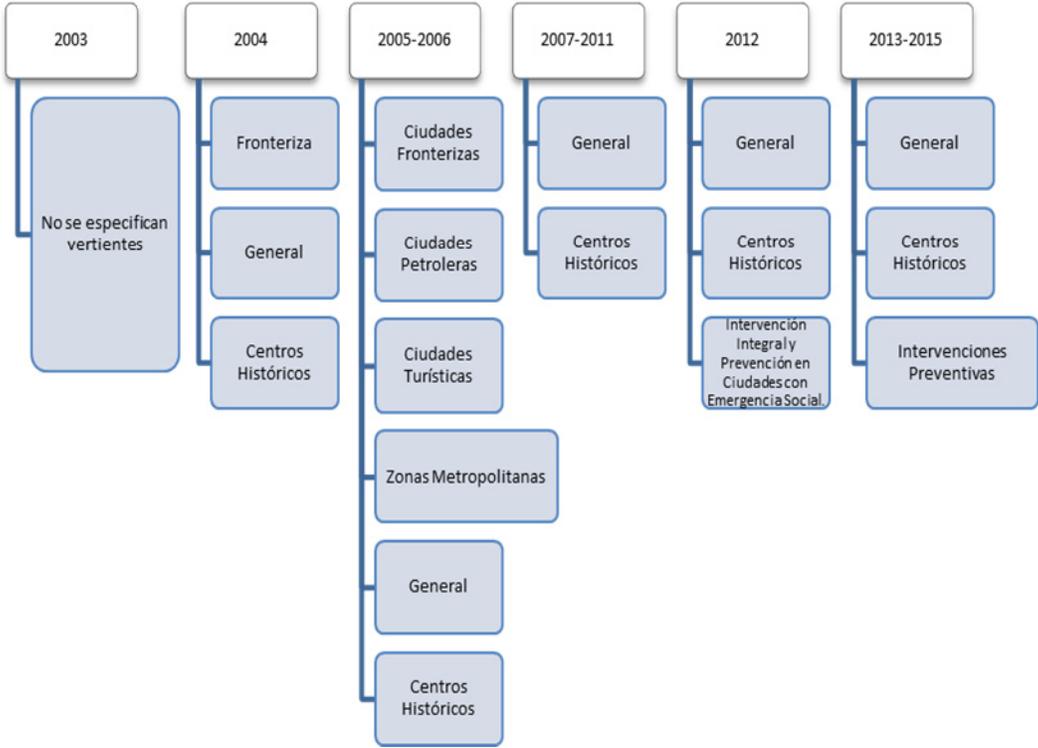
- a) Pobreza: proporción de hogares cuyo ingreso está por debajo de 41.80 pesos diarios por persona y que les resulta insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público; es decir, en condiciones de pobreza patrimonial.
- b) Presión demográfica: es la tasa de crecimiento de la población municipal durante el periodo 1990-2000.
- c) Potencial de generación de riqueza: PIB Per cápita municipal para el año 2000.
- d) Desigualdad en el ingreso monetario de los hogares: índice de Gini municipal.
- e) Sustentabilidad: disponibilidad potencial de agua por habitante.

Para 2004 el universo potencial de actuación del programa fue subdividido en tres vertientes: fronteriza, general y centros históricos. En la vertiente “fronteriza” se consideraron de inicio 30 ciudades, de 15 mil habitantes o más, localizadas en la frontera norte del país y a 11 ciudades localizadas en la zona fronteriza sur; al final se seleccionaron 7 ciudades del norte y 4 ciudades del sur. La vertiente “general” comprendió el resto de las ciudades que integran el Sistema Urbano Nacional, con prioridad las ciudades de 100 mil habitantes o más; y dando continuidad a la operación en las ciudades en que se instrumentó durante 2003; resultando 34 ciudades seleccionadas. Finalmente, la vertiente “centros históricos” involucró a los sitios que se encuentran en la lista del Patrimonio Mundial de la

UNESCO (Campeche, Ciudad de México -incluido Xochimilco-, Guanajuato, Morelia, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tlacotalpan en Veracruz, Zacatecas y la ciudad de San Luis Potosí.

Entre 2005 y 2006 a las ciudades ya consideradas dentro de las vertientes de 2004 se le sumaron las ciudades correspondientes a las vertientes ciudades turísticas (25 nuevas ciudades), ciudades petroleras (28) y zonas metropolitanas (37 aglomeraciones urbanas). La anterior cobertura perduro durante los dos años que se mantuvieron las dichas vertientes del programa, hasta su modificación en 2007. En dicho año las vertientes ciudades fronterizas, petroleras y turísticas desaparecen, la cobertura se expande mediante la vertiente general a las ciudades y zonas metropolitanas del Sistema Urbano Nacional y las localidades urbanas mayores de 15 mil habitantes, el resultado fue un universo potencial de 369 ciudades y zonas metropolitanas en conjunto.

**Ilustración 9 Vertientes del programa Hábitat 2003-2015**



FUENTE: Elaboración propia con información del Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa Hábitat 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, México

Las vertientes anteriores se mantuvieron hasta 2012 cuando se adicionó la vertiente de Intervención Integral y Prevención en Ciudades con Emergencia Social, dicha vertiente no sumó ciudades a la cobertura ya establecida, sino que agregó una línea más de actuación a municipios o demarcaciones territoriales de ciudades ya seleccionadas pero que presentaban condiciones de inseguridad y violencia social. En 2013, esta última vertiente pasó a ser nombrada Vertiente Intervenciones Preventivas.

Con la evolución de las vertientes y cobertura se confirma que en un principio el programa Hábitat, como programa insignia de la política contra la pobreza, tendió a la expansión de su cobertura al tiempo que sus objetivos y acciones lo hacían, los primeros cinco años así lo muestran al comparar lo visto en los objetivos y lo ejemplificado en este apartado, lo mismo a la inversa con la contracción que experimentó a partir de 2007, para el caso de la cobertura era complicado aumentarla debido a su enfoque dirigido a las ciudades, ya que, una vez que fueron consideradas todas las localidades con más de 15 mil habitantes se estaba considerando la mayor parte de las ciudades como universo potencial; sin embargo, lo que si se vio disminuido, fue lo que las vertientes de ciudades fronterizas, petroleras y turísticas buscaron abarcar los años que estuvieron funcionando, detonar productivamente las áreas intervenidas como parte de un proyecto no solo de rescate de los espacios y rehabilitación sino como una articulación completa de las áreas urbanas a partir de un enclave productivo ya establecido que diera potencial a las zonas marginadas que las otras vertientes atendían, con la eliminación de esas vertientes se redujo el campo de acción del programa a la atención del problema en el presente sin cimentar acciones a futuro para una vez que los espacios hubieran sido reacondicionados. Al igual que lo visto en los objetivos, la complejidad del problema de la pobreza urbana con la cual había sido planteado de origen por el programa, fue reducida a un espectro más de dotación de bienes y servicios hacia el final de su operación.

Lo mostrado en este apartado será tratado con mayor profundidad en la sección dedicada a la evaluación del programa. Por el momento, lo dicho es suficiente para comprender el siguiente componente que explica la evolución del programa en sus años de operación.

### *Modalidades*

Si las vertientes representaban el ámbito territorial de acción, las modalidades del programa consistían en el tipo apoyos que se ofertaban. Al inicio, en 2003, las seis modalidades respondían a un modelo de acción que combinaba el mejoramiento de infraestructura y equipamiento con acciones focalizadas de desarrollo comunitario para enfrentar la pobreza urbana, al mismo tiempo que consideraba mecanismos de planeación urbana para afrontar la expansión de las ciudades, en particular la previsión de suelo para el asentamiento de familias en condición de pobreza patrimonial, pero también de ordenamiento territorial con la finalidad de reducir la vulnerabilidad de los hogares frente a desastres naturales y mejorar la gestión de las ciudades para potenciar su funcionalidad.

De tal modo, las modalidades consistían en: a) *superación de la pobreza urbana*, ampliar las capacidades y oportunidades de los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial; b) *mujeres jefas de familia*, apoyar a mujeres (o grupos de mujeres) integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial mediante acciones que contribuyan al desarrollo de sus capacidades, faciliten su desempeño laboral o su incorporación a la actividad productiva y, en general, contribuyan a mejorar su calidad de vida; c) *mejoramiento de barrios*, introducir infraestructura y equipamiento básico en las zonas urbano-marginadas para integrarlas a la ciudad; d) *reserva de suelo*, adquisición de suelo para el asentamiento de los hogares que se encuentran en situación de pobreza patrimonial; e) *ordenamiento del territorio*, reducir la vulnerabilidad de la población residente en los barrios y zonas urbano-marginadas frente a las amenazas de origen natural; *agencias de desarrollo Hábitat*, promoción de instancias donde concurren los agentes relevantes del desarrollo urbano y social para impulsar iniciativas y prácticas de desarrollo local y la ejecución de proyectos estratégicos en la ciudad y sus barrios.

De 2004 a 2006 se agregó una modalidad que fortalecía la perspectiva de género y el combate a la violencia (seguridad para las mujeres y sus comunidades); otra orientada a la mejora del equipamiento e imagen de las ciudades (equipamiento urbano e imagen de la ciudad); y otras orientadas a la recuperación de espacios públicos, regularización de la tenencia de la tierra y protección del medio ambiente (planeación urbana y agencias de desarrollo Hábitat, prevención de riesgos y mejoramiento ambiental).

**Ilustración 10 Modalidades del programa Hábitat 2003-2015**

Modalidad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Superación de la pobreza urbana													
Oportunidades para las mujeres													
Mejoramiento de barrios													
Ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental													
Planeación urbana y Agencias de desarrollo Hábitat													
Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano													
Equipamiento urbano e imagen de la ciudad													
Agencias de desarrollo Hábitat													
Prevención de riesgos y mejoramiento ambiental													
Seguridad para las mujeres y sus comunidades													
Desarrollo social y comunitario													
Mejoramiento del entorno urbano													
Promoción del desarrollo urbano													

FUENTE: 2003-2009, Universidad Autónoma Metropolitana, Informe final de evaluación específica de monitoreo de obra pública, México, 2010. Citado en Moreno, 2011  
2010-2015, Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa Hábitat 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. México.

Con su reestructuración en 2007 varias modalidades desaparecieron para dar lugar a nuevos programas. Se eliminaron las modalidades con perspectiva de género, de la modalidad “seguridad para las mujeres y sus comunidades” únicamente se mantuvieron apoyos relacionados a centros de atención a víctimas, y de la modalidad “oportunidades para las mujeres” surgió el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras con cobertura nacional no solo urbana; cinco modalidades fueron fusionadas en dos, dando origen a la modalidad de “mejoramiento del entorno urbano”, desapareciendo del programa las acciones relacionadas con espacios públicos creando el Programa de Rescate de Espacios Públicos para atender esta problemática. (Ordóñez, Alegría, McIntosh, & Zenteno, 2007).

Es entonces, que desde 2007 hasta 2015 únicamente continuaron operando las vertientes de desarrollo social y comunitario, de mejoramiento del entorno urbano y de promoción de

desarrollo urbano; de acuerdo con Ordoñez et al. (2007), la pérdida de modalidades por parte del programa significó una disminución en la capacidad de aplicación integral de la estrategia y una barrera en el acceso a conjuntos poblacionales que residían en asentamientos informales, debido a que con la eliminación de la modalidad dirigida a la regulación del suelo se hizo requisito previo para participar en los apoyos del programa tener la vivienda en regla; y aunque en esencia el programa continuó siendo un programa encaminado y especializado en atender la pobreza urbana, en su forma fue transformándose y consolidándose en un programa para infraestructura y equipamiento urbano complementado con talleres y cursos de capacitación y campañas de salud, como lo avala primero su cambio de unidad responsable de desarrollo social a desarrollo territorial y urbano, y luego su disolución y fusión en el programa de infraestructura.

### *Presupuesto*

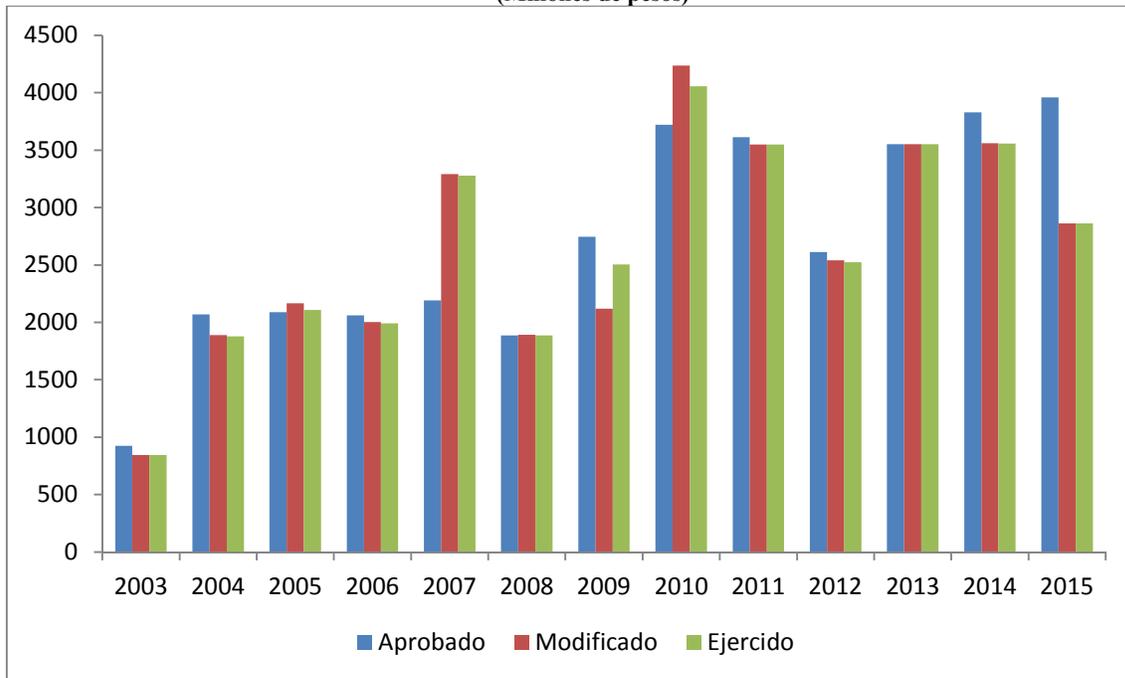
La cuestión presupuestaria muestra una tendencia cíclica llegando a su punto máximo en 2010 cuando el programa ejerció un presupuesto de 4,057.5 millones de pesos, monto 14% mayor al segundo mayor ejercicio presupuestal de 3,557.3 millones de pesos registrado en 2014; se observa también un constante subejercicio ya que en ocho de los trece años de operación gastó menos de lo presupuestado originalmente.

**Tabla 5 Presupuesto aprobado, modificado y ejercido del Programa Hábitat, 2003-2015 (millones de pesos)**

Año	Aprobado	Modificado	Ejercido
2003	926.0	845.4	845.0
2004	2,070.0	1,889.1	1,877.4
2005	2,089.0	2,165.6	2,109.3
2006	2,060.4	2,003.4	1,992.4
2007	2,190.4	3,290.5	3,276.4
2008	1,886.1	1,892.0	1,887.4
2009	2,745.7	2,118.0	2,503.1
2010	3,719.8	4,236.6	4,057.5
2011	3,611.4	3,549.2	3,549.2
2012	2,611.0	2,540.5	2,523.1
2013	3,551.0	3,551.0	3,551.0
2014	3,828.4	3,561.2	3,557.3
2015	3,959.7	2,862.6	2,862.5

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2003-2015) Cuenta Pública. México

**Ilustración 11 Evolución del presupuesto del Programa Hábitat, 2003-2015  
(Millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2003-2015) Cuenta Pública. México.

Como puede observarse en la tabla y el gráfico que ilustran el comportamiento cíclico del presupuesto del programa, los primeros cinco años de expansión y concretización de la estrategia, que se acompañó de aumentos en su cobertura a causa de la adhesión de vertientes y modalidades como se ha visto, fueron de un incremento presupuestal claro que terminaban rebasando los presupuestos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año. Sin embargo, como se ha estado recalando, el punto de inflexión del programa es 2007-2008, como lo indica la evaluación de desempeño 2014-2015 (COLMEX, 2015) en la cuestión presupuestal a partir de 2008 se presentaron dos tendencias, una de 2008 a 2010 donde el programa se duplica –después de haber sido reducido su presupuesto aprobado de 2,190.4 millones de pesos en 2007 a 1,886.1 millones de pesos en 2008-; la segunda tendencia es de 2010 a 2014 con una tendencia decreciente, acompañada de un monto promedio por hogar atendido que pasó de 1,715 pesos en 2008 a 3,542 pesos en 2014, lo que según la evaluación, representa una mayor integralidad en las acciones del programa, al atender de manera más completa una cobertura creciente con un menor presupuesto, cuestión que se explica con la disminución de modalidades y vertientes que le permitieron al programa enfocar sus acciones a proyectos complementarios entre sí y territorialmente más focalizados.

En promedio, el presupuesto se conformó durante toda la existencia del programa por un 50 a 60 por ciento de recursos federales, un 5% de participación estatal, un 30% a 35% de aportaciones municipales y menos de 5% de aportaciones de los beneficiarios.

### **3.2.2. Cobertura y focalización**

#### *Cobertura*

Con el análisis a la cobertura del programa se observa de mejor forma que el tipo de pobreza al que estuvo dirigido el programa fue a la de tipo patrimonial. Su unidad de medida desde el comienzo fue hogares pobres urbanos, la población potencial a partir de 2009 consistió en “hogares pobres urbanos en situación de pobreza patrimonial”, y de 2012 hasta el término de sus operaciones la medida cuantificable fue “hogares asentados en los polígonos hábitat identificados; presentándose en medio de ese periodo, en 2013, un cambio a únicamente medir las zonas de intervención y polígonos ya identificados con anterioridad. Estos cambios en la definición de la población potencial parecen obedecer a un intento de homologar la unidad de medición de esa población con la de la población objetivo, que desde su segundo año de operación fue “hogares pobres residentes (o asentados) en polígonos hábitat”, cabe señalar que a partir de 2012 el termino <<pobres>> o <<en situación de pobreza>> fue quitado de la conceptualización de los hogares potenciales, objetivo o atendidos por el programa.

Por su parte la población atendida presenta un comportamiento estable, a excepción de 2008 cuando el número de hogares atendidos disminuye considerablemente en casi un 50%; y a partir de 2012 tiene una tendencia al alza considerable, llegando a tener coberturas que reflejaban un número de hogares atendidos mayor a de los considerados objetivos, para después caer estrepitosamente a solo 23.7% de cobertura en su año final de operación. El dato de 2013 se presenta atípico debido a que se homogenizo territorialmente la unidad de medida a zonas y polígonos atendidos, por lo que no es comparable con los demás datos.

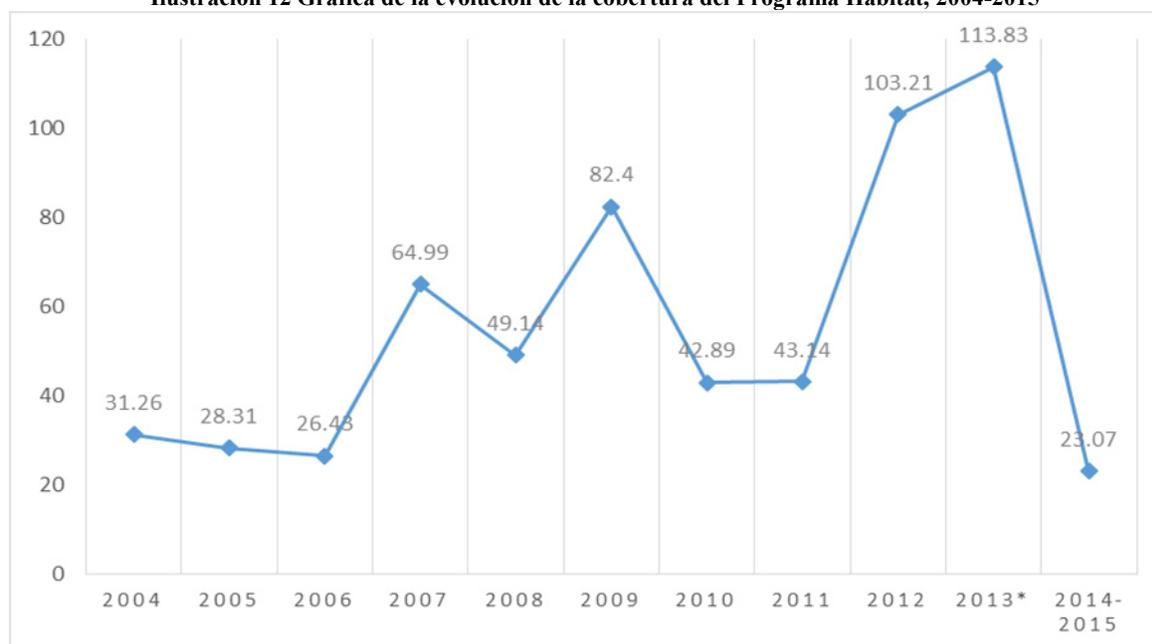
**Tabla 6 Evolución de la cobertura del Programa Hábitat, 2004-2015  
(Hogares pobres)**

Año	Población potencial	Población objetivo	Población atendida	Cobertura (Atendida/objetivo)
2004	5,601,997	2,886,702	902,465	31.26%
2005	5,388,979	3,547,042	1,004,350	28.31%
2006	5,090,247	3,617,580	959,315	26.43%
2007	5,090,247	1,955,936	1,271,175	64.99%
2008	5,090,247	1,949,128	633,826	49.14%
2009	5,090,247	1,952,667	1,609,089	82.40%
2010	5,090,247	4,133,013	1,772,584	42.89%
2011	7,398,270	4,108,890	1,772,584	43.14%
2012	4,200,825	1,644,256	1,697,101	103.21%
2013*	3,925	1,613	1,836	113.83%
2014-2015	6,451,404	4,031,601	929,892	23.07%

Fuente: Elaboración propia con información de Evaluaciones externas al programa Hábitat: El Colegio de la Frontera Norte 2005, 2006, 2009; CIESAS 2008; COLMEX 2010, 2013, 2015; SEDESOL 2012; SEDATU 2014; UAM 2007.

\*La unidad de medida cambió en ese año a número de polígonos

**Ilustración 12 Grafica de la evolución de la cobertura del Programa Hábitat, 2004-2015**



Fuente: Elaboración propia con información de Evaluaciones externas al programa Hábitat: El Colegio de la Frontera Norte 2005, 2006, 2009; CIESAS 2008; COLMEX 2010, 2013, 2015; SEDESOL 2012; SEDATU 2014; UAM 2007.

La información disponible del programa y de sus evaluaciones permite decir muy poco acerca de estos comportamientos tan dispares de la cobertura, lo que indican las evaluaciones al respecto es que el programa siempre presento el problema de cuantificar efectivamente la población pese a contar con métodos correctos, esto debido a la naturaleza de las acciones que llevaba a cabo, ya que abarcaban radios de impacto que involucraban hogares tanto

pobres como no pobres, lo que explica el retiro de la etiqueta de hogares pobres o en condición de pobreza de sus mediciones, dejando únicamente como población a los hogares asentados en los polígonos de intervención, y que en 2013 se les intentara dejar como población cuantificable. Además, como se vio en el apartado de diseño, algunas de las acciones de igual modo iban dirigidas a poblaciones que poco o nada tenían que ver con la pobreza, como fue el caso de lugares turísticos, culturales o de patrimonio histórico, lo que hacía difícil homologar las poblaciones para presentar una cobertura medida por hogares pobres, o simplemente hogares.

### *Focalización.*

La focalización es complementaria de la información de la cobertura del programa, mientras la última se contabilizaba a partir de hogares pobres, la focalización se refiere a los polígonos de atención o polígonos hábitat que son considerados para ser beneficiarios del programa. Finalmente, la cobertura y la focalización se complementan para brindar una buena ministración de recursos a la población objetivo, ya que una correcta focalización del programa significa que en los polígonos seleccionados predomina la existencia de hogares en alta y muy alta marginación, y que por ende son hogares habitados por personas en condición de pobreza patrimonial; en las evaluaciones al programa lo anterior es lo que se contabilizo: el grado de pobreza que los polígonos hábitat concentraban.

La medición de la focalización del programa parte de la definición de dos criterios: pobreza y área de atención prioritaria, la primera como ya ha sido mencionado se refiere dentro del diseño del programa a la población en condición de pobreza patrimonial, a aquella a la que su nivel de ingreso resulta insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público; y el segundo criterio se refiere a los conjuntos de manzanas o polígonos en los cuales al menos el 50% de los hogares ubicados en su interior están en situación de pobreza patrimonial. La cuantificación de dichos criterios para medir la efectividad del programa puede darse de dos formas: 1) Con base al nivel de atención de la pobreza, el cual es calculado mediante el porcentaje de las personas que recibieron apoyo; y 2) por el grado incorporación de la población en condición de pobreza dentro de los polígonos hábitat, con lo cual se identifica el número de personas

pobres no beneficiadas por no pertenecer habitar dentro del radio de acción delimitado por un polígono.

Dichas técnicas de medición de la focalización arrojan que en promedio en el tiempo que operó el programa, únicamente se pudo atender a uno de cada cinco personas en condición de pobreza patrimonial a nivel nacional y los apoyos tendían a agruparse en ciertas ciudades, de modo que en sus inicios el 50% de las intervenciones se concentraron en cuatro ciudades (Distrito Federal, Estado de México, Jalisco y Veracruz). Además, se observó que con el incremento de la cobertura vista en el apartado anterior, se presentaba el desplazamiento de los beneficios hacia zonas con media y baja marginación, al tiempo que la proporción del gasto medido por personas y no por zonas mostraba un aumento en la atención de personas en alta y muy alta marginación; este comportamiento que puede parecer ilógico se explica por el aumento de zonas de atención que se iban añadiendo a medida que nuevas vertientes se integraban al programa, que como se ha visto, sus acciones no eran exclusivas contra la pobreza pero que no abarcaban gran espacio en el destino de los recursos, aunado a que la modalidad de mayor peso en el ejercicio del gasto era la de mejoramiento de barrios, única de las modalidades focalizable por entero mediante zonas de atención prioritaria, la cual estaba etiquetada como de atención a las personas pobres.

De lo anterior se desprende una explicación más al posiblemente mayor de los problemas de focalización tanto para Hábitat como para cualquier otro programa de política pública contra la pobreza orientada a las ciudades, y al cual ya sea referido anteriormente, a saber, forzosamente la población atendida diferirá de la población potencial; en el caso del Programa Hábitat, para conocer efectivamente el número de beneficiarios producto de sus acciones, se tenía que tomar en cuenta la población atendida por todas sus modalidades:

$$PADSC + PAMEU + PAPDU$$

Donde:

PADSC, es la Población Atendida por la modalidad Desarrollo Social Comunitario

PAMEU, es la Población Atendida por la modalidad Mejoramiento del Entorno Urbano

PAPDU, es la Población Atendida por la modalidad Promoción de Desarrollo Urbano

De tal modo que para evaluar la correcta focalización del programa a partir de la población atendida, se tenían que agregar los hogares beneficiados por infraestructura, hogares potencialmente beneficiados por equipamiento urbano, a aquellos a los que una acción redujo algún riesgo o mejoró alguna área verde; además de los individuos o familias beneficiadas mediante alguna acción de promoción urbana. Este amplio abanico hace objetivamente no monitoreable la focalización del programa, debido a que la población atendida puede estar duplicada, sobre o infra cuantificada, además de fuera de los parámetros indicados para considerar los diversos tipos de población potencial, objetivo y beneficiada, tanto por características individuales como territoriales.

### **3.2.3. Operación y resultados**

Con el fin de homologar la diversa información presentada en las distintas evaluaciones realizadas al programa y presentarla de una manera sintética que ayude al cumplimiento del objetivo de este capítulo, se ha decidido emplear los datos de los resultados reportados en las MIR del programa. Una matriz de marco lógico (MML) o matriz de indicadores de resultados (MIR) para presentar la información respecto a la operación y resultados del programa. Una MML o MIR, de acuerdo con CONEVAL (2011 b), es una herramienta de planeación que resume y establece con claridad los objetivos de un programa, contiene los indicadores que miden los objetivos y los resultados esperados, además de identificar los medios para obtener y verificar la información. Su estructura se compone de filas que presentan la información de los niveles de objetivos llamados fin; propósito; componentes; y actividades; y las columnas que registran los objetivos del proyecto; los indicadores; las fuentes de información y los factores externos o supuestos que puedan presentar un riesgo para el cumplimiento de los objetivos del programa.

Las MIR comenzaron a ser empleadas a partir de 2008, por lo cual, en este apartado únicamente consideraremos dicho periodo para presentar los resultados más relevantes respecto a la operación del programa.

**Tabla 7 Indicadores de la MIR 2008-2014**

Indicadores	Descripción	Método de cálculo										
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014				
Polígonos Hábitat atendidos	Muestra la cantidad de Polígonos Hábitat atendidos por el Programa en el año	Polígonos Hábitat atendidos										
Manzanas Atendidas con Obras	Muestra el número de manzanas atendidas con redes de servicios básicos y obras de infraestructura complementaria	n.d	n.d	65,949	91,222	106,182	118,863	n.a	Número de manzanas atendidas con redes de servicios básicos (agua, drenaje y electricidad) y obras de infraestructura complementaria (alumbrado público, guarniciones, banquetas y recubrimiento de calles) desde 2004			
Hogares Beneficiados	Muestra los hogares pertenecientes a los Polígonos Hábitat y que han sido beneficiados por el Programa en el año.	1,300,048	1,609,089	1,772,584	1,632,481	1,697,101	1,425,565	1,249,025	Número de hogares beneficiados en el año			
Grado de satisfacción con condiciones físicas del entorno urbano en polígonos intervenidos	Muestra el Grado de satisfacción con condiciones físicas del entorno urbano en polígonos intervenidos	n.d	50.88	49.92	n.d	57.5	56.8	n.a	(Porcentaje de hogares satisfechos con las vías de acceso a su colonia + Porcentaje de hogares satisfechos con la pavimentación de las calles de su colonia + Porcentaje de hogares satisfechos con las banquetas y guarniciones de su colonia + Porcentaje de hogares satisfechos con el alumbrado público de su colonia + Porcentaje de hogares satisfechos con el aspecto de la colonia) / 5			
Disponibilidad de infraestructura urbana complementaria	Muestra la disponibilidad de la infraestructura urbana complementaria (alumbrado, guarniciones y banquetas, y calles pavimentadas) en los polígonos intervenidos	n.d	29.69	36.52	n.d	52.3	n.d	29	(Viviendas en calles con alumbrado público, guarniciones, banquetas y pavimento, incluyendo empedrado o adoquinado/ Total de viviendas en los polígonos intervenidos) * 100			
Beneficiarios con acciones para el desarrollo social y comunitario	Número de personas beneficiadas con acciones de la modalidad Desarrollo Social y Comunitario	762,419	959,147	834,078	1,010,920	1,170,542	n.a	n.a	Número de personas beneficiadas con acciones de la modalidad Desarrollo Social y Comunitario			
Centros de Desarrollo Comunitario apoyados en el año	Número de Centros de Desarrollo Comunitario apoyados en el año	314	354	381	431	400	339	365	Número de centros de desarrollo comunitario construidos, mejorados y/o equipados en el año			
Municipios apoyados con obras de saneamiento del entorno urbano	Muestra en número de municipios con obras de saneamiento del entorno urbano apoyados por el Programa.	n.d	67	59	57	41	23	23	Número de municipios apoyados con obras de saneamiento del entorno urbano en el año			
Proyectos para la organización y participación social y comunitaria	Muestra el número de proyectos apoyados por Hábitat para fomentar la organización y participación comunitaria	n.d	878	1,018	1,527	1,299	1,101	1,410	Número de proyectos para la organización y participación comunitaria realizados en el año			
Número de proyectos para la igualdad entre hombres y mujeres	Muestra el número de proyectos para la igualdad entre hombres y mujeres apoyados en el año	n.d	4,273	5,195	n.d	n.d	7,600	12,150	Cantidad de obras y acciones para desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, prevención y atención de la violencia y promoción de la equidad de género realizadas en el año			
Metros Lineales de Redes de Agua Potable, Drenaje y Electricidad Financiados	Mide el número de metros lineales de redes de agua potable, drenaje y electricidad financiados en el año	n.a	503,043	929,943	804,751	694,202	590,070	629,875	Número de metros lineales de redes de agua potable, drenaje y electricidad financiados en el año			

**Fuente:** Evaluaciones externas al programa Hábitat: COLUMEX 2010, 2013; El Colegio de la Frontera Norte 2005, 2006, 2009; SEDESOL 2012; SEDATU 2014; UAM 2007. Y Reportes de Avance de Indicadores 2008-2014 SHCP. [http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/SED#Consulta\\_detalle](http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/SED#Consulta_detalle).

Nota: n.a: No aplica, significa que en la MIR de ese año no hay mención del indicador; n.d: No disponible, significa que siendo mencionado el indicador en la MIR, no hay información reportada para ese año.

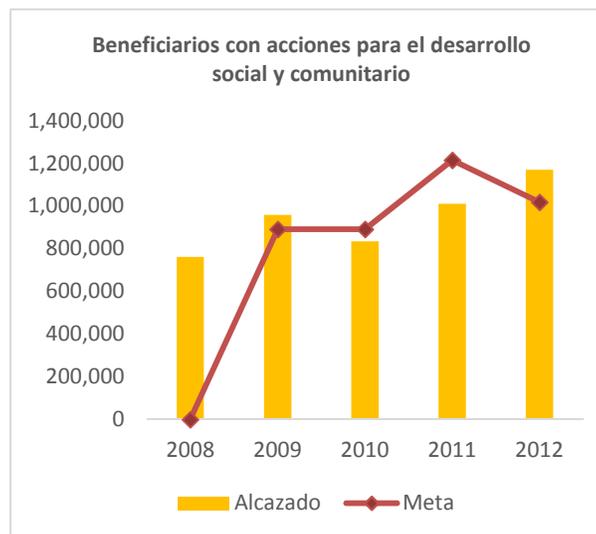
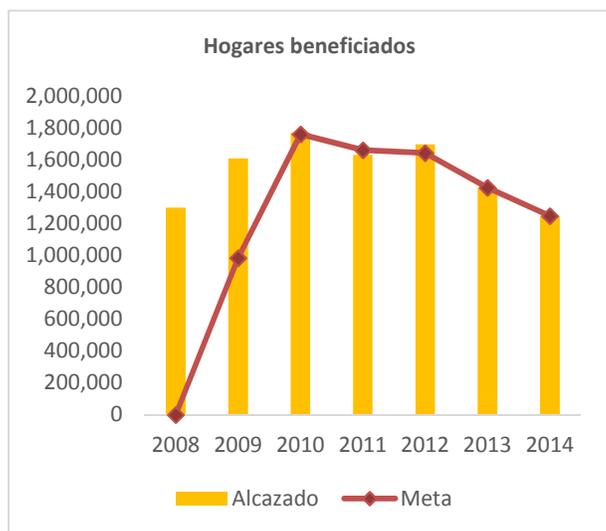
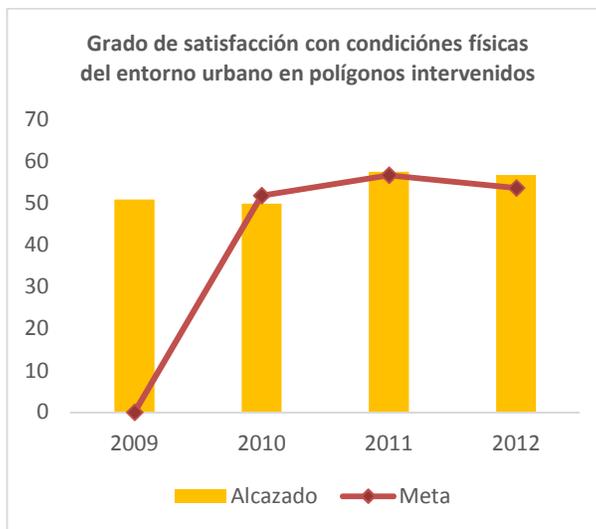
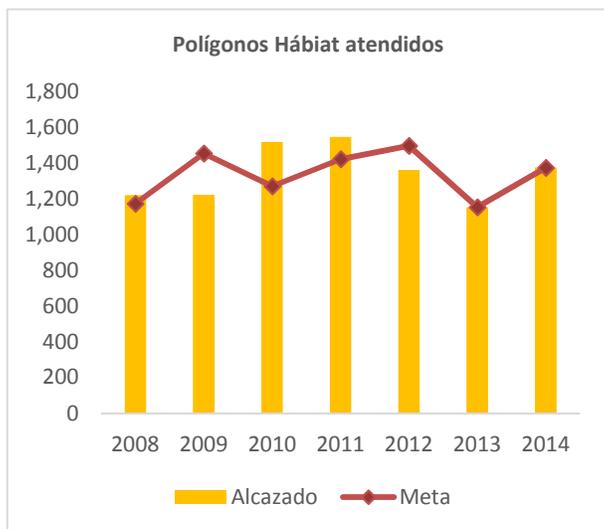
En el cuadro anterior se presentan los indicadores seleccionados para evaluar el cumplimiento del programa en los rubros de resultados y de servicios y gestión, los cuales en la MIR plasman el desempeño de las acciones emprendidas, en el marco de la operación del programa, en el avance en la resolución del problema público; su finalidad es medir la contribución del programa en el mejoramiento del entorno urbano y las condiciones sociales, sin embargo, su diseño no permite precisar el aporte de las actividades del programa Hábitat en el combate a la pobreza urbana, ya que, si bien se habla de cuanto se atendió en el nivel de hogares y beneficiarios, dicha información no puede ser corroborada en cuanto a que esas acciones redujeron el nivel de pobreza de los beneficiarios, ya que no vinculan variables por las cuales se pueda observar la relación del nivel de pobreza con el impacto de las acciones; por lo que no arrojan información acerca del cumplimiento del objetivo del programa visto como un instrumento de combate a la pobreza urbana, pero si, como fue siendo reformada su finalidad, como un medio de construcción y mejoramiento de la infraestructura urbana. Asimismo, seis indicadores no pueden ser considerados como tales, ya que, como se menciona, únicamente muestran datos sin vincular variables que arrojen un coeficiente.

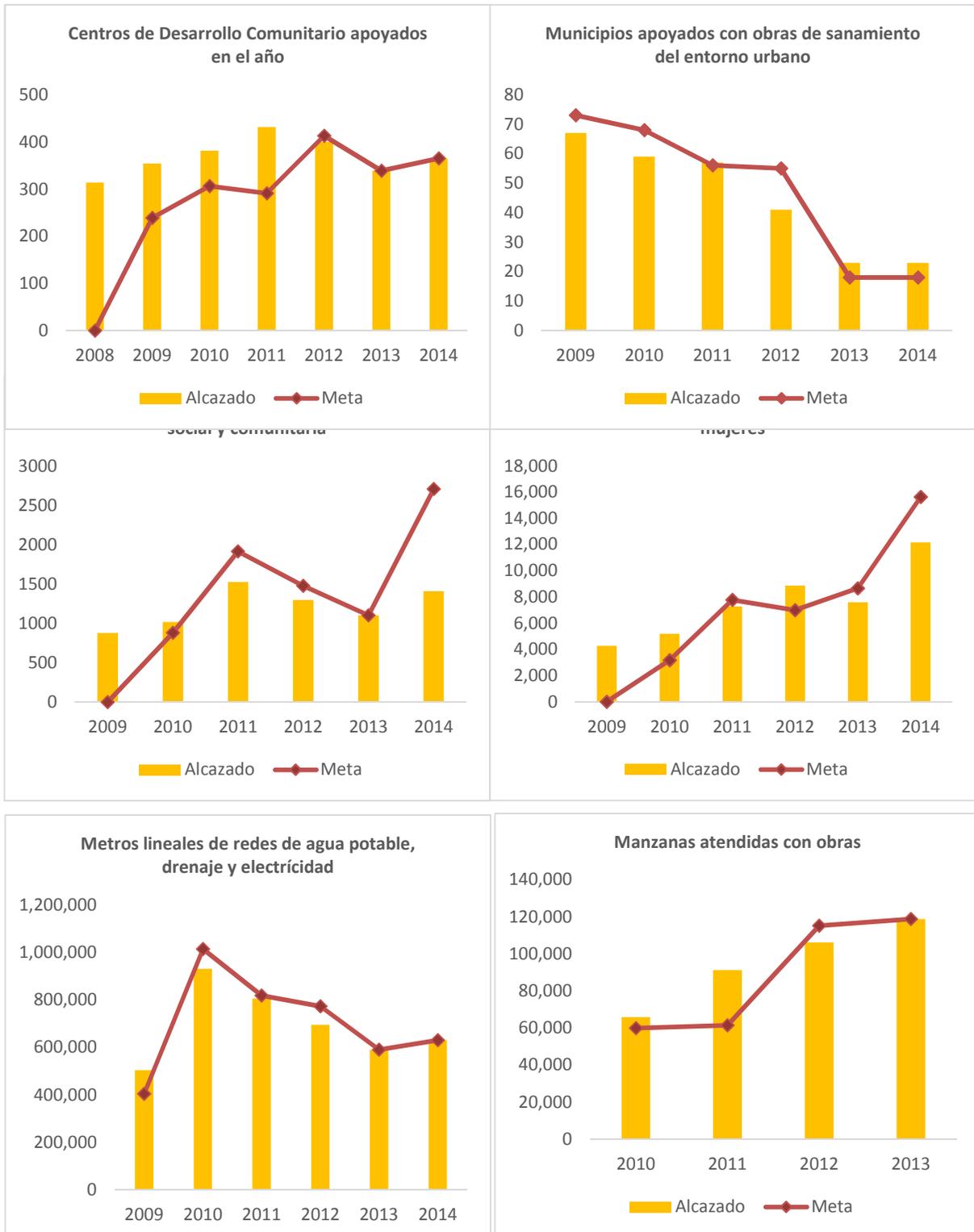
En las próximas dos páginas se presentan los resultados de los indicadores graficados en relación a sus metas anuales. Cuando en las gráficas se inicia un periodo con información respecto a la cifra alcanzada, pero la meta parte de origen, significa que dicha cantidad representa la cifra base de la cual parte el indicador para plantear la meta del siguiente año; por ejemplo, el indicador de hogares beneficiados registra una meta alcanzada de 1,300,048 hogares beneficiados por el programa Hábitat en 2008, pero no existió meta para el mismo año, sin embargo, esa cifra fungió de referencia para que en 2009 se planteará la meta de beneficiar a 985,483 hogares.

Se puede apreciar que en la mayoría de los casos la meta planteada es inferior a lo alcanzado, -excepto en el indicador de municipios apoyados- lo cual puede indicar dos posibilidades, o la operación del programa fue eficiente o las metas fueron infravaloradas para presentar resultados positivos; en los casos en que la meta sobrepasa lo alcanzado, la explicación radica en que dichas metas parten de una base presupuestaria mayor a la cantidad ejecutada al final del año, por lo que es posible concluir que el Programa Hábitat operaba de

manera eficiente, ya que durante su existencia regularmente cumplió y sobrepasó sus indicadores con un gasto presupuestario menor.

**Ilustración 12. Resultados de los indicadores de la MIR 2008-2014**





**Fuente:** Evaluaciones externas al programa Hábitat: COLMEX 2010, 2013; El Colegio de la Frontera Norte 2005, 2006, 2009; SEDESOL 2012; SEDATU 2014; UAM 2007. Y Reportes de Avance de Indicadores 2008-2014 SHCP. [http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/SED#Consulta\\_detalle](http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/SED#Consulta_detalle)

Para 2008, los resultados en su mayoría fueron basales; sin embargo, un análisis de su desempeño a partir de las evaluaciones, indican que se tenía un impacto positivo en el mejoramiento de la disponibilidad y acceso de los servicios básicos de infraestructura urbana, lo que contribuía a elevar el valor territorial de los polígonos atendidos. En dicho año, la plusvalía generada por la inversión en infraestructura por parte del programa ascendió a 3,870,235,109 pesos en 78 polígonos hábitat intervenidos con obras; de 2008 a 2012 en promedio por cada peso aportado por Hábitat se incrementaba en 2.8 pesos el metro cuadrado del terreno intervenido. En lo correspondiente al desarrollo integral de las comunidades, los Centros de Desarrollo Comunitario, así como los proyectos para la organización y participación social y comunitaria, obtuvieron resultados contradictorios, ya que la percepción de los habitantes beneficiados con estas acciones por un lado mostraba una leve mejoría en el plano psicológico y un fortalecimiento elemental de los vínculos sociales a partir de la recreación; sin embargo, dichos apoyos no infirieron en la organización comunitaria y en el fortalecimiento del tejido social, ni a una significativa traducción en beneficios económicos. La vertiente de centros históricos mejoraba considerablemente los edificios históricos o con algún valor cultural, pero no lograba articular esta mejora urbana con un avance en el combate a la pobreza, ya que no consideraba apoyos a los hogares pobres radicados en los centros, sino únicamente los edificios públicos.

En los años subsecuentes los resultados se mantuvieron en la misma sintonía, de manera general, el programa operó positivamente en el rubro de infraestructura y en el incremento en la calidad de los servicios disponibles en los hogares durante toda su existencia, no así en sus componentes de mejora social y comunitaria, y en sus acciones con enfoque de perspectiva de género, las causas encontradas en los documentos evaluatorios indican que esto se debió a una falta de coordinación de las acciones en una estrategia clara.

Hay que recordar que el comportamiento presupuestario del programa fue irregular, en la mayoría de los años el monto presupuestado resulto mayor al otorgado y finalmente al ejercido, y durante el segundo periodo de operación (2008-2014) –exceptuando 2010 donde tuvo un repunte- el presupuesto fue a la baja, lo cual se ve reflejado en sus indicadores de operación relativos al número de hogares y municipios atendidos, así como los de productos,

tales como proyectos, obras de saneamiento y redes de agua potable, electricidad y sanidad; por lo que la operación eficiente antes dicha, se sustentó por un alto grado de realización efectiva en sus obras, ya que cerca del 98% de las obras proyectadas por año con recursos del programa existía; el incremento en la disponibilidad de servicios básicos en los hogares rondó el 85% y 90%; además, entre 2013 y 2014 se implementaron dos herramientas de intervención, el “Plan de Acción Integral” y “Calle Integral”, las cuales consistieron, la primera, en un proceso de análisis y planeación de las acciones para priorizar las obras, y la segunda, en un espacio territorial identificado con características idóneas para la circulación segura e incluyente, con lo que se redujo la dispersión de recursos y el desarrollo de proyectos más focalizados, pero al mismo tiempo se registró una disminución en la cuantificación de los beneficiarios debido a la mayor integralidad y especificidad de las obras.

En 2013 con la transferencia de la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana a la recién creada SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano), se cambia el nombre por el de Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios, con ello, el programa también se transforma en sus fines y medios, la última evaluación a Hábitat para medir su costo-efectividad antes de ser fusionado fue en 2015. De dicha evaluación se desprende lo siguiente, entre 2013 y 2014:

- El número de intervenciones fue de 16,842 y 19,844 respectivamente, con una inversión de 5,267 millones de pesos en 2013 y 5,086 millones de pesos en 2014.
- La entidad federativa con mayor número de intervenciones en 2013 fue el Estado de México con 1,083, y una inversión de 482,227,879 millones de pesos; por el contrario, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), fue la entidad con menos intervenciones con solo 47 y una inversión de 27,195,842 millones de pesos. Para 2014, la entidad con mayor número de intervenciones fue Michoacán 1,665, seguida del Estado de México con 1,489 y una inversión de 432,062,810 y 580,144,225 millones de pesos respectivamente, para dicho año el D.F. no recibió recursos ni realizó intervenciones.
- La vertiente que mayores recursos ejerció fue la vertiente general en su modalidad de mejoramiento del entorno urbano, con una inversión de 3,110,222,340 millones de

pesos para realizar 3,827 intervenciones en 2013. Para 2014, dicha vertiente y modalidad fueron las principales nuevamente, ahora con 2,836,227,459 millones de pesos invertidos en 2,386 intervenciones. La vertiente y modalidad con menos recursos fue a vertiente centros históricos en su modalidad de promoción para el desarrollo urbano con 5,837,406 millones de pesos de inversión en 17 intervenciones y 3,189,312 millones de pesos en 7 intervenciones para 2013 y 2014 respectivamente. Por lo que estas últimas son las que mayor costo unitario representaron.

- La inversión total promedio por intervención fue 251 mil pesos, de la cual 147 mil pesos provino del gobierno Federal, representando una contribución de 59 por ciento. Los principales corresponsales financieros del Programa Hábitat fueron los gobiernos municipales, los cuales en 2014 aportaron en promedio 35 por ciento de la inversión total.
- La inversión promedio por beneficiario para 2014 fue de 1,385 pesos, correspondiendo 813 pesos de dicha cantidad a la aportación del gobierno federal.
- El 51% de las intervenciones fueron eficientes en la relación costo-efectividad, una de cada dos intervenciones logró una población atendida esperada en función de la inversión realizada.

Las evaluaciones revisadas indican que la operación y resultados del programa Hábitat durante su tiempo de vida fueron favorables, desde sus inicios como la política principal del gobierno en el combate de la pobreza urbana hasta su transformación en política de desarrollo urbano en infraestructura. Sus resultados tienen que ser valorados en dichos términos, primero, como política contra la pobreza, Hábitat logró mejorar territorialmente las zonas marginadas a las que fue focalizado, si bien, en una contabilidad persona por persona su mismo diseño hizo complejo el cálculo de cuantas personas dejaron la condición de pobreza de manera efectiva, territorialmente fue estimable una mejora; después, como política urbanística, también cumplió su finalidad al ser un apoyo eficaz y eficiente de construcción de infraestructura y equipamiento urbano básico y complementario, así como de proyectos y centros comunitarios, aunque en este último rubro, el de desarrollo social, sus intervenciones terminaron por no arrojar los resultados esperados de dinamizar la participación y autogestión comunitaria.

De origen Hábitat estaba dirigido a afrontar el problema de la pobreza urbana desde una perspectiva multifactorial y centrada en lo social como mecanismo de salir de la condición, hay que recordar que su surgimiento es dado por la fusión de dos programas de desarrollo del capital social y comunitario, así como de la adopción de la Agenda Hábitat y los objetivos del milenio de la ONU que primaban la interacción del mejoramiento del entorno urbano con el desarrollo de capacidades de la población, lo que lo hacía de Hábitat una estrategia integral contra la pobreza. El concepto inicial de pobreza para diseñar el programa retomaba lo anterior e incluía conceptos como segregación, inequidad y precariedad, categorías con alto contenido cualitativo y que colocaban como eje principal del problema los componentes sociológicos, y a la ruptura del ciclo de pobreza como finalidad esencial al entenderla como una condición que se reproduce socialmente.

Sin embargo, operativamente el programa debió decantarse por el plano infraestructural debido a lo complejo de atender la pobreza del modo anterior, por lo que la definición de pobreza, con la cual operó los años en que su finalidad fue la pobreza, consistió en la pobreza de tipo patrimonial, la cual puede cuantificarse a través de la disponibilidad y acceso a infraestructura básica y complementaria. El problema con lo anterior, es que la visualización de la salida de las personas de la condición de pobreza se pierde en la observación del crecimiento físico de infraestructura y del valor de las propiedades por tener más servicios básicos.

Y es que, derivado del análisis de los tópicos de cobertura y focalización, se concluye que las políticas urbanas por su naturaleza operativa tienen muchas dificultades para focalizar su acción a poblaciones específicas como lo son las de personas en pobreza, debido a que las acciones derivadas del ámbito territorial al que se refieren, por lo general, involucra radios de intervención tan amplios que terminan beneficiando a poblaciones no pobres. Si bien la ciudad segmentada provocada por la segregación y exclusión espacial característica de la pobreza en las ciudades, suscita que grandes conjuntos habitacionales surjan en los márgenes de las urbes como tugurios, estos lugares de pobreza se mantienen anclados a la ciudad y no tan alejados de la misma, por lo cual, cualquier intervención que “mejore” la infraestructura de las colonias y barrios pobres eminentemente beneficiara a colonias no pobres en mayor o menor medida, lo que al final puede ocasionar que la proporción de incremento del bienestar

de los pobres no sea equivalente al bienestar de las personas en baja y muy baja marginación que también se benefician, lo que significa que la desigualdad se mantendría o ampliaría pese a mitigar la pobreza medida por el nivel de ingresos o de carencias sociales.

El caso del programa Hábitat es un buen ejemplo de dicha dificultad en cuanto a la aplicación de políticas públicas en las urbes para combatir la pobreza, este programa derivó en un proceso que limitó sus acciones al plano de construcción de infraestructura y equipamiento con acciones periféricas de desarrollo comunitario mediante cursos y capacitaciones, que finalmente terminó desapareciendo para integrarse a una estrategia específicamente diseñada para la infraestructura, sin alguna especial mención o atención al problema de la pobreza.

Hábitat comenzó siendo el programa emblema de la administración en turno para enfrentar la pobreza en las ciudades, contó en sus inicios con amplios presupuestos y responsabilidades directivas de la política social urbana; sin embargo, se enfrentó a la complejidad de las ciudades y del proceso de urbanización capitalista, su operación estratégica –bien diseñada– que incluía con igual importancia el desarrollo infraestructural de las zonas atendidas y el desarrollo de capacidades sociales y comunitarias en la población que en ellas habitaba, terminó sobrepasando al programa mismo, haciéndolo difícil de gestionar por la diversidad y ambición en sus metas, que pese a ser las precisas y necesarias, eran excesivas para un solo programa. Ante ello, la administración pública decidió especializar el programa, reduciendo su complejidad y por tanto su importancia, dejando lo mínimo y básico, y estrechándolo hasta terminar fusionándolo.

## CONCLUSIONES GENERALES AL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

---

En principio, Hábitat formuló su problemática y la estrategia para resolverla partiendo de una conceptualización amplia y compleja de la pobreza como una condición multifactorial de carácter más que económico, social, como un proceso discontinuo de reproducción de carencias con origen en las desigualdades e inequidades sociales, las cuales al limitar las capacidades de la población, la mantenían y ampliaban la pobreza. El factor territorial era fundamental, las ciudades fragmentadas eran el contexto de la marginación, por lo que un pilar de la estrategia del programa era articular los tugurios a la dinámica social de las urbes, desde el desarrollo individual y equitativo con perspectiva de género de los habitantes, hasta la generación de infraestructura que acondicionara los espacios marginales de los pobres urbanos, para que, más que el acondicionamiento lograra sacar de la pobreza a las personas, este fungiera como una línea mínima sobre la cual se detonaran sinergias sociales que condujeran a los habitantes beneficiados a organizarse y, de manera autónoma, generar mecanismos para mejorar su situación.

Con lo anterior, es posible ver que el Programa Hábitat partía de una categoría de pobreza definida desde el enfoque de capacidades, con orientación a la desigualdad entendida como un problema social y económico, socialmente la pobreza concebida como relativa en el campo de la dependencia y como objetiva en los rubros de la carencia de seguridad básica y ausencia de titularidades; económicamente, Hábitat reconocía la pobreza desde una desigualdad de niveles de vida condicionada por un patrón de privaciones creciente en el tiempo. Con la revisión teórica, se comprueba que lo dicho de la formulación del problema por parte del programa era correcto para atender la pobreza en las ciudades, los conceptos y definiciones con los cuales se construyó la categoría de pobreza para diseñar una estrategia de política pública eran los precisos para abarcar las dimensiones más apremiantes y resolverlas. Sin embargo, dicha definición no pasó íntegramente a la operación del programa público; una vez que comenzó la intervención de las acciones se evidenció que una concepción tan compleja del problema lo hacía inviable de ser atendido, al menos por un solo programa. El ciclo de vida de Hábitat lo evidencia, de 2008 a 2012 vivió un proceso de

expansión en el cual le fueron agregadas vertientes y campos de intervención, sus actividades iban abarcando muchos rubros que cada vez parecían menos interconectados entre sí en función del combate a la pobreza, y se estaba convirtiendo en un marco presupuestal para la partición de recursos para acciones dispersas entre sí, cuyo único vínculo era el espacio urbano. Posteriormente, a partir de 2013 comenzó una contracción presupuestaria y de áreas de actividad; si bien el programa en promedio ejerció menos recursos de los que le eran destinados, la reducción presupuestal fue muy clara ya que fue acompañada de una retirada de vertientes que se convirtieron en otros programas sociales; Hábitat al final de su vida quedó restringido al problema de la infraestructura urbana, su parte social se limitó a la construcción de centros comunitarios, y finalmente desapareció disolviéndose en un programa sectorial totalmente dedicado a la infraestructura.

La lección que deja el Programa Hábitat para los fines de esta tesis y como respuesta a las preguntas que se plantearon, es que la pobreza vista desde las políticas públicas como un problema social atendible, no puede ser concebido desde un solo programa, ni siquiera desde un conjunto de programas pertenecientes a una política social o económica específica, sino desde el plano global de una acción gubernamental que integre varias políticas concretas para diferentes ámbitos, la seguridad social, salud, educación, economía, etcétera. Aún más, siendo enfocadas al plano urbano, ya que por las propias características de las ciudades producto de la época neoliberal del capitalismo, son multiformes con límites bastante estrechos entre las características sociológicas y económicas de la población, donde cohabita la máxima riqueza con la peor de las miserias a veces una frente a otra; por lo que cualquier acción pública puede beneficiar al más rico y al más pobre ampliando las brechas de desigualdad y actuando inequitativamente contribuyendo al ciclo de la pobreza en vez de romperlo.

Hábitat no fue un fracaso en términos de lo que al final del día planteaba como intervenciones medidas a través de sus indicadores, el programa cumplía sus objetivos cuantitativos incluso con un menor presupuesto, el problema era que la categorización del problema no era llevado a la operación, la cual se enfocó a lo más realizable a corto y mediano plazo y con resultados visibles: la infraestructura; dejando de lado la construcción de

sinergias y el empoderamiento social que eran lo principal en el planteamiento teórico del diseño del programa; por lo que en términos de su éxito como programa contra la pobreza urbana sí fracasó pese a sus resultados positivos en sus indicadores ya que estos no correspondían a combatir el problema en su origen, por lo que al final es imposible conocer a ciencia cierta cuánto de sus actividades contribuyó efectivamente a que las personas pobres salieran de ella, más allá de un mejoramiento de su entorno.

Lo anterior es el gran reto para los programas y las políticas públicas que se diseñan y operan para la atención de la pobreza en las ciudades, lograr la focalización precisa de la población y del radio de intervención que tendrán sus acciones para que no sean contraproducentes y aumenten la desigualdad, para que las personas salgan de su particular pobreza ya que en una misma calle o colonia pueden existir diferentes tipos y grados de carencia y necesidad. El desafío es conjugar las acciones macrosociales con las microsociales, articular el desarrollo urbano con la realización de los derechos y las libertades humanas de las personas, lo que representaría romper, en principio, con la dinámica “natural” del crecimiento urbano bajo la dirección del capital por la construcción de las ciudades adecuadas desde las necesidades de sus habitantes; sin embargo, para que esto sea posible, es necesaria una apropiación de los programas públicos por parte de los ciudadanos, el despliegue de la capacidad de agencia que haga de dichos programas, no apoyos gubernamentales sino instrumentos de transformación social.

Por lo ya dicho, las hipótesis planteadas en un inicio, consistentes en que existe una relación entre la forma en que es conceptualizada la pobreza en su definición como problema público en los programas para su combate que determina el éxito o fracaso de la acción pública, y que la pobreza no ha sido definida de manera correcta en la política pública, son corroboradas de manera afirmativa. Una conceptualización tan amplia de la pobreza para un solo programa público, pese a ser correcta teóricamente fue incorrecta como categoría operativa de un conjunto de estrategias de intervención social, por lo que como definición del problema público, condujo a que Hábitat no consiguiera combatir la pobreza aunque fuera exitoso en otros rubros de su operación.

## Bibliografía/Fuentes de consulta

---

### BIBLIOGRAFÍA:

- Adelantado, J. (2007). *Las políticas sociales*.
- Añorve, M. (1998). *Servicios públicos municipales*. México: Porrúa.
- Barajas, G. (2011). Gasto federal para la superación de la pobreza en México, 1998-2010: reflexiones críticas. En S. De la Vega, & G. De la Luz, *Rostros de la pobreza en México vistos por distintas disciplinas* (págs. 203-252). México: UAM-Azcapotzalco.
- Braudel, F. (2002). *La dinámica del capitalismo* (Tercera reimp. ed.). México: FCE.
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. D.F., México: H. Camara de Diputados, LIX Legislatura/ Porrúa.
- Casas, J. (1995). Estudio Introductorio. En S. Amartya, *Nueva economía del bienestar. Escritos seleccionados* (págs. 11-31). València, España: Universitat de València.
- Castells, M. (2004). *La cuestión urbana* (16ª ed.). (I. Oliván, Trad.) México: Siglo XXI.
- Córdova, A. (1983). *La política de masas del cardenismo* (quinta ed.). D.F., México: Era.
- Cortina, A. (2009). La pobreza como falta de libertad. En Varios, A. Cortina, & G. Pereira (Edits.), *Pobreza y libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen* (págs. 15-30). Madrid, España: Tecnos.
- Delcourt, L. (2008). Explosión urbana y globalización. En Varios, *Explosión urbana y globalización* (págs. 7-37). Madrid, España: Popular.
- Deubel, R. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogota, Colombia: Aurora.
- Díaz, A. (2006). *Pobreza y precariedad urbana en México: un enfoque municipal*. CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Urbanos. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid, España: Akal.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana* (1ra Reimp. ed.). (J. Madariaga, Trad.) Madrid, España: Akal.
- Jordán, R., & Martínez, R. (2009). *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*. Naciones Unidas. Santiago de Chile: CEPAL/CAF.
- Lahera, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas* (Primera Reimpresión ed.). Santiago, Chile: FCE.

- Marx, C. (1987). *El capital. Crítica de la economía política* (Vigésima Reimpresión ed., Vol. I). (W. Roces, Trad.) D.F., México: FCE.
- Mény, & Thoenin. (1989). *Politiques publiques*. PUF.
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. (S. Del Carrii, Trad.) Barcelona, España: Ariel.
- Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. (M. d. Georgiadis, Trad.) D.F., México: Siglo XXI.
- Porta, F., & Bianco, C. (2011). El vínculo entre distribución del ingreso y acumulación. Revisión teórica y prescripciones de política. En Varios, M. Novik, & S. Villafañe (Edits.), *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el Sur* (págs. 181-208). Buenos Aires, Argentina: PNUD/Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social de Argentina.
- Reyes, A. (2009). Comunidades de significación como capacidades colectivas. En Varios, A. Cortina, & G. Pereira (Edits.), *Pobreza y Libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen* (págs. 33-55). Madrid, España: Tecnos.
- Robinson, W. (2007). *Una teoría sobre el capitalismo global: producción, clases y Estado en un mundo transnacional*. (R. Moncada, Trad.) Bogotá, Colombia: Desde abajo.
- Salcedo, R. (2011). Evaluación de las políticas públicas. En R. Salcedo (Comp.), *Evaluación de políticas públicas* (págs. 17-51). D.F., México: Siglo XXI.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. México: Taurus.
- Sjoberg, G. (1979). *La ciudad: su origen, crecimiento e impacto en el Hombre*. Madrid, España: H. Blume.
- Spicker, P. (2009). Definiciones de pobreza: doce grupos de significados. En P. Spicker, S. Alvarez, & D. Gordon, *Pobreza: un glosario internacional* (págs. 291-306). Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.  
Disponible en: [biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/glosario.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/glosario.pdf)
- Stampini, M., Robles, M., Sáenz, M., Ibarrán, P., & Medellín, N. (2015). *Pobreza, vulnerabilidad y la clase media en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Protección Social y Salud. BID.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Corinne, L., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.
- Vázquez, O. G. (2012). *El viraje neoliberal de la política social y la búsqueda de alternativas en América Latina*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Villarespe, V. (2011). Los programas contemporáneos de alivio a la pobreza: el caso de las transferencias monetarias condicionadas en México. En S. De la Vega, & G. De la Luz, *Rostros de la pobreza en México vistos por distintas disciplinas* (págs. 253-274). México: UAM-Azcapotzalco.
- Wallerstein, I. (1989). *El capitalismo histórico* (Segunda ed.). (P. López, Trad.) México: Siglo XXI.
- Wallerstein, I. (1999). *El capitalismo ¿qué es? Un problema de conceptualización*. México: CEIICH/UNAM.

Ziccardi, A. (2008). Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI. En A. Ziccardi (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI* (págs. 9-36). Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre.

## HEMEROGRAFÍA:

Aguilar, L. (enero-abril de 2004). Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio. *Sociológica* (54), 15-37.  
Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305026633001>

Arriagada, I. (Abril de 2005). Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. *Revista de la CEPAL* 85, 101-113. Disponible en:  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11002/085101113\\_es.pdf;jsessionid=A7E52495316A3E25807A7B4E30D4FB3B?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11002/085101113_es.pdf;jsessionid=A7E52495316A3E25807A7B4E30D4FB3B?sequence=1)

Boltvinik, J. (Abril de 1992). El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo. *Comercio Exterior*, 42(4), 354-365.  
Disponible en: [revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/257/6/RCE6.pdf](http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/257/6/RCE6.pdf)

Caballero, F. (2006). La teoría de justicia de John Rawls. *Iberóforum*, I(II), 1-22. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211015573007>

Cabrero, E. (julio-diciembre de 2000). Usos y costumbres en la hechura de la políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y política pública*, IX(2), 189-229.  
Disponible en:  
[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.IX\\_No.II\\_2dosem/CME\\_Vol.9\\_No.II\\_2sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IX_No.II_2dosem/CME_Vol.9_No.II_2sem.pdf)

Cavarozzi, M. (Octubre-Diciembre de 1991). Más allá de las transiciones a la democracia en America Latina. *Revista de Estudios Políticos*(74), 85-112.  
Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27140.pdf>

Chan, S. (17 de Abril de 2007). *Mollie Orshansky, Statistician, Dies at 91*. Recuperado el 13 de Septiembre de 2015, de The New York Times: <http://www.nytimes.com/2007/04/17/us/17orshansky.html>

Irure, T. (9 de Mayo de 2002). *Polity, politics, policy*. Recuperado el 12 de Septiembre de 2015, de El Pais: [http://elpais.com/diario/2002/05/09/cvalenciana/1020971881\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/05/09/cvalenciana/1020971881_850215.html)

Ordóñez, G., Alegría, T., Mcintosh, C., & Zenteno, R. (julio-septiembre de 2007). Alcances e impactos del Programa Hábitat en comunidades pobres de México. *Papeles de población*, 231-267.

Ornelas, J. (Julio-Septiembre de 2004). Impacto de la globalización neoliberal en el ordenamiento urbano y territorial. *Papeles de población*, 10, 141-166.

Pradilla, E. (Junio de 2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cad. Metrop.*, 16(31), 37-60.  
Disponible en: [www.scielo.br/pdf/cm/v16n31/2236-9996-cm-16-31-0037.pdf](http://www.scielo.br/pdf/cm/v16n31/2236-9996-cm-16-31-0037.pdf)

Satriano, C. (Septiembre de 2006). Pobreza, políticas públicas y políticas sociales. (D. d. Antropología, Ed.) *Mad*(15).

Disponible en: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/15/satriano.pdf>

Sen, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio Exterior*, 42(4).

Disponible en: [revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/257/2/RCE2.pdf](http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/257/2/RCE2.pdf)

Sen, A. (1996). Un enfoque ordinal para medir la pobreza. *Cuadernos de Economía*, 39-65.

Disponible en: [revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/11495](http://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/11495)

Sottoli, S. (octubre-diciembre de 2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de Población*, 8(34), 33-63.

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11203410>

Townsend, P. (Mayo de 2003). La conceptualización de la pobreza. *Comercio Exterior*, 53(5).

Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/20/6/RCE6.pdf>

#### **RECURSOS DIGITALES:**

Amin, S. (2001). Capitalismo, imperialismo y mundialización. En *Resistencias mundiales (de Seattle a Porto Alegre)* (págs. 13-30). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Banco Mundial. (2000). *Definiciones de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Recuperado el 10 de octubre de 2015, de [bancomundial.org: www.bancomundial.org/temas/omd/definiciones.htm](http://www.bancomundial.org/temas/omd/definiciones.htm)

Banco Mundial. (2005). *Generación de ingresos y protección social para los pobres*. México: Banco Mundial.

Disponible en:

[http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/Resumen\\_Ejecutivo.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/Resumen_Ejecutivo.pdf)

CEPAL. (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. México.

Disponible en:

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2686/S2006536\\_es.pdf?sequence=2](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2686/S2006536_es.pdf?sequence=2)

CONEVAL. (2011 b). *¿Qué es la matriz de indicadores?* Recuperado el 22 de Agosto de 2016, de Evaluación de la política social:

<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Normatividad/MatrizIndicadores/MatrizIndicadoresQuees.aspx>

CONEVAL. (2011). *Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México 1990-2010*. México.

CONEVAL. (2013). *Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México*. México.

Disponible en:

[http://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Pobreza\\_urbana\\_y\\_de\\_las\\_zonas\\_metropolitanas\\_en\\_Mexico.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Pobreza_urbana_y_de_las_zonas_metropolitanas_en_Mexico.pdf)

- CONEVAL. (2015). *Glosario de términos, medición de la pobreza*. Recuperado el 10 de octubre de 2015, de coneval.org.mx: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- CONEVAL. (Diciembre de 2015). *Medición de la pobreza*. Recuperado el 22 de Diciembre de 2015, de Sitio Web de CONEVAL:  
<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- Escalante, F. (Mayo de 2015). Los años setenta. Breve historia del neoliberalismo. *NEXOS*.  
Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=24790>
- FAO. (2015). *El estado de la seguridad alimentaria en el mundo 2015*. Roma, Italia: FAO/ONU. Obtenido de <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>
- Feres, J. C., & Mancero, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Naciones Unidas. Santiago: CEPAL-ECLAC.  
Disponible en: [repositorio.cepal.org/bitstream/11362/4740/1/S01010056\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/4740/1/S01010056_es.pdf)
- George, S. (1999). Breve historia del neoliberalismo: veinte años de economía de elite y las oportunidades emergentes para un cambio estructural. *Conferencia sobre soberanía económica en un mundo globalizado*. Bangkok: <http://www.millennium-round.org/>.
- INEGI. (Septiembre de 2007). *Diccionario de datos de localidades urbanas*. Recuperado el 25 de Agosto de 2016, de inegi.org.mx:  
[http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/urbana/doc/diccionario\\_datos\\_localidades\\_urbanas\\_ver\\_definitiva\\_septiembre07.pdf](http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/urbana/doc/diccionario_datos_localidades_urbanas_ver_definitiva_septiembre07.pdf)
- Moreno, S. (2011). *Examen de los aspectos relevantes del programa Hábitat*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.  
Disponible en: [www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../file/Programa\\_habitat\\_docto109.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../file/Programa_habitat_docto109.pdf)
- ONU-Hábitat. (2016). *Sobre nosotros*. Recuperado el 11 de junio de 2016, de ONU-Hábitat. Por un mejor futuro urbano:  
Disponible en: <http://es.unhabitat.org/sobre-nosotros/>
- Orshansky, M. (1969). How poverty is measured. *Monthly Labour Review*, 37.  
Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/i40086835>
- PNUD. (2015). *escuelapnud.org*. Recuperado el 10 de octubre de 2015, de Escuela Virtual de Desarrollo Humano:  
Disponible en: [http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=392](http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=392)
- Torres, Ó. (2014). *Análisis comparado de programas para atender la pobreza urbana en diferente nivel de gobierno [...]*. Tesis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, Maestría en Políticas Públicas Comparadas, México.  
Disponible en: [bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/handle/123456789/3329](http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/handle/123456789/3329)
- U.S. President's Commission on Income Maintenance. (1969). *Poverty a mind plenty*. Washington: U.S. Government Printing Office.

UNDP. (2015). *Human Development Reports*. Recuperado el 7 de Septiembre de 2015, de United Nations Development Programme:  
Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/2014-report>

#### **EVALUACIONES/AUDITORÍAS:**

ASF. (2014). *Auditoría de Desempeño: 13-0-15100-07-0164*. México: Auditoría Superior de la Federación.  
CIESAS. (2008).

*Evaluación de consistencias y resultados 2007*. México: CONEVAL.

Disponible en:

[https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/ecr/2007\\_2008/ecr\\_11\\_12\\_pdho\\_reporte\\_final.pdf](https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/ecr/2007_2008/ecr_11_12_pdho_reporte_final.pdf)

Colegio de la Frontera Norte. (2005). *Evaluación externa del Programa Hábitat 2003-2004*. México: SEDESOL.

Disponible en:

[http://www.20062012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2005/EE\\_HABITAT\\_2005/evaluacion\\_cobertura.pdf](http://www.20062012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2005/EE_HABITAT_2005/evaluacion_cobertura.pdf)

Colegio de la Frontera Norte. (2006). *Evaluación externa del Programa Hábitat 2005*. México: SEDESOL.

Disponible en:

[http://www.20062012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2005/EE\\_HABITAT\\_2005/sintesis\\_ejecutiva.pdf](http://www.20062012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2005/EE_HABITAT_2005/sintesis_ejecutiva.pdf)

COLMEX. (2010). *Evaluación específica de desempeño 2009-2010*. México: CONEVAL.

Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

COLMEX. (2013). *Evaluación específica de desempeño 2012-2013*. México: CONEVAL. Disponible en:

<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

COLMEX. (2014). *Evaluación específica de desempeño 2014-2015*. México: CONEVAL. Disponible en:

<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

COLMEX. (2015 (b)). *Evaluación específica de costo-efectividad 2014*. México: CONEVAL. Disponible en:

<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

Esquivel, G. (2002). *Evaluación externa del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana*. El Colegio de México.

Mathematica Policy Research. (2007). *Evaluación del Programa Hábitat en infraestructura básica 2003-2006*. México: SEDESOL.

Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

SEDATU. (2014). *Evaluación específica 2013-2014*. México: CONEVAL.

Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

SEDESOL. (2012 (b)). *Evaluación de consistencia y resultados 2011-2012*. México: SEDESOL. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

UAM. (2007). *Evaluación externa del Programa Hábitat 2006*. México: SEDESOL. Disponible en:  
<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

Universidad Autónoma de Tlaxcala. (2002). *Programa Mujeres Jefas de Familia*. SEDESOL. Disponible en:  
[http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa\\_de\\_Mujeres\\_Jefas\\_de\\_Familia](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_de_Mujeres_Jefas_de_Familia)

### **LEGISLACIÓN:**

Diario Oficial de la Federación. (15 de Agosto de 2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.

Diario Oficial de la Federación. (1 de Junio de 2016). *Ley General de Desarrollo Social*. México

Diario Oficial de la Federación. (2008-2015). *Reglas de Operación del Programa Hábitat*. México.

PROSPERA. (2015). *Reglas de operación*. Recuperado el 15 de Agosto de 2016, de Sitio del Programa de Inclusión Social. PROSPERA:  
[https://www.prospera.gob.mx/swb/work/Web2015/documentos/02\\_Reglas\\_de\\_Operacion\\_2015\\_PROSPERA.pdf](https://www.prospera.gob.mx/swb/work/Web2015/documentos/02_Reglas_de_Operacion_2015_PROSPERA.pdf)

SEDESOL. (2013 a). *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2012-2018*. Recuperado el 10 de octubre de 2015, de [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx):  
[www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa\\_Sectorial\\_Desarrollo\\_Social\\_2013\\_2018.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf)

SEDESOL. (2013). *Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado el 23 de Febrero de 2016, de Sitio Web de la SEDESOL:  
[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa\\_Sectorial\\_Desarrollo\\_Social\\_2013\\_2018.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf)

SHCP. (2014). *Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México

### **PÁGINAS WEB:**

[www.diputados.gob.mx/](http://www.diputados.gob.mx/)

[www.gob.mx/conapo](http://www.gob.mx/conapo)

[www.gob.mx/sedatu](http://www.gob.mx/sedatu)

[www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

[www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)