



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

La Pobreza en México, su Medición y Atención en
Gobiernos Locales: El caso de la Ciudad de México

Tesis

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

PRESENTA

Humberto Adán Peña Fuentes

Asesor: Mtro. Manuel Martínez Justo

Marzo de 2010



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.

A ustedes, guerreras incansables, mujeres de lucha y trabajo: Roció, Isela, Yolanda,
Yadira y Nancy

A ustedes, quienes de una u otra forma han sido mis maestros y compañeros en el
aula y las causas y que desde nuestros distintos frentes intentamos construir un
mundo mejor: Manuel, Agustín, Raúl, Alfredo, Andrei, Héctor y René

Gracias

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I	
DEFINICIONES, CONCEPTOS Y FORMAS DE MEDIR	
LA POBREZA.....	7
1.1 Pobreza y Necesidades Humanas: Dos conceptos que no se pueden desvincular.....	7
1.1.0. Tres enfoques sobre la pobreza.....	9
1.1.0.1. El enfoque biológico.....	9
1.1.0.1.1. Aportes.....	10
1.1.0.1.2 Limitaciones.....	10
1.1.0.2. El enfoque de desigualdad y exclusión.....	11
1.1.0.2.1 Aportes.....	13
1.1.0.2.2 Limitaciones.....	13
1.1.0.3 Los enfoques alternativos.....	14
1.1.0.3.1 Aportes.....	15
1.1.0.3.2 Limitaciones.....	15
1.1.1 Necesidades humanas.....	16
1.1.1.1 Las necesidades humanas como capacidades y realizaciones.....	18
1.1.1.2 Las necesidades humanas como requisito básico para la subsistencia.....	20
1.1.2 Pobreza Absoluta y relativa.....	22
1.2 Principales métodos para la medición de la pobreza y sus derivados.....	25
1.2.1 Necesidades básicas insatisfechas.....	26
1.2.2 Línea de la pobreza.....	29

1.2.3	Método de medición integrada de la pobreza.....	31
1.2.4	Desarrollo humano y marginación, enfoques distintos de utilización frecuente.....	34
1.2.4.1	Desarrollo Humano.....	35
1.2.4.2	Marginación.....	37
CAPÍTULO II		
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO:		
	SU MEDICIÓN Y ATENCIÓN OFICIAL.....	40
2.1	Política social y Pobreza en México: Un recuento histórico de la evolución del combate a la pobreza.....	40
2.1.1	De la industrialización a la urbanización, construcción institucional y expansión estatal de corte social.....	43
2.1.2	Combate a la pobreza rural, las primeras experiencias: COPLAMAR y PIDER.....	46
1.1.2.1	Contexto y origen.....	46
1.1.2.2	Objetivos Generales.....	48
1.1.2.3	Funcionamiento.....	50
1.1.2.4	Algunas apreciaciones.....	52
2.1.3	El proceso de ajuste económico y la importancia del Programa Nacional de Solidaridad como estrategia de combate a la pobreza.....	54
2.1.3.1	Contexto y origen.....	54
2.1.3.2	Objetivos Generales.....	55
2.1.3.3	Funcionamiento.....	57
2.1.3.4	Algunas apreciaciones.....	59
2.1.4	La focalización en el combate a la pobreza: Progresas –Oportunidades.....	61
2.1.4.1	Contexto y origen.....	61
2.1.4.2	Objetivos Generales.....	63
2.1.4.3	Funcionamiento.....	65
2.1.4.4	Algunas apreciaciones.....	70

2.2	El problema de la medición de la pobreza, intentos y resultados en el caso mexicano.....	72
2.2.1	Evolución de las mediciones utilizadas en México.....	73
2.2.2	El Proceso de construcción de la medición oficial de la pobreza.....	77
2.2.2.1	El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza y su metodología.....	79
2.2.3	La Ley General de Desarrollo Social y su importancia.....	85
2.2.3.1	Aprobación y consensos.....	85
2.2.3.2	Composición de la Ley General de Desarrollo Social.....	87
2.2.4	El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la medición oficial de la pobreza: resultados y estudios comparativos.....	90
2.2.4.1	Metodología utilizada y resultados presentados.....	93
2.2.4.2	Algunas apreciaciones.....	95

CAPÍTULO III

	LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA MEDICIÓN Y ATENCIÓN DE LA POBREZA, EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO 1997-2007.....	96
--	--	----

3.1	El papel de los gobiernos locales en las políticas públicas y políticas sociales.....	96
3.1.1	Breve memoria de la Pobreza en la Ciudad de México a partir del inicio de sus Gobiernos Electos.....	99
3.1.1.1	1997: El año del Primero Gobierno Electo en la Ciudad de México, entre la equidad y la inclusión.....	101
3.1.1.1.1	Orientación de la Política Social.....	102
3.1.1.1.2	Ejes básicos en la construcción de la política social.....	103

3.1.1.1.3 Instrumentos de ejecución de la política social.....	105
3.1.1.1.4 Enfoque y posición con respecto a la pobreza.....	107
3.1.1.2 El Gobierno de la Política Social Territorial: 2000-2006.....	109
3.1.1.2.1 Orientación de la Política Social.....	109
3.1.1.2.2 Ejes básicos en la construcción de la política social.....	111
3.1.1.2.3 Instrumentos de ejecución de la política social.....	113
3.1.1.2.4 Enfoque y posición con respecto a la pobreza.....	115
3.1.1.3 En busca de la construcción de un Estado social de derechos: 2007.....	117
3.1.1.3.1 Orientación de la Política Social.....	118
3.1.1.3.2 Ejes básicos en la construcción de la política social.....	120
3.1.1.3.3 Instrumentos de ejecución de la política social.....	122
3.1.1.3.4 Enfoque y posición con respecto a la pobreza.....	124

3.2. La medición de la pobreza y las herramientas institucionales para su cuantificación y atención en el gobierno de la Ciudad de México.....	126
3.2.1 Los ejercicios de medición de la pobreza en la Ciudad, dos ejemplos representativos.....	127
3.2.1.1 Índice de Marginación Social del Distrito Federal.....	127
3.2.1.1.1 Metodología.....	129
3.2.1.1.2 Resultados.....	131
3.2.1.2 Índice Integrado de Medición de la pobreza.....	132

3.2.1.2.1 Metodología.....	132
3.2.1.2.2 Resultados.....	135
3.2.2 La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal:	
aprobación, objeto y principios.....	138
3.2.2.1 Composición.....	141
3.2.2.2 El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social (EVALÚA) del D.F. y su funcionamiento.....	144
3.2.2.2.1 Composición.....	145
3.2.2.2.2 Resultados y retos en lo inmediato.....	147
CONCLUSIONES.....	148
ÍNDICE DE CUADROS, FIGURAS Y GRÁFICAS.....	154
BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....	156
HEMEROGRAFÍA GENERAL Y CONSULTAS WEB.....	162

INTRODUCCIÓN

“De manera caricaturesca pero muy significativa en términos históricos, quienes piensan que la pobreza se origina en fallas del individuo, el mal comportamiento, la vagancia, el vicio, el alcoholismo, etc., obviamente van a tener una actitud hacia los pobres y hacia la pobreza en general muy diferente a quienes pensamos que la pobreza se origina en fallas no del individuo sino de los sistemas sociales”

Julio Boltvinik
Pobreza y distribución del
Ingreso en México

Un problema como la pobreza tiene que estudiarse una y otra vez hasta que la luz reflejada hacia la problemática nos muestre el camino para la superación de las condiciones negativas que afectan a los miembros de cualquier sociedad; esa luz se muestra a manera de información cualitativa y cuantitativa sobre las condiciones en las cuales viven las persona en esta situación y nos ayudan a generar alternativas que puedan ayudar a combatirla.

La presente investigación se elabora, no solamente con la intención de hacer una remembranza o testimonial sobre la pobreza y particularmente sobre la pobreza en México y su capital, sino como una herramienta que pueda servir a la comprensión del desarrollo de la medición y atención de la pobreza y una comparación de las políticas sociales que se utilizan en el caso de la Ciudad de México y a nivel federal para abatirla.

La medición de cualquier fenómeno social refleja el nivel teórico y conceptual del sujeto que la realiza, pero a diferencia de otros campos de las ciencias (sociales o exactas) donde los resultados, por lo regular, son moralmente neutros (el Producto Nacional Bruto o el Índice de Masa Atmosférica no tienen una tendencia moral), la medición de la pobreza conlleva dos elementos básicos, uno positivo y otro normativo. El positivo se refiere a la situación observada en los hogares o personas y el normativo a las reglas que utilizamos para definir quién es y quien no es pobre.¹ Es en este elemento donde los sujetos y las

¹ Este punto se desarrollará más profundamente en el capítulo I del presente documento, pero se puede ampliar la información consultando: Boltvinik, Julio., “Conceptos y Medición de la Pobreza en Pobreza” en Desigualdad y

instituciones se retratan a sí mismos. No es lo mismo definir y delimitar a un umbral de la pobreza con un dólar diario que reduciría al ser humano a la satisfacción exclusivamente de su necesidad de alimento; a otra perspectiva que lo define como sujeto de derechos sociales y que automáticamente reconoce estos por la simple razón de su condición de ser ciudadano. De aquí se desprende la importancia de saber la manera por la cual se mide la pobreza de un gobierno a otro, porque es aquí donde se muestra la forma en la cual los gobiernos atenderán a las personas que sufren sus efectos dentro de las condiciones actuales de restricciones presupuestales y situaciones económicas adversas.

Sobre la misma línea, y después de haber identificado el universo de personas que se encuentran en condiciones de pobreza, todo gobierno marca las pautas a seguir para que sus ciudadanos superen la condición de pobres (en formas de Políticas Públicas, Acciones de Gobierno, Programas, etc.), de aquí viene que las estrategias difieran de lo local a lo federal; desde los derechos que se reconocen en cada una de las políticas hasta la aplicación directa de recursos; concepciones que aunque parecieran similares, muestran de fondo cuales son las diferencias entre uno y otro.

El caso de la Ciudad de México es un ejemplo contrastante con las políticas sociales aplicadas a nivel federal, que buscando combatir el mismo problema (pobreza), sus distintas concepciones son ampliamente ilustrativas de la diferencia, y dentro de la relación conceptualización/medición/atención, nos muestran como se están planteando las estrategias de combate y si estos esfuerzos son efectivo o no.

Este documento abordará la importancia de la Ciudad de México en los últimos 10 años en cuanto al desarrollo social y combate a la pobreza, a partir de la llegada de los primeros gobiernos democráticamente electos, tiempo en donde este orden de gobierno ha asumido una creciente importancia en el ámbito de las políticas sociales. Debido a las reformas de descentralización, hoy en día, las políticas públicas pueden hacer mucho más de lo que hace poco se podía esperar, en áreas de suma importancia como la educación, la salud y seguridad, siempre

con sus características particulares debido a no ser un estado más de la federación, sino el distrito donde recaen los poderes de la misma.²

En este plano y teniendo en cuenta el actual marco institucional y financiero, parece ser que en la actualidad es posible generar estrategias que permitan atender las preocupaciones y las experiencias más sentidas por la ciudadanía, siempre siendo conscientes de las limitaciones presupuestales y la optimización en la utilización de recursos³. Es en la Ciudad y en sus entornos más inmediatos donde las personas disfrutan o no de sus derechos, toman decisiones individuales y colectivas y se relacionan social y políticamente. Por esto mismo, el combate a la pobreza pasa necesariamente por la esfera de lo local, al ser éste nivel uno de los primeros escalafones y el más estratégico (debido a su estructura orgánica y presupuestaria) para la satisfacción de diversas necesidades sociales.

La responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México en el desarrollo social (considerando el Distrito Federal de nuestro país como campo de estudio) es muy grande, debido a que está comprobado que la desigualdad en nuestro país se genera en gran medida en las dinámicas locales. Bajo estas condiciones, los habitantes de una metrópoli con una gestión pública deficiente y presupuestos públicos mínimos, tienen menores oportunidades de desarrollo que otros habitantes de ciudades bien administradas y con ventaja clara en cuanto a infraestructura y mayor asignación presupuestal, teniendo como resultado servicios de menor calidad (agua, salud, cultura etc.) y mayor vulnerabilidad a problemáticas tan sentidas como la pobreza y todos sus efectos en los individuos.

Esta tesis espera encontrar, una relación directa entre como se mide y como se combate la pobreza de un gobierno a otro, generando marcos de comparación entre los programas utilizados, las leyes correspondientes y los aparatos institucionales responsables de su atención.

El *objetivo general* de toda la investigación se centra en analizar el problema de la pobreza desde lo local, en este caso desde la Ciudad de México, enfocándonos principalmente en los tipos de medición y combate, así como la forma en la que varían de un gobierno a otro, abriendo ejes de investigación

² Arriaga, Eugenio y Sosa, José., “Más allá del combate a la pobreza”. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Universidad de Guadalajara. 2005. p.18.

³ *Ibíd.*, p. 21.

académica y herramientas para la conformación de agendas y toma de decisiones en los gobiernos locales, todo esto, describiendo las políticas públicas de combate a la pobreza en los órdenes de gobierno local y federal, así como comparando los modelos de políticas sociales implementados por los mismos.

Teniendo como *objetivos particulares* estudiar el marco teórico conceptual de la pobreza y los conceptos que se vinculan directamente con ella, presentar un mapa conceptual eficiente para la labor académica y funcional para las políticas de gobierno, realizar una descripción de la evolución de la pobreza en nuestro país, considerando la información sobre los programas que la definían y atacaban, y su transformación gradual hasta las condiciones actuales, siguiendo de igual manera la forma en que se medía en sus respectivos contextos y elaborar un marco de comparación entre la forma de medición y combate de la pobreza en el Gobierno de la Ciudad de México y en el Gobierno Federal, encontrando las diferencias de los modelos aplicados.

La *metodología* utilizada en la presente tesis es hipotética deductiva, comenzando con el planteamiento de una hipótesis general que de manera inductiva es propuesta, posteriormente se comparara con modelos teóricos y experiencias empíricas en la aplicación del fenómeno analizado.

Si la deducción nos arrojará consecuencias observacionales verdaderas nuestras hipótesis se confirmarían, de no ser así se refutarían, ya que alguna consecuencia observacional invalidaría en parte o totalmente nuestras hipótesis.

Teniendo claro que aunque una de nuestras hipótesis sea refutada, esto no quiere decir que toda la propuesta sea falsa, sino que el modelo hipotético propuesto no es totalmente cierto o que cuenta con algún defecto en su realización.

Lo que nos arrojaría esta metodología son los siguientes resultados:

- Que nuestras consecuencias observacionales sean verdaderas, reiteremos nuestra hipótesis y que de allí obtengamos resultados verdaderos.
- Que alguna hipótesis de partida sea falsa y se obtenga un enunciado verdadero con razonamiento correcto al pasar de premisa falsa a conclusión verdadera.

Esto nos llevará a que en nuestras conclusiones podamos realizar afirmaciones verdaderas previamente falseadas y que nos ayudarán a proponer una descripción del funcionamiento del fenómeno analizado.

Es importante hacer referencia a que este método se basa en herramientas inductivas deductivas que serán utilizadas en el desarrollo de todo el documento.

La *hipótesis general* de la cual partimos, es que la forma en la que un Gobierno ataca la pobreza es determinada por la concepción y medición de la misma, y varía de un Gobierno a otro, mostrándose principalmente en los programas instrumentados y las características de su política social.

Las *hipótesis particulares* que planteamos en este documento son dos, la primera es que existe un vínculo muy débil entre la concepción/medición y atención de la pobreza en el caso de la Ciudad de México, restando eficiencia en los programas públicos y la asignación de recursos presupuestales; la segunda refiere a que existe una muy marcada diferencia entre la política social y de combate a la pobreza implementada por el gobierno federal y el gobierno local, que se muestra en la orientación de su política social, la normatividad que las rige, así como el aparato institucional encargado de su aplicación y cumplimiento.

La *estructura de esta investigación* está dividida en *tres capítulos*, el primero presenta un acercamiento a las discusiones teórico conceptuales que rodean a la pobreza, basándonos en los que identificamos como los tres grandes enfoques en la discusión internacional sobre la misma, siguiendo con un análisis de su relación con el concepto de necesidades humanas, así como una revisión de sus dimensiones absolutas y relativas; para terminar haciendo un recuento de los principales métodos de medición de la pobreza utilizados y dos métodos que aunque no miden pobreza específicamente son retomados por instancias nacionales e internacionales como elementos para la definición, planeación y evaluación de recomendaciones y rankings, nos referimos a la marginación y el desarrollo humano.

En el segundo capítulo, se presenta un recuento histórico de la evolución de la pobreza en México visto desde la construcción institucional del aparato público encargado de atender las necesidades sociales, los programas principales de combate de la pobreza y los contextos en los que se construyeron, dividiéndolo en cuatro etapas: la expansión estatal de corte social, el combate a la pobreza

rural, el proceso de ajuste económico y la focalización del combate a la pobreza; posteriormente se presenta el desarrollo de los métodos de medición de la pobreza en el país, retomando los ejercicios de mayor relevancia, la propuesta de construcción de un método oficial de su medición, así como el sustento legal que daría vida al Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social(CONEVAL), órgano encargado de realizar la medición oficial de la pobreza y de evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de las instancias encargadas del desarrollo social en México.

Por último en el tercer capítulo se realiza un recuento del papel desempeñado por los gobiernos electos en la Ciudad de México a partir de 1997 y hasta 2007, año en el que inicia el actual gobierno encabezado por Marcelo Ebrard Casaubon, en esta parte se realiza una descripción de las características de los tres periodos de gobierno perredista en la capital, en lo que concierne a la política social, su orientación, los ejes básicos de su construcción, los instrumentos de ejecución y su posición al respecto de la pobreza, pasando a un análisis de los dos principales métodos de medición de la pobreza que se han utilizado para el caso del Distrito Federal, donde se presenta un comparativo con la aplicación local del método federal oficial y los resultados comparados de ambos.

Este capítulo finaliza con la descripción general de la Ley de Desarrollo Social de la capital y con un breve análisis del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, órgano de reciente instauración pero que ya cuenta con desafíos muy importantes, retos con los cuales se cierra este documento. En el desarrollo de este capítulo se encuentra una comparación entre los modelos de política social y de combate a la pobreza, los métodos de medición y los marcos jurídicos del gobierno federal y local, por ende, se centra gran parte del cumplimiento de los objetivos de esta tesis.

Cierra este trabajo con las conclusiones correspondientes, la bibliografía y hemerografía consultadas para su elaboración.

CAPÍTULO I

Definiciones, conceptos y formas de medir la pobreza

Todo documento de investigación requiere cimientos fuertes en su desarrollo conceptual, es por ello que este primer capítulo pretende mostrar las principales discusiones conceptuales y de metodologías de medición de la pobreza, buscando integrar los puntos medulares en la discusión actual e internacional sobre la pobreza.

Comenzaremos con una introducción alrededor del concepto de pobreza, sus principales acepciones y distintos enfoques, dividiéndolos en tres principales, para posteriormente analizar otro concepto fundamental en su estudio; las necesidades humanas, finalizando con un recuento de las propuestas metodológicas de la medición de la pobreza y un acercamiento a dos conceptos e índices respectivos, que aunque no miden directamente la pobreza, son de uso generalizado a nivel nacional e internacional, de referencia obligada para cualquier estudio actual sobre la misma: el Desarrollo Humano y la Marginación.

1.1 Pobreza y Necesidades Humanas: Dos conceptos que no se pueden desvincular

Definir la pobreza es una empresa del todo compleja, sobre todo hacerlo en un sentido aceptado de manera general y que considere los aspectos fundamentales de toda definición, en palabras de Hernández Laos, "la pobreza es una privación, una incapacidad para satisfacer las necesidades más fundamentales del hombre"¹, pero ¿Cuáles son las necesidades más fundamentales? Es aquí donde el terreno se vuelve complejo, ya que es muy fácil decir que alguien carece de lo necesario para vivir y otra muy distinta es determinar que es ese algo y así saber si una persona es o no pobre.

¹ Hernández Laos, Enrique., "Globalización, desigualdad y pobreza: Lecciones de la experiencia mexicana". Ed. Plaza y Valdez. México 2003. p.167.

Pero retomemos el camino desde lo básico y elemental, siguiendo a Boltvinik² y su ruta al recurrir a lo más primario de la pobreza, su definición lingüística:

“El Diccionario de la real academia de la lengua española , expresa el significado del adjetivo pobre como- necesitado, menesteroso y falta de lo necesario para vivir, o que lo tiene con mucha escasez-. Igualmente, define el sustantivo pobreza como- necesidad estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida”³

El término pobreza está asociado a un estado de necesidad o carencia y que dicha carencia se vincula directamente con lo necesario para sustentar la vida⁴, pero se muestra aquí una disyuntiva analítica, ya que mientras en el lenguaje coloquial la pobreza es dada en una primera instancia por un esquema de comparación personal (una persona que labora de cargador en la central de abasto de la ciudad puede ser pobre para un cliente de la misma, pero una persona que pide limosna a las afueras de este centro de abasto puede ser pobre para el cargador , sin que éste se considerase en esta condición), para nuestros fines analíticos es necesario aclarar quién es pobre y como determinamos que lo es, siendo esta una situación epistemológica compleja, definiremos nuestro instrumental en un sentido normativo axiológico, que sostendrá nuestro método y definición teórico conceptual, por ende cuando hablemos de pobreza sabremos que depende el enfoque desde el cual la estemos mirando, ya que en este mismo están los valores que determinan el concepto.

Retomando, el concepto pobreza pasara definitivamente por categorías pasivas y activas (observada y normativa), de quien lo define y quien lo vive y éstas varían de sujeto a sujeto en un ejercicio común y corriente de cualquier

² Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique., “Pobreza y distribución del ingreso en México”. Ed. Siglo XXI. México 1999. p.30.

³ *Ibíd.*, p.30.

⁴ Todo lo referente a necesidades se presentara en el tema 1.2 “Necesidades humanas”

relación social, pero en el uso que le daremos en este documento es importante dejarlo explícito para realizar una buena definición desde las ciencias sociales.

1.1.0 Tres enfoques sobre la pobreza

A continuación realizaremos algunos cortes analíticos para presentar un recuento enmarcado en tres enfoques principales que conceptualizan la pobreza en las discusiones teóricas internacionales⁵, buscando haber elaborado un pequeño compendio de los conceptos y acepciones de pobreza, citados de sus fuentes y comentados por el autor con el fin de ampliar el marco conceptual en la presente investigación, después de revisar los elementos y enfoques de partida, se anexa un cuadro de comparación entre los mismos:

1.1.0.1. El enfoque biológico

A inicios del siglo pasado, Rowntree⁶ definió a las familias en situación de “pobreza primaria” como aquellas cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física, la supervivencia biológica. Construyó una de las primeras líneas para delimitar quien era pobre y quien no lo era⁷. No sorprende que consideraciones biológicas relacionadas con los requerimientos de la supervivencia o la eficiencia en el trabajo se hayan utilizado a menudo para definir la línea de la pobreza, ya que el hambre es, claramente, el aspecto más notorio de la pobreza.

Aunque podría ser ubicado en su dimensión casi estrictamente alimentaria, este enfoque también tiene expresiones que consideran la pobreza como privación de la satisfacción de necesidades de habitación, combustible y distintos utensilios, pero vinculados directa y necesariamente con la posibilidad de subsistir y contar con un estado en el cual sus posibilidades de un futuro no sean trucas.

⁵Retomado y complementado de Sen, Amartya “Los conceptos de la pobreza” tomado de “Revista de Comercio Exterior, Vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992

⁶ Citado en: Sen, Amartya., Op. Cit. p.p. 19.

⁷ Olavarría Gambi, Mauricio., cita en su obra “Pobreza: Conceptos y Medidas”, Documento de trabajo No. 76 de la Universidad de Chile de marzo de 2001. p. 61: “Rowntree concluyó que quince chelines era el ingreso mínimo semanal que una familia de seis necesitaba para satisfacer sólo las necesidades alimentarias. Si se agregaban necesidades vestuario, habitación, calefacción, combustible y utensilios para cocinar y lavar, todo comprado a los precios más bajos y en las mínimas cantidades el presupuesto era de veintiséis chelines”

1.1.0.1.1. Aportes

Este enfoque nos ayuda a construir una referencia básica para separar las personas que se encuentran en pobreza y las que, aunque se encuentren en situaciones desventajosas, no lo están, este enfoque es precursor de todos los métodos de la línea de la pobreza. Una ventaja trascendental es que se puede evaluar si alguien tiene acceso a un paquete nutricional específico, ya sea complementándolo o no con la posibilidad de que la persona tenga ingresos suficientes para adquirir ese paquete. Basta verificar si cubre, efectivamente, los requerimientos nutricionales o no. Incluso en algunos países la información nutricional directa de este tipo puede obtenerse mediante muestras estadísticas de paquetes de consumo y analizarse ampliamente. Así, el ejercicio de "identificación" según el enfoque nutricional no tiene que pasar, si así se desea, por ninguna medición de ingreso.

Incluso cuando se utiliza el ingreso, la conversión de un conjunto de normas nutricionales mínimas (o de conjuntos alternativos de dichas normas) en ingresos o líneas de pobreza se puede simplificar significativamente por el amplio predominio de patrones particulares de comportamientos de consumo en la comunidad de que se trate. La similitud de hábitos y comportamientos reales permitiría derivar niveles de ingreso en los cuales las normas nutricionales serían "típicamente" satisfechas.

Bajo la misma idea, aunque es difícil negar que la desnutrición o la falta de cobijo sólo capta un aspecto de nuestra idea de la pobreza, se trata de uno importante, en especial para muchos países pobres y en condiciones desventajosas.

1.1.0.1.2 Limitaciones

Hay variaciones significativas de acuerdo con los rasgos físicos, las condiciones climáticas y los hábitos de trabajo, incluso para un grupo específico en una región determinada, los requerimientos nutricionales son difíciles de establecer con precisión. Algunas personas han logrado sobrevivir con una alimentación increíblemente escasa, es el caso de comunidades sub saharianas y también en

nuestro país en el caso de comunidades alejadas en los estados de Guerrero y Oaxaca.

Aunque puede ser fácil resolver el ejercicio de programación del “problema de la dieta”⁸ bajo la elección de una dieta de costo mínimo que cubra unos requerimientos nutricionales específicos, a partir de productos alimenticios de determinado precio, no es clara la relevancia de ésta. Esto debido a que la alimentación responde a ciertos factores socioculturales que influyen en el consumo, no es lo mismo comer soya y linaza un día que los trescientos sesenta y cinco restantes.

1.1.0.2. El enfoque de desigualdad y exclusión

Con fines estrictamente analíticos se ha realizado la consideración de estas dos tendencias teóricas como un enfoque, esto debido a que aunque aportan elementos importantes para comprender la pobreza, ambos son conceptos que por sí mismos explican una situación social particular, que se vincula pero no define la pobreza en sí misma, sino otra condición.

Considerar que el concepto de pobreza es equiparable al de desigualdad en una primera instancia parece adecuado. Al fin y al cabo, las transferencias de los ricos a los pobres pueden tener un efecto considerable en la pobreza en muchas sociedades. Incluso la línea de pobreza que se usa para identificar a los pobres ha de establecerse en relación con estándares contemporáneos en la comunidad de que se trate. Así, la pobreza podría parecer muy similar a la desigualdad entre el grupo más pobre y el resto de la comunidad.

Siguiendo a Sen⁹, enunciar los problemas de la pobreza en términos de estratificación supone concebir la primera como un problema de desigualdad. En este enfoque, nos alejamos de los esfuerzos de medir las líneas de pobreza con precisión. En lugar de eso, consideramos la naturaleza y la magnitud de las diferencias entre el 20 o el 10 por ciento más bajo de la escala social y el resto de

⁸ Este asunto se revisará con detenimiento en el subtema 1.2 “Principales métodos para la medición de la pobreza y sus derivados.”

⁹ Sen, Amartya., Óp. Cit. p. 22.

ella.¹⁰ El interés de este enfoque se centra en cerrar las brechas entre los que están abajo y los que están mejor en cada dimensión de la estratificación social.¹¹

En cuanto a la exclusión, negarle a una persona la posibilidad de adquirir un bien, el acceso al mismo, un beneficio, un servicio, que en condiciones normales les corresponderían, son las claras muestras de esta condición, la noción de exclusión ha sido incorporada por la sociología francesa desde los años 70, y más recientemente se ha señalado que la misma, es útil para analizar fenómenos correspondientes y notorios en la sociedad actual como la generalizada precariedad e informalidad laboral que caracteriza a la sociedad occidental en la era global.¹²

La exclusión social es diferente a la pobreza ya que considera campos amplios de la vida social, donde se reflejan principalmente las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia, a la instrucción; el aislamiento, la segregación territorial, las carencias y mala calidad de las viviendas y los servicios públicos, estando estas dimensiones vinculadas estrictamente a campos de valores de la acción colectiva, desde la práctica institucional y las políticas públicas, pero estrictamente al acceso, no a las condiciones que se derivan de ese acceso, por ejemplo, supongamos que una persona en el África subsahariana no tiene acceso a un sistema de salud que precariamente pueda atender algunas demandas básicas de salud, aunque existan clínicas pero que estén lejos de sus posibilidades o se encuentra restringido por su etnia, sexo o lengua para obtener este bien, y a la vez tenga insatisfechas sus necesidades alimentarias básicas, es pobre y a la vez, está excluida de un servicio y derecho básico que es la salud, la exclusión por ende también marca su diferencia de la pobreza ya que no se restringe a condiciones de subsistencia sino a la restricción de acceso a beneficios que normalmente existen en una sociedad determinada.

¹⁰ Según datos citados por Strahm y Oswald: “En México, en 1950 el 10% de los más ricos ganó 19 veces el ingreso del 10% más pobre. Cuarenta años más tarde ganan 38 veces más. Por la crisis de los ochenta esta tendencia se incrementó. En otras palabras: en 1950 los 20% más ricos tuvieron el 60% de ingreso total; en 1990 ya perciben el 72%, mientras que el 30% de los más pobres bajó su participación del 9% al 5% en el mismo periodo”. Strahm, Rudols y Oswald, Úrsula, “Por esto somos tan pobres”. UNAM, México 1990. p. 33.

¹¹ S.M.Miller, M. Rein, M. Roby y B. Cross., “Poverty, Inequality and Conflict en *Annals of the American*” Ed. Academy of Political Science, 1967. Citado en: Sen, Amartya., Óp. Cit. p. 22.

¹² Cordera, Rolando., Ramírez Kuri, Patricia., Ziccardi, Alicia. “Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI” Ed. Siglo XXI. México 2008.p. 27.

1.1.0.2.1 Aportes

Este enfoque nos aclara que la desigualdad, la exclusión y la pobreza se relacionan y que otro sistema de distribución y acceso a servicios públicos o mercados laborales amigables puede erradicar la tercera, incluso sin una expansión de las capacidades productivas de un país. Reconocer la naturaleza distintiva de la pobreza como concepto permite tratarla como un tema de interés por sí mismo. El papel de la desigualdad y de la exclusión en la prevalencia de la pobreza puede entonces considerarse en el análisis de ésta, sin equiparar los tres conceptos.

Por otro lado y particularmente en lo referente a la exclusión, en este concepto se pretende describir situaciones generalizadas de privación de bienes y servicios, derivadas principalmente de la precariedad, la inestabilidad, la flexibilidad y la degradación de las condiciones de vida prevalecientes en una sociedad determinada, por lo regular seccionada por entornos rurales o urbanos, trabajo o desocupación etc. y enfocándose principalmente en la restricción del acceso a beneficios que normalmente existen en una sociedad, siendo la condición de acceso base para la definición de la exclusión y razón de la diferencia con la pobreza, ya que una refiere a la carencia de acceso a bienes existentes y acceso a un nivel de vida considerado como aceptable para una determinada sociedad, y la otra carencia de capacidad para hacerse de los mismos y que están vinculados estrictamente a lo necesario para continuar la vida.

1.1.0.2.2 Limitaciones

La desigualdad y exclusión son fundamentalmente problemas distintos de la pobreza. Analizar la pobreza como un "problema de desigualdad" o "problema de exclusión", o viceversa, no le haría justicia a ninguno de los tres conceptos. Obviamente, desigualdad, exclusión y pobreza están relacionadas, pero ninguno de los conceptos subsume al otro.

Una transferencia de ingresos de una persona del grupo superior de ingresos a una en el rango medio tiene que reducir la desigualdad; pero puede dejar la percepción de la pobreza prácticamente intacta. Asimismo, una

disminución generalizada del ingreso que no altere la medida de desigualdad escogida puede llevar a un brusco aumento del hambre, de la desnutrición y del sufrimiento evidente; en este caso resultaría fantástico decir que la pobreza no ha aumentado. Ignorar información sobre muertes por inanición y sobre el hambre no equivale en realidad a abstenerse de una "precisión seudocientífica" sino, más bien, es como estar ciego frente a parámetros importantes de la comprensión común de la pobreza. No es posible incluir a ésta en el ámbito de la desigualdad, ni viceversa.¹³

1.1.0.3 Los enfoques alternativos

Esta propuesta está encabezada principalmente por Amartya Sen y Manfred Max-Neef¹⁴, y en uno de sus postulados principales sugieren no hablar de pobreza sino de carencias, afirmando que cualquier necesidad fundamental (para ello realizan una propuesta conceptual referente a las necesidades en donde plantean la clasificación de las necesidades con base en los siguientes principios: las necesidades humanas son finitas, pocas y clasificables, son las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos, lo que está culturalmente determinado no son las necesidades sino los satisfactores de esas necesidades y finalmente; el concepto de pobreza es limitado pues es estrictamente economicista¹⁵) que no es adecuadamente satisfecha revela una pobreza humana. Según este enfoque se puede hablar, entonces, de pobreza de subsistencia, pobreza de protección etcétera, situación que intenta abarcar la complejidad del problema de la pobreza, abriendo otras dimensiones hacia la misma, no exclusivamente basadas en ingreso o consumo.

Adicionalmente los autores, distinguen entre satisfactores y bienes, mientras un satisfactor es en sentido último el modo por el cual se expresa una necesidad, los bienes son en sentido estricto el medio por el cual el sujeto potencia los satisfactores para resolver sus necesidades.

¹³ Vale la pena destacar que hay muchas medidas de desigualdad. La desigualdad no es sólo un asunto del grado de concentración del ingreso sino de investigar los contrastes entre diversos sectores de la comunidad desde muchas perspectivas, por ejemplo en términos de relaciones de producción.

¹⁴ Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique., Óp. Cit. p.32.

¹⁵ Para una mayor información sobre el tema vid. supra, Sub Capítulo. 1.1.1. Necesidades Humanas.

En el caso de Julio Boltvink y su trabajo, se puede notar que se ha asumido cierta complementariedad con los métodos basados en ingreso o consumo que es principalmente sustraído del enfoque biológico, por ejemplo, toma el enfoque de las necesidades básicas parte identificando ciertas necesidades que serían esenciales para la subsistencia, luego define umbrales mínimos de satisfacción y, finalmente, combinando una medición basada en necesidades básicas insatisfechas, con medidas basadas en ingreso, llega a proponer un enfoque que llama "método integrado".

1.1.0.3.1 Aportes

Parten de una crítica a los enfoques de pobreza basados en medidas de ingreso, ya que aunque estos son muy populares, pues generan oportunidades para medir la pobreza, producen una visión y medida incompleta de la pobreza, ya que según su visión, lo importante es la forma en que el ingreso se transforma en capacidades de funcionamiento social.

Un aporte importante también se refiere la crítica abierta de la visión unidimensional de la pobreza que por lo regular se maneja desde las opciones tradicionales de ingreso-consumo, abriendo la posibilidad de analizar no solo el tipo de pobreza medida por el ingreso, sino también las distintas dimensiones de la misma como la pobreza de seguridad, de subsistencia, de protección, etc.¹⁶

1.1.0.3.2 Limitaciones

La crítica tradicional a estos métodos se centra principalmente en dos aspectos, el primero tiene que ver sobre si estos enfoques alternativos realmente identifican la pobreza o solo dan líneas conceptuales generales¹⁷, la segunda es la concepción de que metodológicamente no ayudan a definir umbrales que sirvan para la elaboración de políticas que ataquen la pobreza sin dispersar y desperdiciar

¹⁶ Además que también sirve para construir indicadores útiles en la medición de la pobreza en estas dimensiones, es el caso del Índice de Pobreza Humana desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo¹⁶ que se realiza año con año, además de el método que se encuentra en desarrollo y mejoramiento, elaborado por Boltvink y que es reconocido y ocupado por diversos países que buscan medir otras dimensiones de la pobreza. Vid. Capítulo I Subcapítulo 1.2.4. Desarrollo Humano y Marginación, enfoques distintos de utilización frecuente.

¹⁷ *Ibíd.* p. 32.

recursos, ya que su misma generalidad no permite definir un campo claro para la inversión de recursos y eso hace infranqueable el problema, esta crítica viene principalmente de las corrientes que defienden la focalización como medio de reducción de la pobreza y basados principalmente por los enfoques del consumo e ingreso.

Cuadro 1

Tres enfoques conceptuales sobre la Pobreza

	ENFOQUE	ÍNDICES BÁSICOS	PRINCIPIOS
1	BIOLÓGICO	DIVERSAS LÍNEAS DE LA POBREZA	CONSUMO/ INGRESO
		NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS	
2	DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN	DIVERSOS ÍNDICES DE DESIGUALDAD	DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS, EXCLUSIÓN DE SERVICIOS Y MARGINACIÓN DEL DESARROLLO
		ÍNDICE DE MARGINACIÓN	
3	ENFOQUE ALTERNATIVO	DESARROLLO HUMANO	DIMENSIONES DEL SER, HACER, TENER Y ESTAR/ CAPACIDADES Y REALIZACIONES
		MÉTODO INTEGRADO DE MEDICIÓN DE LA POBREZA	
		POBREZA HUMANA	

Fuente: Elaboración propia con información de Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique.,

"Pobreza y distribución del ingreso en México". Ed. Siglo XXI. México 1999.

1.1.1 Necesidades humanas

Resaltando la importancia de los conceptos de carencia y necesidad podríamos decir que la primera es la falta o privación de algo, y la segunda refiere a las cosas que son necesarias para la conservación de la vida, pero también a una situación a la cual es imposible sustraerse y a la acción infalible de las causa. Lo necesario para la vida no es lo superfluo, ni lo contingente, es algo de lo que nos es imposible sustraernos,¹⁸ contrastando con palabras como preferencia o deseo ya que a la necesidad de alimentarme no puedo sustraerme mientras este vivo. El deseo de cualquier cosa puede, en cambio, ser resistido sin menoscabos en la integridad física o mental, aunque puede conllevar frustraciones de diverso grado según la importancia del objeto deseado. La preferencia por la refresco puede ser cambiada por el agua de sabor sin suscitar siquiera frustración.¹⁹

Es por ello que una necesidad no puede ser retirada de cualquier ser humano, mostrándose que es una condición básica para mantener la vida. Tomando otro marco que no es distinto pero si complementario, Hernández Laos, autor con el cual comenzamos este capítulo, retoma a Karl Marx de la siguiente manera:

“Marx hace notar que las necesidades naturales- el alimento, el vestido, la calefacción, la vivienda, etc.- varían con arreglo a las condiciones naturales de cada país y que el volumen de estos medios, así como el modo de satisfacer las necesidades “son de suyo un producto histórico” que depende del nivel de cultura y de las condiciones y hábitos que existen en cada nación. Sin embargo señala “ en un país y en una época determinados,

¹⁸ Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique. Op. Cit. p.31.

¹⁹ *Ibíd.* p. 31.

la suma de medios de vida necesarios
constituyen un factor fijo²⁰

Enlazando las dos ideas, no podemos sustraernos de lo que llamamos necesidades para mantener la vida, pero sí como lo retoma Hernández Laos, la forma en la cual satisfacemos dichas necesidades varían dependiendo de los contextos naturales, históricos y económicos, que pueden delimitarse en algunos países y épocas determinadas.

1.1.1.1 Las necesidades humanas como capacidades y realizaciones

Retomando a Boltvinik²¹, citaré algunos de los aportes teóricos de dos economistas ya retomados en el enfoque alternativo de la pobreza y que han realizado importantes aportes no solo en la definición y su medición sino en toda la teoría del bienestar; Amartya Sen economista hindú y Premio Nobel en 1998 y Manfred Max-Neef economista Chileno y teórico del Desarrollo:

Amartya Sen distingue los conceptos de realizaciones, capacidades y bienes y servicios de la siguiente manera²²:

- ✓ Realizaciones se refiere a las diversas condiciones de vida (las diversas dimensiones del ser y el hacer) que pueden o no ser alcanzadas. Están ligadas a las condiciones de vida, puesto que son diferentes aspectos de la misma.
- ✓ Capacidades está ligada a nuestra habilidad para alcanzar dichas condiciones de vida (herramientas obtenidas en el desarrollo de la vida),

²⁰ Hernández Laos, Enrique., Op. Cit. p. 168.

²¹ Las líneas que prosiguen pretenden dar un orden conceptual mayormente claro al hilo conductor propuesto por Boltvinik, consultando algunos datos en la siguiente fuente: Sen, Amartya “Los conceptos de la pobreza” tomado de “Revista de Comercio Exterior”, vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992 y en la World Wide Web: <http://www.inwent.org/E+Z/zeitschr/ds202-10.htm> (Consultada el 18 de diciembre de 2008)

²² Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique. Op. Cit. p.36..

son nociones de libertad en el sentido positivo del término: las oportunidades reales que se tienen respecto de la vida que se puede llevar.

- ✓ Bienes y Servicios son referidos a los objetos o actividades concretas a los que se puede acceder si se cuenta con las capacidades necesarias, aunque pueden ser inmediatamente negadas si se carece de las mismas.

No se puede definir el nivel de vida con base en la posesión o acceso a bienes y servicios, debido a que la utilización de bienes y servicios que se transformaran en realizaciones depende y cambia diametralmente de persona a persona, es aquí donde su propuesta teórica muestra que, mas allá de hablar de necesidades en el sentido de carencias de lo necesario para vivir, concibe las capacidades y realizaciones como propuesta contraria a la consideración tradicional de la falta de cosas.

Por otro lado Max-Neff critica los siguientes principios sobre las necesidades humanas:

- Se ha creído tradicionalmente que las necesidades humanas tienden a ser infinitas.
- Que están constantemente cambiando.
- Que varían de una cultura a otra y que son diferentes en cada periodo histórico.

Pero le parece que tales suposiciones son incorrectas, puesto que son productos de un error conceptual que consiste en no explicitar la diferencia fundamental entre lo que son propiamente necesidades y lo que son satisfactores de esas necesidades.²³

Según su perspectiva, las necesidades patentizan la tensión constante entre carencia y potencia, concebir las necesidades tan solo como carencia implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con mayor fuerza y claridad la sensación de falta de algo. No obstante, en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y

²³ *Ibíd.*p.37

movilizan a las personas, son también potencialidades y, más aún, pueden llegar a ser recursos. La necesidad de participar es potencial de participación, tal como la necesidad de afecto es potencial de generar afecto.²⁴

Ambos autores proponen un esquema de clasificación de las necesidades de acuerdo con dos criterios: según categorías existenciales proponen las de ser, tener, hacer y estar; según categorías axiológicas (que conllevan una escala de valores) subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.

Es aquí donde da un vuelco drástico esta visión, ya que con estas categorías podemos apreciar las necesidades desde otra óptica, como lo muestran los siguientes ejemplos: la alimentación y el abrigo no deben considerarse como necesidades, sino como satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia, el inmiscuirse en la organización social son satisfactores de la necesidad fundamental de participación y las jornadas de descanso al años satisfactores de la necesidad fundamental del ocio.

Podríamos así llegar a las siguientes conclusiones según los autores:

- 1.- Las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables.
- 2.-Son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos.
- 3.-Lo que esta culturalmente determinado no son las necesidades sino los satisfactores de esas necesidades.

Cuadro 2

Clasificación de las necesidades según Sen y Max-Neff

NECESIDADES DESDE CATEGORÍAS EXISTENCIALES		NECESIDADES DESDE CATEGORÍAS AXIOLÓGICAS	
1	SER	SUBSISTENCIA	1
2	TENER	PROTECCIÓN	2

²⁴ O.p. Cit. p.39.

3	HACER	AFECTO	3
4	ESTAR	ENTENDIMIENTO	4
		PARTICIPACIÓN	5
		OCIO	6
		CREACIÓN	7
		IDENTIDAD	8
		LIBERTAD	9

Fuente: Elaboración propia con información de Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique., "Pobreza y distribución del ingreso en México". Ed. Siglo XXI. México 1999.

1.1.1.2 Las necesidades humanas como requisito básico para la subsistencia

Desde una visión distinta, es importante citar a David Wiggins²⁵ quien finca su enfoque en la postura biológica, este autor maneja como un requisito el que puede considerarse una necesidad como básica solamente cuando no podemos concebir un estado futuro, en el que la persona no sufriría algún daño, si no se dispone de dicho bien, esto caracteriza las necesidades más allá del reconocimiento de un umbral mínimo para la satisfacción de necesidades y los propone como un requisito básico para no dañar la subsistencia y así asegurar un futuro.

La caracterización de las necesidades que hace Wiggins la retoma en los siguientes términos:

- 1.-La urgencia, que se refiere al daño que una persona sufriría si no se le proporciona el bien en cuestión.
- 2.-Las consecuencias que resultan de la urgencia, que se relacionan con la premura con la que el bien debe ser suministrado.
- 3.-El "atrincheramiento", que remite el hecho de que una persona, independientemente del umbral mencionado, no puede permanecer ilesa sin el bien.

²⁵ Wiggins, David., "Macroeconomía de las necesidades esenciales en México, Situación actual y perspectivas al año 2000". Ed. Siglo XXI, Mexico.1989. p.78-86.

4.-Lo básico, que se refiere a las razones que tenemos para excluir escenarios futuros en lo que una persona permanecería ileso sin el bien en cuestión, las cuales se basan en leyes de la naturaleza, hechos ambientales e invariables, o hechos sobre la constitución humana.

5.-La no sustituibilidad que se remite al hecho de que es imposible debilitar las demandas de la necesidad promoviendo que un bien sustituya a otro.

En la visión de Wiggins por ende²⁶, una necesidad que sea urgente, que tenga consecuencias que exigen que sea satisfecha, que esté atrincherada, que sea básica y que sea insustituible es una necesidad básica que en caso de no estar satisfecha (y solo en ese caso) debe ser atendida por un programa de justicia social.

Ambas concepciones (Sen-Max Neff / Wiggins) son dos de las más representativas sobre las necesidades humanas y pobreza, en estas se nota claramente la relación con los enfoques mencionados en el sub tema pasado, estas dos formas de definir los conceptos; pobreza y necesidades humanas y son la más generalmente utilizados y están presentes en todas las maneras en la que los Gobiernos Nacionales , así como instituciones globales, conciben a la pobreza y elaboran sus distintos programas para el combate de la misma.

Es ahí, donde dependiendo la forma como se defina la pobreza desde lo más básico, marcará la estrategia, los alcances y límites de una política social que pretenda paliar o erradicar (en estas dos palabras radica la diferencia) la pobreza.

1.1.2 Pobreza absoluta y pobreza relativa

En parte de la literatura sobre pobreza consultada, nos podemos encontrar con la utilización de los términos pobreza absoluta y pobreza relativa como diferentes y complementarias, en algunos casos también siendo utilizados en referencia a la pobreza moderada y extrema, esto genera una confusión inicial en su conceptualización, por un lado una perspectiva inicial fundada en identificar categorías normativas(que como principio básico, buscan separar a los pobres de

²⁶ *Ibíd.* p.86.

los no pobres), directamente relacionada con dimensiones cuantitativas de la pobreza y expresadas en requerimientos de alimento, salud, vivienda, educación etc., y por otro en su dimensión cualitativa y comparativa de los bienes y satisfactores a los que tiene acceso un grupo de personas y la diferencia en el acceso a los mismos de manera general.

Existe una polémica en estas categorías, y esta se centra en dos dimensiones, por un lado; ¿se debería estimar la pobreza con una línea de corte que refleje un nivel debajo del cual la gente ésta –en algún sentido-absolutamente pauperizada?, o por el otro; ¿se tiene que considerar un nivel que refleje los estándares de vida usuales en un país en particular?.²⁷

Estas posturas muestran a dos principales defensores, el inglés Peter Townsend, que asevera que cualquier conceptualización rigurosa de la determinación social de las necesidades, refuta la idea de necesidades absolutas y una relatividad completa se aplica en el tiempo y en el espacio, para él, las necesidades de la vida no son fijas, continuamente están siendo adaptadas y aumentadas conforme ocurren cambios en una sociedad y en sus productos.

En otro tenor, Amartya Sen asegura que hay un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de pobreza, que se traduce en manifestaciones de muerte por hambre, desnutrición y penurias visibles en un diagnóstico de la pobreza sin tener que indagar primero el panorama relativo.²⁸

Sumando ambas perspectivas podríamos definir que el enfoque de privación relativa no suplanta sino que complementa la pobreza en términos de privación absoluta, ya que aunque la forma en la que se podría definir la pobreza de un hombre en la Ciudad de México a inicios del siglo XVII es distinta a la pobreza a comienzos del siglo XXI, ambos sujetos están en probabilidades de dejar de subsistir en caso de padecer hambre o desnutrición.

Santiago Levy en su texto "La Pobreza en México"²⁹, analiza las categorías pobreza absoluta y pobreza relativa, bajo los siguientes preceptos; Los extremadamente pobres son los que no pueden proveerse una alimentación suficiente que les permita desempeñarse adecuadamente. Las personas desnutridas son más vulnerables a las enfermedades, corren el riesgo de

²⁷ Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique. Op. Cit. p.34.

²⁸ Citado en: *Ibíd.* p.34.

²⁹ Levy, Santiago., "La pobreza en México" en Vélez, Félix (coordinador)., "La pobreza en México: Causas y Políticas para Combatirla". Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1994. p.19.

desarrollar deficiencias antropométricas, en ocasiones son apáticas y, en general, son menos capaces de llevar una vida sana con la suficiente energía para desempeñarse de manera satisfactoria en la escuela o trabajo. En este sentido la pobreza extrema es constante en el tiempo y, dentro de ciertos límites, en el espacio. Los moderadamente pobres, por otro lado, no pueden satisfacer necesidades que, dado el nivel de desarrollo del país, se considera básicas. Sin embargo su situación es fundamentalmente distinta en el sentido de que su nivel de alimentos y de salud les permite participar de modo activo en el mercado de trabajo, aprovechar las oportunidades de educación, tener movilidad y afrontar más riesgos. Su pobreza es relativa: en comparación con el resto de la población carecen de ciertos bienes y servicios que, dada la riqueza nacional, todos deberían disfrutar.

Para Levy, la pobreza moderada, en comparación de la pobreza extrema, tiene un mayor componente subjetivo; esto es inevitable.

Según el autor citado, resulta en extremo importante determinar con exactitud la proporción de la población que es pobre y la que lo es en extremo. Las sobrestimaciones pueden hacer que la tarea de erradicar la pobreza parezca casi imposible; así mismo, pueden implicar desperdicios ya que los recursos que podrían aplicarse en los extremadamente pobres se dispersan en grupos más extensos. Por otra parte subestimación deja en el desamparo a ciertos habitantes que viven en la desesperación.³⁰

Sostiene que no es fácil establecer una diferencia muy precisa entre pobreza moderada y extrema. Es inevitable cierta ambigüedad ya que es imposible trazar una línea clara entre los individuos que como resultado de nutrición pueden "desempeñarse adecuadamente", y los que no pueden hacerlo.

Bajo estos preceptos, estaríamos utilizando un enfoque que muestra atención solamente a los sujetos que están en la última situación deseable para cualquier ser humano, y bajo este esquema la relatividad de la pobreza solo es un defecto en la definición de su carácter absoluto, no un complemento.

Las dimensiones absolutas y relativas de la pobreza en su utilización práctica, nos muestran la forma en que de un Estado a otro se mide y percibe la pobreza, un claro ejemplo lo presenta la Unión Europea y los Estados Unidos en un

³⁰Ibíd. p.p.15-112.

contexto particular, la Comunidad Económica Europea a mediados de los años 70's definía a los pobres como los individuos y las familias cuyos recursos son tan escasos que se ven excluidos del modo de vida, de las costumbres y de las actividades normales del estado miembro en el que residen, claro ejemplo de una dimensión relativa y que categoriza a los sujetos y familias de manera axiológica. En otra visión, Estados Unidos en la misma década estableció la búsqueda de la pobreza en su dimensión absoluta y buscó los requerimientos alimentarios mínimos para sus ciudadanos, transformándolos en ingreso que a su vez ayuda a definir los pobres de los no pobres, postura claramente basada en la dimensión absoluta de la pobreza³¹, esta situación se clarificara más ampliamente en el siguiente subcapítulo.

1.2 Principales métodos de medición de la pobreza.

Según Hernández Laos, en la práctica se han adoptado diversos métodos para determinar la incidencia y la intensidad de la pobreza en diversas partes del mundo³², pero en términos generales se podría decir que se combinan más de uno de los tres principales métodos mencionados a continuación:

- Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)
- Líneas de la pobreza (LP)
- Medición Integrada de la pobreza(MIP)

Siendo estos los principales, realizaremos una semblanza general de cada uno, para posteriormente analizarlos particularmente, mostrando sus características principales y la diferencia con los otros.

El método de NBI consiste básicamente en seleccionar una serie de necesidades humanas y definir un número de indicadores de su cumplimiento³³, por ejemplo, alfabetismo para educación, acceso a agua corriente y a luz eléctrica como estándares de satisfacción en el rubro de vivienda, todo esto buscando calcular la población que no cumple con los estándares elegidos, al incluirse

³¹ Moro, Javier., "La mundialización de la pobreza". Ed. Galaxia Gutenberg. España 1999. P.p. 27-31.

³² Hernández Laos, Enrique., "Retos para la medición de la pobreza en México" en: Székely, Miguel(coordinador)., "Números que mueven al mundo: La medición de la pobreza en México". Ed. Miguel Ángel Porrúa. México 2005. p.41

³³ *Ibíd.*

diferentes dimensiones en formas simultanea, se logra determinar los hogares con diversas carencias e identificar al número de personas pobres.

El método de LP, combina una canasta normativa de bienes y servicios que determina la línea de la pobreza, cuyo costo se compara con el ingreso per cápita de los hogares, lo que permite identificar aquellos hogares y personas en condiciones de pobreza, si su ingreso es menor a lo especificado por la línea de la pobreza identificada.³⁴

Los diversos MIP, combinan los métodos anteriores, identificando la satisfacción de algunas necesidades por NBI, principalmente las que refieren a servicios públicos o con alguna relación directa con el gobierno o lo público, y el resto a través de la LP, esto es, las necesidades cuya satisfacción deriva de acceso a formas mercantiles de adquisición.

Siendo estos métodos los prevalecientes, es importante aclarar que mientras la LP se centra en los requerimientos de consumo o ingreso, las NBI lo hacen mayoritariamente en los de consumo público y de inversión pública y privada. En términos de sus implicaciones de política, las mediciones de LP definen poblaciones-objetivo con ingresos insuficientes y que por tanto, requieren atenderse a través de políticas salariales, de empleo y de generación de ingresos. En cambio, las poblaciones-objetivo identificadas por el método de NBI requieren créditos para vivienda, servicios de agua y de desagüe, educación y otras similares. Mientras el primer enfoque lleva a la definición de lo que suele llamarse políticas económicas, el segundo lleva a la identificación de políticas sociales necesarias, la mezcla de estos tipos de elaboración de índices nos lleva a encontrarnos con herramientas de decisión funcionales en los dos niveles, tanto de política económica como de política social.

1.2.1 Necesidades Básicas Insatisfechas

En lo general este método consiste en comparar la situación de cada hogar, en cuanto a un grupo de necesidades específicas, con una serie de normas que para cada una de ellas, expresan el nivel mínimo debajo del cual se consideran

³⁴ *Ibíd.*

insatisfechas. Los hogares que tienen una o más necesidades básicas insatisfechas se consideran pobres, lo mismo que todos sus miembros.

Las estimaciones de la pobreza que se basan en este método, están ampliamente asociadas a la elaboración de mapas de pobreza, que aspiran a obtener resultados en un nivel de desagregación geográfica³⁵, podrá decirse que es restringido, ya que se limita a la información existente a nivel de hogares en las colonias o regiones a estudiar y que principalmente, las mismas se desagregan de censos poblacionales que al no estar diseñado con el fin específico de identificar las variables propuestas, generan inconsistencia entre la información deseada y la existente.

Por lo general quedan excluidas necesidades como alimentación, salud, vestido y calzado, etc. Los hogares o personas que presenten uno o más de indicadores por debajo del mínimo definido en cada caso, se consideran pobres.³⁶

El método de NBI consiste, en principio, en los siguientes pasos:

- a) Definición de las necesidades básicas y de sus componentes
- b) Selección de las variables e indicadores que, para cada necesidad y componente, expresan el grado de su satisfacción.
- c) Definición de un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar o la persona no satisface la necesidad en cuestión.
- d) Clasificación de los hogares o personas con una o más necesidades insatisfechas como pobres.³⁷

Existen 3 variantes principales para el método de las necesidades básicas insatisfechas, con base en la tipología de Boltvinik³⁸, que muestran en lo fundamental cuáles son sus características esenciales:

Enfoque Sectorial de Necesidades Básicas Insatisfechas:

³⁵ Boltvinik, Julio., “Pobreza y Necesidades Humanas”. Ed. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Caracas, Venezuela 1990. p. 32.

³⁶ *Ibíd.* p. 40

³⁷ *Ibíd.* p. 32

³⁸ Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique. Op. Cit. p.p. 41-46.

Este es el método tradicional del análisis social y consiste en determinar un mínimo en cada necesidad previamente definida e identificar a la población que se encuentre por debajo de cada una de ellas y conduce a listas fragmentarias de brechas específicas.

El método tradicional/restringido de Necesidades Básicas insatisfechas:

Se deriva del anterior, pero trabaja las diferentes dimensiones del bienestar en formas simultáneas en los hogares, permite identificar sujetos y familias pobres, en la primera variante de esta metodología, las necesidades analizadas se reducen a vivienda, los servicios de ésta y asistencia escolar de los menores, dando esto origen a parte de su nombre al ser de medición restringida.

El método de las Necesidades Básicas insatisfechas en su variante restringida, mejorada y generalizada:

Las características que hacen distinto estos enfoques refieren principalmente a la posibilidad de diferenciar en estratos cada uno de los beneficiarios no solo los hogares sino también los individuos, además de pretender introducir todas las necesidades básicas, al aumentar nuestro universo de necesidades consideradas amplía el marco de consideración conceptual.

Los puntos críticos de este método que se encuentran en diversa literatura del tema son principalmente; las selección de necesidades, la definición de criterios mínimos para cada una de ellas y el criterio de definición de la pobreza, particularmente en el sentido de si es necesario tener solo una necesidad insatisfecha para ser considerado como pobre al hogar o tiene que ampliarse a más de una. Bajo el mismo asunto, este procedimiento le deja al hogar muy poca libertad para la asignación de sus recursos, por ejemplo: un hogar con un ingreso elevado sería considerado pobre por NBI, si decide retirar a su hijo de la escuela antes de terminar la educación básica para que colabore en el negocio familiar.

Olavarria sistematiza algunas fallas que se suman o amplían a las ya mencionadas, siendo necesario tenerlas presentes³⁹:

³⁹ Olavarria Gambi, Mauricio. Op. Cit. p.p.23-24.

- El principal problema es el “problema de agregación”. La cuestión es cómo ponderar los diferentes indicadores que determinan NBI. En América Latina esto se ha resuelto usando el criterio de la co-realización, según el cual un hogar es pobre si no alcanza, al menos, el umbral de satisfacción mínimo en un indicador. Debe tenerse presente, sin embargo, que se trata de indicadores y no de necesidades directamente, que la necesidad de vivienda usa más de un indicador y que el uso de bajos umbrales estaría determinando sólo carencias extremas. Por otro lado, el supuesto básico es que todas las necesidades son igualmente importantes, lo que evidentemente admite discusión.
- En ocasiones se han usado los mismos indicadores para sectores rurales y urbanos, generando con ello estimaciones problemáticas, especialmente en referencia a la vivienda, que no reconocen la diversa realidad de estos dos sectores. La comparación a través del tiempo también genera problemas, toda vez que normalmente la información base para confeccionar las estimaciones de NBI han sido obtenidas de censos. Por otro lado, la falta de actualización de los umbrales mínimos de satisfacción puede llevar a análisis inexactos acerca de la evolución de la pobreza.

1.2.2 Línea de la pobreza

Este método es el utilizado de manera más generalizada y se descompone principalmente en dos tipos; el primero⁴⁰ (en el cual se suman tres ejercicios de medición de línea de la pobreza) es una sub variante que se denomina *Canasta Normativa Alimentaria*, y combina un enfoque normativo⁴¹ para la alimentación con uno empírico para el resto de las necesidades, en este tipo, el procedimiento consiste en construir una canasta alimentaria, calcular su costo y, dividiéndolo entre la proporción del gasto dedicado a alimentos, transformarlo en una línea de

⁴⁰ Vid. Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique. Op. Cit. p.46.

⁴¹ Los métodos normativos, son aquellos, que definen el o los umbrales que separan a los pobres, de los no pobres con base en una noción del mínimo nivel de vida aceptable o de las necesidades básicas que deben ser satisfechas y los satisfactores requeridos para que esta condición se cumpla. Los normativos y seminormativos se clasifican adicionalmente con base en dos características: la naturaleza directa o indirecta de la medición del bienestar y el uso de indicadores en una o varias dimensiones.

la pobreza, esta línea por lo regular se conoce como línea de pobreza extrema o indigencia y sirve para identificar a los más pobres.

El segundo corresponde a métodos que definen normativamente el conjunto de las necesidades básicas, estableciendo una *Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales*, las etapas serían las siguientes; en principio se definen las necesidades básicas y sus componentes, después se define su CNSE para cada hogar y se calcula el costo de la CNSE que se constituye en la línea de pobreza, por último se compara la CNSE con el ingreso o consumo del hogar y se clasifican a todos los hogares cuyo ingreso es menor que la línea de la pobreza, como pobres. Como se muestra, este método además de considerar las necesidades alimentarias básicas, suma necesidades básicas de vivienda, acceso a educación y salud en su ejercicio básico o una dimensión ampliada de necesidades.

Esta metodología, según Boltvinik básicamente normativa, es la más antigua, utilizada principalmente por COPLAMAR en la década de los 80's pero usada con poca frecuencia en la actualidad, aunque en el caso de Inglaterra existen aplicaciones contemporáneas de relevancia⁴².

Este método en sus dos variantes principales utiliza el ingreso o el consumo como única variable definitoria. Sin embargo, hay una amplia variabilidad en el manejo del concepto de ingreso o de consumo pertinente, así como diferentes interpretaciones de la información con la que se elaboran. De la misma forma se muestra que mientras la CNA utiliza como línea de la pobreza un múltiplo de su costo, la CNSE utiliza la suma del costo de varias necesidades.

En general los estudios de LP distinguen dos grupos de pobres⁴³: los pobres extremos o indigentes y los no extremos o moderados. Para que la división sea de utilidad a los fines de este documento, parece deseable distinguir el componente absoluto de la pobreza del relativo, lo que permitiría distinguir los hogares que no pueden sobrevivir en condiciones de dignidad humana, sin ayuda externa (pobres absolutos), de los que tienen carencias que, sin embargo, no ponen en riesgo su sobrevivencia (pobres relativos).

Para Boltvinik este es un método seminormativo, ya que combina una posición normativa en materia de alimentos con una no normativa con el resto de

⁴² Vid. Damián, Araceli y Boltvinik Julio (Coordinadores)., "La pobreza en México y el Mundo: Realidades y desafíos". Ed. Siglo XXI. México 2004. p. 454.

⁴³ *Ibíd.* p.458.

las necesidades. En México se definió como método oficial de pobreza una variante de la CNA basada en la observación, entre los pobres, de un coeficiente de Engel recortado⁴⁴, en el cual se divide el gasto en alimentos entre una parte del gasto del hogar.

Para Olavarria⁴⁵, existen ciertos problemas metodológicos presentes en la construcción de las líneas de la pobreza en este método, de las cuales a continuación presentamos un extracto:

- El ahorro, pasado o presente, puede afectar las estimaciones de pobreza cuando estas se basan en datos sobre consumo. En ocasiones ocurre que el consumo de una familia se ubica bajo la línea de pobreza, no obstante que su ingreso se ubica por 20 % sobre la línea, dado que las personas están destinando la diferencia a ahorro.
- El caso contrario también ocurre, cuando el ingreso de las familias ha caído bajo la línea de pobreza, pero su consumo se mantiene por sobre la línea como consecuencia de estar suplementando su ingreso real presente con ahorro pasado o endeudamiento. También, se argumenta que las variaciones en el ingreso, generaría problemas en los análisis de pobreza de mediano o largo plazo, en cuyo caso el consumo sería un mejor sustituto para estimaciones de "ingreso permanente".
- En los sectores rurales es normal que las familias se autoabastezcan de una serie de productos, lo que genera una dificultad al estimar el ingreso y también el consumo.

1.2.3 Medición Integrada de la pobreza

Por los regular los métodos analíticos que ordenamos en este tipo de medición, buscan la construcción de un índice en el cual se complemente los métodos de línea de la pobreza y necesidades básicas insatisfechas, teniendo como resultado

⁴⁴Este punto será explorado con mayor abundancia en el capítulo II de la presente investigación, si se desea profundizar Cfr.: Damián, Araceli y Boltvinik Julio., Op. Cit. p.437.

⁴⁵ Olavarria Gambi, Mauricio. Op. Cit. p.p. 19 a 21.

aprovechar las características de cada enfoque de medición, en sus dimensiones de ingreso o consumo para el método de la Línea de la Pobreza, y una potencialidad clara de consideración de distintas variables pensadas como fundamentales en el de Necesidades Básicas incluyendo dimensiones usualmente no analizadas, tales como el tiempo disponible para educación y recreación.

En los primeros intentos por obtener este indicador, los autores Luis Becarria y Alberto Minuji⁴⁶ encontraron que los resultados obtenidos en sus muestras arrojaron que no solo resultaron las incidencias de pobreza de LP a NB diferentes, sino que la población identificada como pobre por ambos métodos era distinta, los cual explicaron de la siguiente manera:

“Estas diferencias obedecen a que con el criterio de necesidades básicas insatisfechas se estaría detectando a los pobres estructurales- que poseen una vivienda deficitaria, o bajo nivel educativo, u otras- mientras que con el criterio de línea de pobreza, al caracterizar a los hogares como pobres de acuerdo al ingreso total recibido, se detectaría a los hogares pauperizados, de particular importancia en el caso argentino.”⁴⁷

El MIP en este primer intento de medirlo tiene varias características interesantes, una de ellas es que en ciertas circunstancias permite la diferenciación entre personas recientemente empobrecidas y el tipo de pobreza estructural, aunque dentro de sus debilidades se encuentra su incapacidad para crear algún

⁴⁶Becarria, Luis y Minujin, Alberto., “Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza”, Documentos del Instituto Nacional de Estadística y Censo(INDEC), Buenos Aires 1987. Citado en : Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique. Op. Cit. p.46.

⁴⁷ *Ibíd.*

índice de pobreza que vaya más allá de la incidencia de pobreza, y lo redundante de las variante NBI y LP en las que se basa.⁴⁸

El siguiente método mayormente desarrollado por Boltvinik consiste al igual del antes mencionado en una integración de los métodos de NBI y LP, pero revisando los distintos pasos que supone su aplicación, buscando lograr su mayor complementariedad posible.

A continuación sistematizaremos de manera general el procedimiento seguido para su medición:

Precisar cuáles necesidades se detectaran por el método de NBI y cuales vía LP, considerando principalmente dentro de las NBI las que dependan del gasto público, de la inversión acumulada del hogar y del tiempo disponible y en la LP las que dependan del consumo privado.

Posteriormente se construye una canasta normativa completa para las necesidades de alimentación, vestido, calzado y cuidado personal y en caso de no contar con servicio de salud, también. Esta línea tiene que ser construida para cada hogar tomando en cuenta estas variables. Puesto que se separa un grupo de necesidades para ser trabajados por NBI.

En cuanto a las NBI deberán seleccionar las consideradas esenciales, en el caso que estamos utilizando son utilizadas seis categorías, referentes a acceso de agua potable y drenaje, nivel educativo y asistencia escolar, electricidad, vivienda, mobiliario y tiempo libre.

Adicionalmente se necesita realizar la selección de manera muy minuciosa, siendo deseable incluir la condición de calidad en los bienes y servicios de las NBI. En materia de LP es necesario, además de las adecuaciones antes señaladas, revisar los métodos de captación de ingresos, homogenizar los criterios de cuantificación económica por retribución (cuentas nacionales) y distinguir entre los ingresos de las personas y lo que realmente aportan al gasto del hogar.

Dentro de los factores de más relevancia del método se encuentra la posibilidad de medir la intensidad de la pobreza en su dimensión de NBI tanto en nivel individual como en nivel social, además de encontrar la especificación del origen y destino de los recursos para determinar la influencia directa en las condiciones de la pobreza de los individuos y los hogares.

⁴⁸ Damián, Araceli y Boltvinik Julio., Op. Cit. p.467.

La principales críticas que se realizan a este método tiene que ver con lo explicado en un inicio, debido a que siguiendo este procedimiento se llegaría al resultado de matrices de pobres, no pobres, pobres estructurales o pauperizados, esto nos lleva a tener una particular ambigüedad en su diferenciación y combate, ¿a quién tendríamos que atender de los cuatro rubros y como estamos seguros que no estaríamos subvalorando a hogares o personas debido al método?, según el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México⁴⁹; en cada una de la partes de la matriz propuesta se llegará a cálculos diferentes de incidencia e intensidad siempre que se hayan resuelto las dificultades implícitas en las mediciones de NBI y las que se encaran en la medición de índices de pobreza monetaria como la LP, aunque este modelo de manera metodológica en primera instancia pareciera ayudar a la construcción de una perspectiva integral, existen pocos ejercicios de su aplicación, situación que no nos ayuda a comprobar su eficacia.

1.2.4 Desarrollo humano y marginación, enfoques distintos de utilización frecuente

El desarrollo humano, aunque como lo mencionamos en la parte de los enfoques mide categorías de un fenómeno distinto, es desarrollados por la Organización de las Naciones Unidas, particularmente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo que se publica año con año para el mundo y en una gran cantidad para países en específico⁵⁰, este estudio se ha convertido en los últimos años en un índice que compara a las sociedades por las posibilidades que tienen sus miembros de potencializar sus capacidades e indicador de principal importancia en cuanto a bienestar internacional, he ahí la importancia de este referencia.

Por otro lado el índice de Marginación ha sido ampliamente utilizado como instrumento de diagnostico y como herramienta básica para el diseño de políticas públicas y programas en específico, es el caso de una gran cantidad de programas sociales configurados y operados desde los gobierno locales y delegacionales para el caso de la Ciudad de México, la metodología es utilizada principalmente por el

⁴⁹ Székely, Miguel(coordinador).,Op. Cit. p.126.

⁵⁰ López Calva, Luis y Székely, Miguel., “Medición del desarrollo humano en México”. Ed. Fondo de Cultura Economica. Mexico 2006. p. 19.

Conejo Nacional de Población, dependiente de la Secretaría de Gobernación, pero existen algunos ejercicios locales en su aplicación metodológica.

1.2.4.1 *Desarrollo humano*

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo⁵¹, el Desarrollo Humano es el proceso que consiste en ampliar el espectro de elección de las personas. En principio, las opciones pueden ser infinitas y cambiar al paso del tiempo. Para el PNUD, sin embargo, en todos los niveles de desarrollo, para cualquier persona centran en esencialmente tres opciones:

- Contar con una larga y durable existencia
- Adquirir conocimientos
- Tener acceso a los recursos que son necesarios para vivir con decencia

Si estas tres opciones no están al alcance de una persona, entonces no dejarán de serle inaccesibles muchas otras oportunidades.

Siguiendo la misma idea, para el PNUD el desarrollo humano no concluye ahí, algunas opciones adicionales, que muchas personas tienen en alta estima, incluyen desde la libertad política, económica y social hasta las oportunidades para ser creador y productivo, y poder disfrutar del autorrespeto y de derechos humanos garantizados.

Para el concepto de desarrollo humano, el ingreso es sólo una de las opciones que las personas desearían tener, aunque no por ello se subestima su importancia, lo que busca el desarrollo humano, es ampliar el espectro de todas las opciones humanas, no solo la que corresponde al ingreso.⁵²

Según en el PNUD, el índice de desarrollo humano se elaboró con la finalidad de que fuese un reflejo de las dimensiones más importantes del desarrollo humano y está compuesto por tres indicadores básicos: longevidad-que se mide con la esperanza de vida que tienen los niños al nacer-; logros educativos-se mide mediante la combinación de la alfabetización en los adultos/ inscripción en los

⁵¹ Gordon, David., “La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla” en Damián, Araceli y Boltvinik Julio(Coordinadores).,“La pobreza en México y el Mundo: Realidades y desafíos”. Ed. Siglo XXI. México 2004. p.p. 52-58.

⁵² *Ibíd.* p.55

niveles primaria, secundaria y media superior-; y el nivel de vida que se mide como el PIB per cápita.

En el Reporte de Desarrollo humano de 1997 se definió la pobreza desde la óptica del desarrollo humano y se utilizó por primera ocasión el parámetro pobreza humana, está definida como la negación de opciones y oportunidades de vivir una vida tolerable y basada principalmente en los conceptos de capacidades y realizaciones de Sen⁵³, el Índice de Pobreza Humana intentó hacer operable este concepto orientándose hacia los grupos cuyas opciones se hallaban seriamente limitadas, este indicador está constituido por cinco componentes ponderados⁵⁴:

- El Porcentaje de adultos analfabetos
- El porcentaje de personas que tienen acceso a los servicios de salud
- El porcentaje de personas que tienen acceso al agua potable
- El porcentaje de niños menores de cinco años que sufren de desnutrición

Los aspectos de la pobreza humana que se excluyen del índice debido a la ausencia de datos o a las dificultades que presentan su medición son los siguientes: carencia de libertad política, la imposibilidad de participar en la toma de decisiones de su comunidad, y la equidad intergeneracional y de sustentabilidad.⁵⁵

Existe una variante dentro de este método aplicable a países desarrollados miembros de la OCDE, el cálculo de este se realiza modificando algunas variables, a continuación resumimos las mismas y su utilización;

Estimación de porcentaje de personas que no sobrevivirán hasta los 60 años de edad, porcentaje de adultos funcionalmente analfabetos (que debido a pocas aptitudes en la expresión escrita y hablada les cuesta trabajo insertarse a los esquemas productivos y sociales generalizados en una sociedad), porcentajes de personas que se encuentren por debajo de la línea de la pobreza(esta línea medida con base estrictamente en el ingreso y construida con base en las personas que obtiene ingresos o menores al 50% del producto per cápita) y la tasa de desempleo de largo plazo de la fuerza laboral.

⁵³ Discutido y aclarado en el subcapítulo 1.1.1 “Las necesidades humanas como capacidades y realizaciones”

⁵⁴ *Ibíd.* p.56 pero retoma la información del Reporte del Desarrollo Humano de 1997, estudio consultado por el tesista en la pagina: www.pnud.org/idh/1dhrep/cons97, el 18 de junio de 2009.

⁵⁵ *Ibíd.*

Las críticas a este método van encaminadas principalmente en el modo como se estructura el índice, sobre la base de los promedios de las tres variables ya explicadas. El IPH no se basa en una distinción entre quienes son pobres y quienes no lo son al interior de un determinado país, sino que tan pobre es la gente en una nación determinada.⁵⁶

A simple vista nos muestra la proporción de la población que queda excluida del progreso o de los satisfactores identificados como básicos dentro del desarrollo humano con respecto de su comunidad. La mayor parte de las críticas se hacen referentemente al modo en que ha sido construido el índice, principalmente en el sentido de que la agregación de variables requiere de una arbitraria selección de ponderaciones, cuestión que le hace perder capacidad descriptiva respecto de la realidad de la pobreza. Para Olivarria, el IPH en el mejor de los casos, se realizaría un ranking de países alrededor del mundo y dado que este se construiría en base a promedios nacionales, no diría nada acerca de los pobres.

1.2.4.2 Marginación

La marginación es incomparable al escenario de discusión en las sociedades industriales de los inicios de los sesentas finales de los setentas, este concepto ampliamente desarrollado por la sociología francesa⁵⁷, fue incluido como método de detección de zonas y regiones en condiciones de marginación del desarrollo económico y social al final del proceso de sustitución de importaciones, el primer ejercicio de medición y comparación de la marginación por regiones(que es la que actualmente se sigue utilizando en México), fue realizado por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.⁵⁸

Para el Consejo Nacional de Población, la marginación es un fenómeno estructural que se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país y por

⁵⁶ Olivarria Gambi, Mauricio. Op. Cit. p.27.

⁵⁷ Ziccardi, Alicia., “Ciudades Latinoamericanas: procesos de marginalidad y exclusión social” en: Cordera, Rolando., Ramírez Kuri, Patricia., Ziccardi, Alicia. “Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI” Ed. Siglo XXI. México 2008.p.74.

⁵⁸ COPLAMAR., “Necesidades Esenciales en México: Situación actual y perspectivas al año 2000”. Ed. Siglo XXI. México 1982. p. 14.

el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios⁵⁹, según el propio CONAPO:

“El índice de marginación es una medida resumen que permite diferenciar las localidades del país según el impacto global de las privaciones que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas y la carencia de bienes. En este sentido, el índice de marginación aporta valiosos insumos para la elaboración de diagnósticos exhaustivos, identificando las inequidades socioespaciales que persisten en las localidades del país.”⁶⁰

Por ende, los factores que intervienen en la marginación conforman una precaria estructura de oportunidades sociales para las personas, las familias, comunidades y regiones completas, desde el punto de vista de López Calva⁶¹, los expone a privaciones, riesgos y vulnerabilidad social.

El índice de Marginación considera cuatro dimensiones de la marginación mediante la identificación de nueve formas de exclusión o carencia de oportunidades, como agregación se recurrió al análisis de componentes principales, que permite transformar un conjunto de variables o indicadores en uno nuevo y permite elaborar una interpretación más sencilla del fenómeno original con un menor número de las mismas.

Los nueve indicadores de exclusión considerados dentro del índice de marginación son:

⁵⁹ López Calva, Luis y Székely, Miguel., Op. Cit. p.29.

⁶⁰ Tomado del estudio de Marginación por entidad 2005, descargado de la página oficial del CONAPO: www.conapo.gob.mx, el día 5 de mayo de 2009.

⁶¹ López Calva, Luis y Székely, Miguel., Op. Cit. p.32

- Porcentaje de población analfabeta de 15 años o más.
- Porcentaje de población sin primaria completa de 15 años o más.
- Porcentaje de ocupantes en vivienda sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo.
- Porcentaje de ocupantes en vivienda sin energía eléctrica.
- Porcentaje de ocupantes de en viviendas sin agua entubada.
- Porcentaje de viviendas que tienen algún nivel de hacinamiento.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra.
- Porcentaje de población en localidades con menos de 5000 habitantes (no aplicable en caso de la marginación por localidades).
- Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.⁶²

Dentro de la marginación existen tres dimensiones elementales que toma el estudio y que están presentes en los nueve indicadores de marginación arriba citados, estos son: educación, vivienda y disponibilidad de bienes, lo que hace que sepamos cuantas personas porcentualmente, se encuentran fuera de estas oportunidades de desarrollo que están presentes de forma generalizada.

Por otra parte es importante dejar en claro que este índice es principalmente utilizado para diferenciar entidades, municipios, regiones o estados y en su dimensión micro puede arrojar resultados importantes a nivel comunidades o colonias en el caso rural o urbano, pero comparándolo con sistemas normativos de medición de la pobreza como la LP, parecería poco eficiente, pero tenemos que dimensionar que se elabora con otro fin, principalmente geográfico y comparativo.

⁶² *Ibíd.* p. 31.

CAPÍTULO II

Evolución de la pobreza en México: su medición y atención oficial

En este capítulo se realiza un recuento explicativo de las políticas desarrolladas para el combate a la pobreza; primeramente, los inicios de construcción de las instituciones encargadas del bienestar social, el intento de generalización de beneficios sociales a las poblaciones urbanas y rurales; posteriormente, la focalización de los recursos públicos, considerando sus programas principales. Por otro lado pero bajo la misma lógica se describe la evolución en la medición de la pobreza en nuestro país, sus primeros ejercicios, así como las instituciones encargadas de realizarlos, sus resultados, estudios más representativos y las instancias creadas con el fin de establecer la medición oficial de la pobreza en el país.

Este apartado del documento nos ayuda a saber cuál ha sido la ruta que ha seguido el Gobierno Mexicano en cuanto a la medición y atención de la pobreza, así como nos brinda un acercamiento al funcionamiento actual de los organismos encargados de la construcción de los indicadores de medición vigentes en la actualidad.

2.1 Política social y Pobreza en México: Un recuento histórico de la evolución del combate a la pobreza

El término de Política social, es frecuentemente utilizado para referirse a la acción del Estado en respuesta a las necesidades sociales y funciona como mecanismo de legitimación por un lado, y como instrumento de desarrollo estratégico por otro. Forma parte medular de la acción planificadora, en el momento de la congruencia entre las demandas de la población y la forma de priorizar y dar respuesta a las mismas, pese a su alta importancia y recurrencia en el discurso político.¹

¹ Arriaga Cordero, Eugenio y Sosa, José., "Más allá del combate a la pobreza: visiones sociales e institucionales de la política social" Ed. ITESO y Ayuntamiento de Guadalajara. México 2005. p.p. 13-17.

La política social como responsabilidad del Estado, usualmente se dirige a sectores tales como salud, educación, seguridad social, servicios y equipamientos, recientemente algunas perspectivas centran su atención en la vivienda, el empleo, la cultura y el deporte.

La política social básicamente está definida por una acción concreta del Estado sobre las necesidades de su población, por ende podríamos sumar a su definición esta característica que es la que diferencia la política social del desarrollo social.

El desarrollo social es el proceso que posibilita a las personas de bajos ingresos a realizar acciones para salir adelante. Esto implica que las estrategias de desarrollo comienzan con las aspiraciones y necesidades de la gente pobre y se concentran en las instituciones de apoyo (incluyendo los mercados) no sólo para aquellos con dinero y poder, sino también para los pobres y marginados.²

Debe entenderse al desarrollo social en su sentido más amplio, involucrando el progreso hacia *niveles de vida más altos, con igualdad de oportunidades* y con el logro de derechos humanos básicos que fortalezcan la capacidad de los individuos para controlar sus vidas por medio de acciones económicas, sociales y políticas.³

El desarrollo social es un *proceso complejo* que abarca los siguientes aspectos: i) el crecimiento económico, ii) las transformaciones de las condiciones de vida de la población; iii) la configuración del sistema económico que comprende la estructura productiva de bienes y servicios, las interrelaciones entre los sectores de la producción, el medio ambiente y la población.⁴

Lo que nos muestran ambas definiciones es la transición de acción a condición, por una parte, el desarrollo social es la razón de la existencia de la política social, ya sea desde un enfoque de política social o desarrollo social, básicamente sus diferencias se encuentran en el papel del estado, en el caso mexicano nos podemos

² Esta definición pone énfasis en el papel de las personas como responsables de construir sus propias oportunidades, en este enfoque que es el que regularmente utiliza el World Bank y donde el estado solo aparece como un facilitador para conseguir “niveles de vida más altos, con igualdad de oportunidades y derechos humanos básicos” pero sin responsabilidad, la responsabilidad es de los habitantes.

³ Lynn Bennett, *Using Empowerment and Social Inclusion for Pro-Poor Growth: A Theory of Social Change*. Citado en: Cámara de Diputados LIX Legislatura-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública., “Comentarios a la Ley General de Desarrollo Social. México 2004. Consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/LGDS%20COMENTA%20PARA%20INTERNET.pdf>

⁴ *Ibíd.* p.p.2-6.

encontrar que se ha transcurrido entre las dos concepciones, situación que se aclarara antes de entrar en el análisis de los programas principales.

Para Jusidman⁵ y un tanto para Ordoñez Barba (aunque la primera propone cuatro y el segundo tres, dejando ver que se está gestando una cuarta), existen cuatro generaciones de programas sociales en la historia reciente de México, la primera es la que consistió en el proceso que acompañó a la etapa de la industrialización en el país, el objetivo, incorporar a los trabajadores de las nuevas industrias a la seguridad social, servicios de salud y protecciones laborales. La estrategia consistía en la progresiva inclusión de la población en redes básicas de protección social por la vía del empleo formal para avanzar a una sociedad más igualitaria.

La segunda generación, comienza a mediados de los años 70's la estrategia de construcción de un Estado de bienestar comenzó a mostrar sus primeras fracturas, mostrando una amplia exclusión de pobladores del campo y gestándose una movilidad rural-urbana sin precedentes y que da cuenta de la incapacidad para generar condiciones de vida aceptables para la población del campo, debido a las actividades de baja productividad.

Esta generación se trataba básicamente de programas especiales que apuntaban a resarcir el abandono y la explotación del campo y de sus pobladores y a paliar la desigualdad respecto del desarrollo experimentado en las ciudades, muestra de este tipo de programas está en COPLAMAR y Solidaridad. Una importante característica de las dos primeras generaciones es que el Estado centra su presencia como proveedor de los servicios sociales.

La tercera generación, incluye a aquellos que se focalizan en los grupos en situación de pobreza o en situaciones de vulnerabilidad. Su origen se encuentra en los programas PROGRESA-OPORTUNIDADES. Estos programas se fundamentan en el desarrollo de capacidades de las personas mediante la oferta de oportunidades provistas por servicios públicos de manera individualizada o familiar y teniendo como punto nodal las transferencias monetarias.

⁵Jusidman, Clara., "Desigualdad y política social en México". Revista Nueva Sociedad No. 220. Marzo-Abril 2009. P.p. 191-208 y Ordoñez Barba, Gerardo Manuel., "La política social y el combate a la pobreza en México". Ed. UNAM-Centro de Investigación Interdisciplinaria en Ciencias y Humanidades". México 2002.

En esta generación de programas el grupo de atención se centra en individuos y no considera intervenciones en el nivel de comunidades y descansan en buena medida en la infraestructura de salud y escolar del pasado. No contemplan la participación de la población en su diseño, ejecución o evaluación. De manera marginal y complementaria, se acompañan de programas para la construcción de infraestructura social y de mejoramiento de la vivienda. Tampoco incluyen una estrategia paralela de desarrollo de oportunidades de tipo productivo.

Aunque Jusidman propone una cuarta generación, está no cumple el requisito de importancia y de eje articulador de toda la acción del Estado entorno a la política de desarrollo social, ya que la subrogación convive aun con la tercera generación de políticas sociales, sin embargo tienen menos relevancia en el funcionamiento institucional, presupuestal y de cantidad de beneficiarios.

En virtud de esta complejidad, cobra sentido que sea revisada la forma en que se han estructurado las políticas sociales y de desarrollo social en el pasado inmediato, razón por la que revisaremos puntualmente los programas que funcionaron como ejes del Desarrollo Social para el gobierno mexicano.⁶

2.1.1 De la industrialización a la urbanización, construcción institucional y expansión estatal de corte social

Como ya se mencionó, la política social en su sentido básico tiene que ver directamente con las diversas concepciones de la responsabilidad social del Estado, establecidas y desarrolladas a lo largo de la historia moderna de México.

El periodo que abarca de 1941-1972, comienza con una marcada reorientación de las políticas y sus recursos hacia los requerimientos del crecimiento industrial que se mantendrá hasta finales de los 70's, esto generará que la política social

⁶ El desarrollo social ha sido un concepto que se puede encontrar en el espectro político mexicano desde hace poco tiempo, si bien desde la creación de la constitución de 1917 se contemplan derechos que ahora son considerados de beneficio o justicia social, no se les había agregado el concepto desarrollo si no hasta el sexenio de Luís Echeverría en el año de 1970 con su política expansionista de corte social que creo órganos y fondos que pretendían traer consigo un “desarrollo social”-todo esto desde “la forma personal de gobernar”-, es así que las políticas que se aplicaron para lograr desarrollo social respondieron más a apreciaciones personales de la clase gobernante bajo la necesidad de iniciar procesos legitimadores básicos dentro de un Estado corporativo clientelar (el aumento elevado en gasto corriente estatal, excesivos fondos subsidiarios pagados con deuda etc..), que a una convicción que transformara los ejes de acción del estado fuera de la demagogia. Ya para los años 90's se puede encontrar la definición de desarrollo social desde una perspectiva público administrativa reflejada en el primer Plan Nacional de Desarrollo de 1982.

impulsada en esta etapa tenga un marcado criterio urbano, debido a que la mayor parte de las actividades productivas en esta etapa se ampliaban en las nuevas naves industriales que crecían principalmente en Guadalajara, Monterrey, Puebla y la Ciudad de México.

Para Ordoñez Barba⁷, en esta etapa se determinan el papel seguido por el Estado en cuanto al gasto social en un periodo de amplio crecimiento económico, que aunque no se habla de la pobreza, se define la configuración de las instancias y programas destinados a ejecutar acciones que atiendan las necesidades de una sociedad cambiante.

Siguiendo al mismo autor, dos pilares fundamentales de toda la política social en el caso mexicano, son la dotación de salud y seguridad social por medio de instituciones totalizantes e integrales (Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado) y la educación, articulada con estrategias que buscaban la erradicación del analfabetismo y la ampliación de la matrícula estudiantil, acciones desarrolladas por la Secretaría de Educación Pública(SEP), estos dos pilares son los que muestran más claramente la expansión de los servicios sociales brindados por el Estado. Para mediados de los años 40's, el entramado institucional que atienden estas demandas termina de establecerse, esto no quiere decir que ya no sufriría transformaciones, sino que las bases de esa estructura son establecidas.

La Ley del Seguro Social es expedida en 1943 y en México se pone en marcha el primer intento de protección ante los riesgos de la vida y la vejez, siendo sacada adelante esta iniciativa debido a la negociación estatal con los patrones y trabajadores, bajo un acuerdo en el que se comprometían los actores a cumplir con un sistema de financiamiento tripartito compuesto por las cuotas forzosas de trabajadores y patrones y la contribución del estado, la Ley obligaba asegurar a los trabajadores que tuvieran alguna relación de trabajo o aprendizaje bajo contrato en empresas privadas, estatales de administración obrera o mixtas, excluyendo a los trabajadores del campo, solo con la posibilidad de incorporarse de manera voluntaria con la contribución correspondiente. Por si misma esta institución representó un importante apoyo al proyecto económico al contribuir a generar condiciones

⁷ *Ibíd.* p.p. 53-169.

favorables, principalmente con las prestaciones de salud, los riesgos de vida y la vejez de los trabajadores, que beneficiarían la continuidad de los procesos industriales.

El crecimiento del número de afiliados a las instituciones encargadas de la salud y la seguridad social siguieron un crecimiento exponencial el acuerdo y la estrategia tripartita de manutención fue la base de su institucionalización, aunque a largo plazo el grueso de su sostenimiento correría a cargo del presupuesto público⁸.

Más tarde, a partir de 1953 la política social siguió estrechamente vinculada al proceso de industrialización, pero con transformaciones de amplia importancia, debido al constante crecimiento de las necesidades sociales en las ciudades y la consolidación del sector terciario en la economía, por ende el Estado se vio obligado a expandir su oferta, había comenzado la urbanización.⁹

En la parte educativa, aunque la SEP fue fundada en 1921 por el Gran Humanista José Vasconcelos, es en la etapa de la industrialización donde se observa la ampliación más grande del Sistema Educativo Nacional, estrategias como el Plan Nacional para Expansión de la Educación Primaria o la creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos de Primaria, fueron acciones de gran repercusión ya que buscaban el acercamiento de la educación a quienes aun en estos tiempos carecían de posibilidades de acceso a una instrucción, ya sea por falta de escuelas o de herramientas educativas.

Ya en los 60's, se desarrollaron nuevas iniciativas de reforma educativa tendientes a incrementar la matrícula escolar e incidir principalmente, en la educación media, la orientación vocacional y en el adiestramiento para el trabajo industrial y agrícola, las acciones educativas emprendidas en este periodo que fueron apoyadas por un gasto creciente de 13% anual y tuvieron efectos positivos en la mayoría de las variables sociales; no obstante, continuaron persistiendo rezagos de amplias proporciones en los indicadores básicos. En términos de la escolaridad se había logrado reducir el analfabetismo de 51.7 a 25.8% de la población mayor de 15 años entre 1950 y 1970, pero sólo 29.5% de los alfabetizados había concluido la

⁸ Según Ordoñez Barba: "El presupuesto en seguridad social (IMSS e ISSSTE) se acrecentó al grado que en 1972 su presupuesto fue de alrededor de 90% del gasto en salud y 46% de lo ejercido en desarrollo social."

⁹ *Ibíd.* 79.

primaria y en volumen, los analfabetas seguían siendo alrededor de 6 millones en 1970¹⁰.

Una de las dimensiones de la política que se rehabilitó en este periodo fue la alimentación, en 1961 es creada la Compañía Nacional de Subsistencias Populares(CONASUPO)¹¹, con la cual se inaugura una etapa en donde los organismos descentralizados con perfil social del gobierno federal. Con la CONASUPO se extendió el radio de acción del Gobierno en cuanto una mayor regulación de la producción y distribución de alimentos; además de usar los precios de garantía para artículos como el maíz, trigo, arroz, sorgo, cártamo, soya y ajonjolí, así como las importaciones como medios de control de precios, ésta compañía estatal desarrollo una compleja red de tiendas que distribuían estos y otros artículos más en la Ciudad de México y en unas cuantas comunidades rurales.

En esta etapa la política alimentaria causo efectos ambivalentes en las condiciones de vida de las personas, dependiendo directamente de la composición territorial de los espacios poblacionales; por un lado a los habitantes de las ciudades y que tenían como fuentes de provisión las tiendas gubernamentales y un acceso preferencial en la Ciudad de México y por otro un beneficio ocasional y marginal en las comunidades rurales, principalmente campesinas, por ende la mayor parte de los recursos fueron a parar a sectores medios y populares de las ciudades.¹²

2.1.2 Combate a la pobreza rural, las primeras experiencias: COPLAMAR y PIDER

1.1.2.1 Contexto y origen

Los gobiernos de la época del desarrollo estabilizador, aunque habían estimulado la actividad agropecuaria, estrictamente rural, siempre había estado subordinada a los objetivos del proceso de industrialización, en el proceso de desarrollo al campo se le asignaron principalmente las tareas de generar divisas, abastecer a la industria de

¹⁰ *Ibíd.*p.86.

¹¹ *Ibíd.*p.89.

¹² *Ibíd.*

materias primas y mano de obra barata así como alimentar a la creciente población urbana.¹³

Después de dos décadas con un crecimiento de la producción agropecuaria superior al crecimiento demográfico – 5.8% anual de 1945 a 1965-, éste cae a 2.1% para el periodo de 1965 a 1970 marcando el inicio de una crisis en el sector agrícola. Acentuándose a largo plazo principalmente por tres factores: la caída de la inversión pública en el campo – pasó de 19.2% en 1950 a 6.9% en 1960-, la reorientación de los precios a precios de garantía, menos rentables pero más estables ante la caída de la demanda y la caída de los precios internacional de los productos agrícolas, debido a la recuperación económica de los mercados en la etapa de la post guerra y la contracción de la inversión privada por el deterioro de precios agrícolas respecto de los manufactureros, así como la transferencia de recursos al sector industrial vía el sistema financiero.¹⁴

En un contexto económico cambiante debido a las transformaciones en los mercados de los bienes de consumo y conforme se ahondaba la crisis agrícola, empezaron a surgir problemas en el abastecimiento del mercado interno, lo que dio lugar a crecientes importaciones en el rubro de alimentos y reducción en el ingreso de divisas, con las consecuentes presiones en la balanza comercial y de pagos. La crisis en el campo reforzó también la emigración de población campesina del medio rural a las ciudades, generándose así los cinturones de miseria, asentamientos irregulares o áreas marginales urbanas.

La urbanización del país, se convirtió en un fenómeno incontrolado no solo por una oferta mayor de empleos urbanos que rurales, sino también a consecuencia de la explosión demográfica, producto de las mejorías en el nivel de vida y los servicios de salud. La mayor movilidad ocupacional y geográfica se vio estimulada por la expansión de las comunicaciones y el gasto educativo. El porcentaje de población urbana se elevó de 20% en 1940 a 44.9% en 1970.¹⁵

Lo que se muestra en este contexto es que dado el sistema prevaleciente de desarrollo, amplías capas de la población se encontraban al margen de cualquier posibilidad de acceso a la mayoría de los servicios. Las principales perdedoras eran

¹³ Peña Medina, Luis., “Hacia el nuevo Estado. México, 1920 199”. Ed. FCE. México 1994. P.p. 143-145.

¹⁴ *Ibíd.* p.145.

¹⁵ *Ibíd.* p.147.

aquellas comunidades ligadas a actividades tradicionales en el medio rural; en el otro extremo, los beneficiarios centrales se ubicaban en los estratos de población que residían en las ciudades y que contaban con capacidades de financiamiento y con mejores niveles de organización y representación política. En pocas palabras, la política económica y social estaba diseñada de tal forma que contribuía a acentuar las desigualdades generadas en los ámbitos urbanos/ rurales.¹⁶

1.1.2.2 Objetivos Generales

Ante el escenario mencionado el gobierno mexicano encabezado por Luis Echeverría Álvarez se planteó, un programa de reformas económicas que pretendían ajustar el modelo de crecimiento en tres direcciones: racionalización del proceso por sustitución de importaciones, fomento a la producción agrícola y reducción de desequilibrios sociales en el campo y la ciudad.

Echeverría Álvarez dijo el primero de diciembre de 1970: "No es cierto que exista un dilema inevitable entre la expansión económica y la redistribución del ingreso...se requiere en verdad aumentar el empleo y los rendimientos con mayor celeridad. Para ello, es indispensable compartir el ingreso con equidad y ampliar el mercado interno de consumidores"¹⁷, esta etapa posteriormente sería conocida como el desarrollo compartido.

Es en este contexto que surge el Programa Integral de para el Desarrollo Rural (PIDER) con proyectos de corte económico y social, y después de 1976, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) con iniciativas más tendientes al desarrollo regional y al bienestar rural. Estas iniciativas se concibieron más como instrumentos complementarios que como soluciones definitivas a los problemas de pobreza.

En el momento de su creación, en 1973, el PIDER tuvo como propósitos fundamentales los de crear fuentes permanentes de trabajo que retuvieran a los campesinos en sus lugares de origen y realizar obras de infraestructura y servicios, buscando coordinar dentro de un solo programa a los tres niveles de gobierno, así

¹⁶Ordóñez Barba, Gerardo Manuel., Óp. Cit. p.91.

¹⁷ Echeverría Álvarez, Luis., "Discurso de toma de posesión" Citado en: Peña Medina, Luis., Óp. Cit. p.178.

como a organizar a las comunidades rurales a fin de que las inversiones realizadas en ellas fueran autofinanciables.

Derivado de la perspectiva inicial de que el atraso rural se debe exclusivamente a factores productivos, el PIDER dedicó la mayor parte de sus esfuerzos y recursos a dinamizar las deprimidas economías agrícolas de temporal mediante la puesta en marcha de un conjunto de programas que ayudaran a mejorar las condiciones de producción y la productividad de los campesinos con menores recursos.

El PIDER contó con apoyos de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales ponían como condición que un cierto porcentaje de sus recursos se dedicara a aspectos productivos¹⁸. Ya en 1977, esta iniciativa adquirió como compromisos adicionales aumentar la producción de alimentos básicos, incrementar la productividad y el ingreso generado y elevar los niveles de nutrición, salud, educación y vivienda.

Como ya se mencionó, en enero de 1977 se creó la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), uno de sus objetivos principales fue articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficientes para lograr una participación más equitativa de la riqueza¹⁹. Dentro del mismo objetivo se consideraba; aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los marginados y de las zonas donde se hallaban asentados, que aseguraran una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente de alimentos y servicios; el programa promovería también el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas, mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de la población, por último lograr una remuneración justa para el trabajo y la producción generada por los grupos marginados.

Las acciones de COPLAMAR se encaminarían en dos direcciones: a "influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación interna del país... y actuar sobre los efectos más graves que ha dejado como secuela una

¹⁸ Cordera Campos, Rolando y Lomeli Venegas, Leonardo., "La política social moderna: evolución y perspectivas-Resumen Ejecutivo y consideraciones finales". Serie Cuadernos de Desarrollo Humano. Sedesol México. 2005. P. 12.

¹⁹ *Ibíd.* p.13.

marginación de centurias y que se manifiesta en el enorme déficit en las áreas rurales en materia de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otros servicios colaterales”.²⁰

Para Ordoñez Barba de acuerdo con sus objetivos, el COPLAMAR resulta más ambicioso que el PIDER, en la medida que se propuso actuar en contra de las causas y de los efectos de la marginación. Las causas serían atacadas ayudando a las comunidades a aprovechar racionalmente su capacidad de producir bienes que les permitan la satisfacción de sus necesidades esenciales; los efectos serían combatidos con la dotación de servicios de bienestar básico y la construcción de infraestructura básica y de apoyo a la producción.²¹ Característicamente, es de reconocer su dimensión integral en escenarios regionales predeterminados buscando su desarrollo no solo de manera individual sino colectiva.

1.1.2.3 Funcionamiento

Antes de la aparición del PIDER no existían experiencias importantes de trabajo coordinado entre dependencias federales y, mucho menos entre éstas y los gobiernos estatales y municipales, este programa puso en marcha una nueva iniciativa para involucrar a un importante conjunto de instituciones de distintos niveles de gobierno.

En este programa las comunidades y los técnicos de la Secretaría de la Reforma Agraria se encargaban de elaborar y aprobar las solicitudes, el expediente técnico de los proyectos era realizado por la secretaría correspondiente dependiendo de las características de los proyectos productivos.

Los Comités de Planeación Estatales, junto con la delegación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, aprobaban los proyectos para cada entidad y la Dirección General de Desarrollo Rural Integral autorizaba las asignaciones a cada dependencia federal. Dentro de cada uno de los Comités de Planeación Estatales se crearon sub-comités Estatales de Desarrollo Rural, presididos por el Gobernador y Subcomités Regionales de Desarrollo Rural, coordinados por un representante del

²⁰ Ordoñez Barba, Gerardo Manuel., Óp. Cit. p.177-178.

²¹ *Ibíd.* p.180.

gobierno estatal. En este esquema las autoridades municipales participarían sólo como un miembro más en los subcomités regionales.

Ya en la distribución de responsabilidades se mostraba que la Dirección General de la Secretaría de Programación y Presupuesto otorgaba el financiamiento, las dependencias federales ejecutaban los proyectos y los gobiernos estatales actuaban como garantes de los programas en la medida que se requería su aprobación y, en algunos casos, como promotores de proyectos de interés local.

COPLAMAR utilizó el mismo esquema de gestión que el PIDER en el ámbito local, con la única diferencia que los municipios desaparecen como posibles interlocutores del programa. En este caso por ser dirigido desde la Presidencia del República, independientemente de compromisos sectoriales, las asignaciones presupuestales eran autorizadas directamente por su Coordinación General, aplicando una clausula de intransferibilidad convenida con la Secretaria de Programación y Presupuesto. Esto aseguraba que las dependencias federales ocuparan los recursos para lo que se habían presupuestado.²²

Existen dos etapas definibles dentro del desarrollo de COPLAMAR, en la primera, que se inscribe de 1977 a inicios de 1979, se busco aplicar su estrategia en escenarios regionales predeterminados, de tal forma que esas comunidades se desarrollaran de manera integral, así mismo, al mismo tiempo se iniciaron trabajos con diez programas institucionales concertados con un número similar de organizaciones que, en algunos casos desde la década de los cuarenta, habían adquirido experiencia en la atención a grupos sociales marginados del medio rural entre ellos el Instituto Nacional Indigenista, la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Fideicomiso de la Palma y el Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Bajos Recursos, a estas diez organizaciones se le dio la denominación de "entidades agrupadas" en la Coordinación de COPLAMAR²³. Estas entidades aplicaron programas mixtos que lo mismo fomentaban y financiaban actividades productivas que desarrollaban obras de bienestar comunitario.

En la segunda etapa de COPLAMAR que inicia a principios de 1979 y termina en 1982, se da un cambio drástico, ya que aunque a su inicio, muchos de sus

²² *Ibíd.* p. 184.

²³ *Ibíd.* 95.

programas buscaban acercarse al problema de la pobreza desde una visión regional e integral, en esta se busco una estrategia de firma de convenios con diversos organismos públicos con los cuales el programa pudo ampliar su radio de acción territorial y social y diversificar la oferta de servicios, aunque perdió su dimensión de integralidad en la perspectiva de generar opciones productivas y de bienestar social conjuntas y así generar desarrollo en las regiones.

En esta etapa se destacan los convenios IMSS-COPLAMAR, CFE-COPLAMAR, CONASUPO-COPLAMAR, SAHOP-COPLAMAR, STPS-SARH-COPLAMAR, esto debido a su importancia presupuestal y social en el trabajo del programa²⁴, estos conveníos venían acompañados por los montos presupuestales crecientes que lograron ya en sus beneficios concretos ampliar los beneficios que ya venían disfrutando los habitantes urbanos desde treinta años atrás.

Al finalizar el programa se puede resumir que había atendido a más de 20 millones de personas habitantes del medio rural (el 84% por ciento de esta población) con medidas de bienestar directas, acción del Estado nunca antes vista en el medio rural hasta ese momento.

Las transferencias federales a COPLAMAR fueron de alrededor de 1.1. y 4.7% del presupuesto total y social, respectivamente, ejercido durante todo el sexenio de López Portillo lo que era una cifra sin precedentes en políticas de atención rural.

1.1.2.4 Algunas apreciaciones

El impulso y desarrollo del paquete de políticas sociales en este periodo fueron principalmente financiadas con un presupuesto público que mantuvo una elevada tasa de crecimiento con un promedio de 11% anual entre 1973 y 1982²⁵, lo que permitió mantener una participación relativa de 26% en el gasto federal. El financiamiento de esta expansión presupuestal, no fue exclusiva del gasto social ya que el gasto federal crecía encima del 14% anual durante los gobiernos Echeverrista y Lópezportillista y sostuvo un creciente déficit fiscal que con él llamado crack de la deuda y la posterior baja en los precios internacionales del petróleo provocaron una

²⁴ *Ibíd.*96.

²⁵ Cárdenas, Enrique, “La política económica en México. 1950-1994”, FCE-El Colegio de México.1996. p.p. 114-168.

severa crisis económica, que al igual que los gastos sociales rurales, no tenía precedentes.

Según Ordoñez Barba, Durante esta etapa todas las políticas sociales tuvieron crecimientos que duplicaron o, en algunos casos, triplicaron su cobertura y participación presupuestal. Este ensanchamiento estuvo nutrido en parte por la creación de programas específicos hacia regiones y grupos rurales²⁶ que habían permanecido al margen de sus beneficios hasta principios de la década de los 70's, aunque existían programas que continuaron siendo una prerrogativa en ascenso de los trabajadores de la industria y las burocracias.

Con todo ello, existen características que resultaron innovaciones fundamentales, tal es el caso del enfoque gubernamental del combate a la pobreza de manera frontal y directa; en el caso de COPLAMAR, la integralidad en el desarrollo, buscando generar capacidades de sustentabilidad y una selección de sus beneficiarios establecida metodológicamente (con base en su ubicación en una de las 30,000 comunidades dispersas en el desierto, semi desierto, pantanos, zonas montañosas y sustentada por un estudio que realizó el programa en su primer año de actividades sobre las condiciones de vida de la población marginada de los ámbitos municipal, estatal y regional; basados en una metodología que identificaba el déficit en los mínimos de bienestar en la alimentación, salud, vivienda y educación, además de construir la primera canasta alimentaria en el país, utilizada hasta el PROGRESA), fueron aportes retomados en algunas de las políticas que impulsará el gobierno mexicano en el futuro.

2.1.3 El proceso de ajuste económico y la importancia del Programa Nacional de Solidaridad como estrategia de combate a la pobreza

2.1.3.1 Contexto y origen

²⁶ Aunque tiene una dimensión no exclusivamente de combate a la pobreza el Sistema Alimentario Mexicano(SAM) tenía la tarea de incrementar los precios de garantía, subsidiar el consumo, fomentar la producción de alimentos básicos entre los productores temporaleros, descuentos en precios de las semillas mejoradas y en el costo de seguros para las cosechas, medidas impulsadas debido a que en 1973 se había perdido la autosuficiencia en maíz y había un déficit recurrente en la producción de productos clave como el trigo y frijol.

Al final del Gobierno de José López Portillo, la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones e industrialización mostraba daños que se reflejaban de manera preocupante en la economía; decrecimiento del Producto Interno Bruto de 0.06%, Inflación del orden del 60%, devaluación de la moneda del 500% y el requerimiento del pago de la deuda adquirida tras la administración irresponsable del crédito absorbiendo el 32% del presupuesto total para 1982.²⁷

En esta etapa se impulsó un modelo profundo de reestructuración económica en busca de manera central de cambiar las bases de la estrategia que sostuvo el crecimiento en los 40 años anteriores: la industrialización. Pasando de un modelo de desarrollo industrial relativamente autárquico y proteccionista, a otro más abierto acorde a las tendencias de la globalización creciente, tanto en el comercio, sistemas financieros, organización internacional del trabajo y sistemas de producción.

En el primer año de gobierno de Miguel de la Madrid se eliminó todo el entramado gubernamental de combate a la pobreza rural construido apenas 10 años atrás, conservándose exclusivamente los programas que el IMSS y la CONASUPO tenían con el COPLAMAR, así el gasto social descendió en 15% por encima de la caída general del gasto programable. Los gastos de bienestar que sufrieron la mayor contracción en ese año fueron educación con 30%, salud 21% y desarrollo regional 56%.²⁸ Con estas oscilaciones intermedias, al finalizar el sexenio el presupuesto social de la federación llegó a representar sólo 67% del ejercido en 1982.

2.1.3.2 Objetivos Generales

Para los estrategas del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), México pudo crecer y afrontar las dificultades internas y externas durante más de 50 años gracias a una fuerte inversión estatal²⁹, que como lo vimos en los sub capítulos anteriores

²⁷ *Ibíd.* p. 178 y Ordóñez Barba, Gerardo Manuel., *Óp. Cit.* p. 117

²⁸ Ordóñez Barba, Gerardo Manuel., *Óp. Cit.* p. 119

²⁹ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad., “El programa Nacional de Solidaridad: Una visión de la Modernización de México”. Ed. FCE. México 1994. P. 15.

estaba fuertemente ligado a los rendimientos en los grupos urbanos y corporativos que solo en la última parte de los 70's se intentó dar de nuevo importancia a lo rural y que en su última etapa se redujo de manera drástica debido a la crisis de la deuda, agotando así su ciclo de eficiencia en la conducción nacional. Para ellos, junto a las circunstancias externas adversas, como la inestabilidad financiera y monetaria, actuaron también factores internos en la decadencia del Estado masivamente interventor, el peso excesivo de algunas burocracias, grupos empresariales y organizaciones gremiales, limitó seriamente las capacidades del Estado para atender sus responsabilidades, es en ese contexto, que se propone que el Programa Nacional de Solidaridad "sea el instrumento de política pública encargado de transformar el ejercicio de gasto público, en lo operativo, lo técnico, pero fundamentalmente en lo social y político...ya que...la gestión de la política anterior ya no respondía a las nuevas demandas de la sociedad, Solidaridad surge no solo como un aparato institucional y burocrático más, sino como recurso público en manos de la sociedad".³⁰

Su objetivo central fue elevar el nivel de vida de los mexicanos por vías productivas, lo cual se lograría con la creación de un piso social básico en alimentación, salud, educación y vivienda que promoviera la existencia de igualdad de oportunidades.³¹

Se trataba, después de todo, de romper la lógica expansionista manejada en la etapa anterior de la política social, principalmente en su último período y que ejercía fuertes presiones sobre el déficit público y resultaba incapaz para atender las necesidades básicas de un número cada vez mayor de mexicanos, últimamente golpeados de sobremanera por las políticas de ajuste iniciadas en el Gobierno de Miguel de la Madrid.

En el nuevo esquema de aplicación de recursos a la política social, la asignación de los montos del gasto se llevaría a cabo atendiendo dos criterios generales: control de las finanzas públicas y selectividad social y programática en la aplicación de los recursos públicos. El financiamiento de los fondos adicionales necesarios para el mejoramiento del bienestar debía ser cubierta,

³⁰ *Ibíd.* p.p.21-22.

³¹ *Ibíd.* p.19.

fundamentalmente, por medio de una reordenación de prioridades en la escala gubernamental, el ahorro público y el crecimiento de las recaudaciones fiscales.³²

Para atender el criterio de selectividad se decidió orientar los nuevos esfuerzos públicos a la solución de cuatro temas críticos:

- 1.-Atacar directamente la pobreza y principalmente la pobreza extrema.
- 2.-Garantizar la seguridad pública.
- 3.-Dotar suficientemente de servicios básicos a la población.
- 4.-Restablecer la calidad de vida en la Ciudad de México.³³

Es así que en palabras de uno de sus principales estrategas, el Ing. Carlos Rojas:

“El Programa Nacional de Solidaridad es el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza, mediante la suma de esfuerzos coordinados entre los tres órdenes de gobierno y a través de proyectos y acciones concertadas con la sociedad...para romper las condiciones que mantienen a los grupos más desfavorecidos fuera de los beneficios del desarrollo, es necesario el compromiso del Estado, al igual que el de la sociedad, para que sumando esfuerzos sea posible romper el círculo perverso de la pobreza”³⁴

2.1.3.3 Funcionamiento

Desde su inicio, Solidaridad se propuso desarrollar en tres frentes el combate a la pobreza: el bienestar social, el apoyo a la producción y el desarrollo regional. Las tres vertientes del programa respondían a un diagnóstico inicial, que reconocía en

³² Ordóñez Barba, Gerardo Manuel., Op.cit. p.86.

³³ Salinas de Gortari, Carlos., “Discurso de toma de posesión”. Citado en: *Ibíd.*p.140.

³⁴ Rojas Gutiérrez, Carlos., “El Programa Nacional de Solidaridad”. Consulta de artículo electrónico en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/74/pr/pr7.pdf>, el 26 de junio de 2009.

las grandes disparidades entre regiones y en el predominio de actividades rudimentarias y poco remuneradas en los estratos de más bajos ingresos, las causas estructurales de la pobreza. Bajo esta misma lógica se partió del reconocimiento de que solo se podría avanzar en la erradicación de la pobreza desplegando acciones en los tres frentes que conforman sus vertientes.³⁵

Bajo un punto de vista administrativo la Unidad del Programa Nacional de Solidaridad se ubicaba en la Secretaría de Programación y Presupuesto, bajo la coordinación del titular de la subsecretaría de desarrollo regional.³⁶ Para sumar el esfuerzo de los gobiernos estatales y municipales, los proyectos y acciones específicas se inscribieron en los Convenios Únicos de Desarrollo³⁷. Según Rojas Gutiérrez³⁸, la definición y ejecución de las acciones del programa se realizaron siguiendo tres lineamientos:

- Establecimiento de acuerdos especiales de coordinación con gobiernos estatales y municipales, para fortalecer su capacidad de gestión y ejecución.
- Apoyo a los programas sectoriales de salud, educación, abasto, alimentación y servicios públicos municipales y de impulso de la vivienda.
- Concertación de acciones específicas que respondan directamente a las demandas de organización de comunidades indígenas, campesinas y urbanas.

Dentro de las innovaciones en su funcionamiento se encuentran la cobertura urbana como parte de un objetivo central, mayor equilibrio en las acciones específicas disponibles³⁹, la intención de involucrar activamente a los ayuntamientos en la gestión y el estímulo de un modelo organizacional y de participación

³⁵ Favela, Alejandro., Calvillo, Miriam y Otros., “El combate a la pobreza en el Sexenio de Ernesto Zedillo” Ed. Plaza y Valdez – UAM. México 2003. P.p.32-35.

³⁶ En 1992 el programa fue transferido a la Secretaría de Desarrollo Social de reciente creación, aunque la responsabilidad de sus presupuesto fue asignada a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, que atribuía los fondos de la SEDESOL en una sola partida presupuestal federal (Ramo 26) y por último esta misma distribuye el dinero entre los estados, los cuales aportaban ingresos adicionales en conformidad con los Convenios de Desarrollo Social firmados por cada estado.

³⁷ Que después de remplazar a los Convenios Únicos de Coordinación se convirtieron en el principal instrumento de negociación de los fondos federales con los gobiernos de los estados.

³⁸ Rojas Gutiérrez, Carlos., Óp. Cit. p. 97.

³⁹ En comparación de las utilizadas por COPLAMAR, que eran en su última etapa casi estrictamente asistenciales, el PRONASOL impulsó medidas productivas, de apoyo e infraestructura para la producción, de bienestar social y desarrollo regional.

comunitaria, conocido como Comités de Solidaridad, también como una extensión deliberante y operativa.

Ya en el funcionamiento concreto la federación tenía un papel financiero, normativo, de apoyo y asesoría a los otros dos órdenes de gobierno⁴⁰; a los gobiernos estatales se les abrió la posibilidad de proponer sus propios proyectos y aportar nuevos recursos y a los municipios se les otorgó la responsabilidad de ser la instancia de coordinación por excelencia, en cuanto a los Comités de Solidaridad se buscaba que la comunidad participara en un ejercicio de gestión pública, cuyas responsabilidades implicaban: definir prioridades, tramitar el financiamiento, convocar las obras, administrar y fiscalizar la aplicación de los recursos aportados por los propios beneficiarios y el gobierno⁴¹.

La importancia del PRONASOL fue subrayada por la creciente cantidad de recursos asignados al programa. De 1991 a 1992 el presupuesto de solidaridad aumentó de 1.6 millones de dólares a 2.1 millones, acumulando 12 mil millones de dólares durante sus primeros cinco años, es decir, un promedio de 2400 millones de dólares anuales.⁴² Durante el gobierno de Carlos Salinas, el gasto social se incrementó alrededor de 66.5%. La inversión de SOLIDARIDAD como porcentaje del PIB creció de 0.45% en 1989 a 1% en 1991 y en su momento de mayor alcance en el año 1993 sus recursos alcanzaron el 0.65% del PIB, 3.5% del gasto programable y 6.9% del gasto social respectivamente.⁴³

2.1.3.4 Algunas apreciaciones

⁴⁰ Es importante señalar que el Órgano de coordinación y de definición de las políticas, estrategias y acciones que normaban el programa era la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad y estaba presidida por el presidente de la república, los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Pesca y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como por los Directores Generales del IMSS, CONASUPO, INI, FONART, FIDEPAL, CONAZA y la FCL; bajo el mismo tenor se instauró el Consejo Consultivo formado por representantes de las dependencias y entidades integrantes de la misma, así como representantes de grupos indígenas, campesinos, grupos populares, especialistas y académicos de reconocido prestigio y representantes del sector social y privado.

⁴¹ Ordóñez Barba, Gerardo Manuel., Op.cit. p.143

⁴² Cornelius, Wayne, Anne Craig y Jonathan Fox., "México's National Solidarity Program: an overview", en transforming state-society relations in México: the national Solidarity Strategy, US-México Contemporary Perspectives Series 6, San Diego California, 1994.p.8. Citado en: Favela, Alejandro., Calvillo, Miriam y Otros., Óp.cit. p.45.

⁴³ Dresser, Denise., Óp. Cit. p. 29.

En esta etapa los modelos de desarrollo internacionales estaban en proceso de transformación, en el caso mexicano no solo en lo referente a la forma de generación de la riqueza, sino de la misma manera en las alianzas corporativas y en algunos casos clientelares que de manera directa e indirecta sostenían la estabilidad social del régimen, al impulsar la segunda etapa de ajuste económico iniciado por Carlos Salinas de Gortari, el modelo fue trastocado, tanto el aparato corporativo por antonomasia que son los sindicatos, como los beneficiarios del modelo expansionista de corte social, principalmente urbanos⁴⁴, acostumbrados a rendimientos constantes en su bienestar, esta situación fue estratégicamente atacada por el Programa Nacional de Solidaridad.

Para Dresser, el PRONASOL fue la piedra de toque de una estrategia de gobernabilidad, que buscó de manera simultánea, redefinir la tarea del Estado y su relación con la sociedad. De acuerdo con Salinas, el nuevo modelo de desarrollo del país estaría encabezado por un Estado adelgazado que promovería el crecimiento económico mediante el sector privado, pero que permitiera la continuación y profundización del programa de ajuste económico.⁴⁵

Por medio de la redefinición de los miembros de la antigua coalición corporativa como beneficiarios del PRONASOL, el programa ayudo a reconstruir las bases sociales del Estado. Con la incorporación de reformadores sociales a la burocracia estatal, el programa aumento la representatividad de la élite política y reforzó sus lazos con grupos sociales autónomos⁴⁶. Mediante el restablecimiento del PRI como una máquina de bienestar, el PRONASOL hizo posible que éste recobrara su papel como pieza central de la estructura de la incipiente competencia política.

El proyecto económico impulsado por el gobierno salinista demandaba una agresiva reconstrucción política e ideológica, y no sencillamente la instrumentación de medidas económicas. La administración de Carlos Salinas presentó al

⁴⁴ El mejor ejemplo de esto es el conflicto post electoral del año 1988 que en los momentos más álgidos mostraba una potencialidad de movilización e influencia que al final pudieron ser insertados en el posteriormente reformado juego político electoral con la conformación del Partido de la Revolución Democrática.

⁴⁵ Dresser, Denise., “En busca de la legitimidad perdida: Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas” en: Martínez, Javier., (Compilador), “Pobreza y política social en México”. Ed. FCE-ITAM. México 1997. P. 22.

⁴⁶ *Ibíd.* p.23.

neoliberalismo como un proyecto hegemónico y al mismo tiempo utilizó a Solidaridad para crear una base de apoyo para ese proyecto entre la sociedad civil.⁴⁷

La crisis económica arrastrada desde inicios de los 80's así como las medidas drásticas del ajuste económico causaron repercusiones en la fortaleza de los sistemas de representación política y social, la poca posibilidad que tenían los grupos organizados para retribuir el apoyo a sus miembros causó un sisma en la estructura tradicional de apoyo del partido en el poder, ante ello estos beneficiarios tradicionales fueron reconstituidos por la élite estatal, principalmente bajo esquema de consumidores de los beneficios de PRONASOL: electricidad, becas, créditos, drenajes y pavimento fueron los satisfactores dotados, en lugar de la protección tradicional vía ingreso a los sistemas de protección social, subsidios (principalmente provisión de bienes básicos a bajos costos), ampliación de matriculas académicas en educación, aumentos salariales y repartos agrarios.

La viabilidad del proyecto iniciado por el gobierno salinista requería una gran parte de apoyo en las nuevas formas de participación política, y reclutó a organizadores sociales y estructuras que se encargaran de canalizar por vía institucional sus demandas y en determinado caso, mediante políticas compensatorias discrecionales centradas fuertemente en las decisiones políticas de los responsables de PRONASOL, ganar las lealtades, pero ya no solo en el sentido del beneficio directo, sino en la inserción en los rendimientos económicos del "primer mundo".

Fuera de las críticas, es importante también hacer notar algunas innovaciones en la forma de selección de sus beneficiarios, como ejemplo es importante hacer notar que una característica que distinguió a Solidaridad del programa general de gasto público fue la naturaleza esencialmente cualitativa de sus acciones, en particular la manera en que se seleccionaba a los beneficiarios.

Estos mecanismos se realizaron de manera formal solo en dos programas: Tortivales y suministro de leche Liconsa; que permitían a los hogares inscritos recibir gratuitamente un kilo de tortillas al día y adquirir leche al 25 % de su costo en el

⁴⁷ *Ibíd.* p. 27.

mercado, respectivamente, que aunque fueron parte fundamental de la estrategia urbana del programa, estaban bajo la administración de Conasupo.⁴⁸

Por ende la única forma de determinar y discriminar a los beneficiarios de los programas la daba el encontrarse por debajo del doble del ingreso correspondiente a dos salarios mínimos y la verificación de esto se realizaba de manera regular mediante una visita de trabajadoras sociales, todas las otras formas de determinar los posibles beneficiarios era mediante la solicitud expresa de la comunidad a las delegaciones de solidaridad en los estados y el seguimiento a los compromisos de infraestructura asumidos por el candidato y posteriormente presidente, Carlos Salinas de Gortari.⁴⁹

Un componente fundamental en el PRONASOL fue el referido a la importancia de la organización comunitaria como gestora de los recursos, así como portadora de la capacidad organizadora y articuladora de sinergias sociales, que aunque como ya lo comentamos tiene un muy marcado tinte político clientelar, fue la última experiencia de política nacional que tenía como objetivo el aprovechar la iniciativa social.

2.1.4 La focalización en el combate a la pobreza, Programa de Educación, Salud y Alimentación: PROGRESA – OPORTUNIDADES

2.1.4.1 Contexto y origen

Como ya vimos, en la construcción de las políticas de combate a la pobreza se había buscado -desde el PIDER y hasta el PRONASOL- estrechar las brechas entre las distintas regiones, microrregiones, estados y municipios, atreves de la ampliación de los beneficios que se gozaban en las ciudades mediante un ensanchamiento y ampliación de los beneficiarios de las instituciones que eran encargadas de brindar servicios de salud, educación y alimentación principalmente y con ello la canalización de más recursos, por otro la creación de condiciones adecuadas para la generación de capacidades de desarrollo económico desde las mismas regiones o

⁴⁸ Favela, Alejandro., Calvillo, Miriam y Otros., Óp. Cit. P.p.33-35.

⁴⁹ *Ibíd.*, p.36

fomentando la inversión productiva en las zonas que presentaran las desventajas más acentuadas.

Pero en esta nueva etapa iniciada con Ernesto Zedillo⁵⁰ y continuada por Vicente Fox, se mostró que el tránsito hacia una plena economía de mercado con su respectiva liberalización y apertura impulsada desde dos sexenios antes con las dos etapas de políticas de ajuste, no habían limitado la vulnerabilidad social ni la pobreza, sino que se había exacerbado la añeja tendencia de desigualdad social, agudizándose el proceso de empobrecimiento.

El crecimiento económico de bajo perfil que se ha mantenido en los últimos años (2.8% en promedio de 1995 a 2006)⁵¹, ha sido acompañado de altos niveles de subempleo e informalidad. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática(INEGI), para 1995 el 27.6% y para 2006 en 13% de la Población Económica Activa(PEA) se encontraba en situación de sub empleo visible, trabajadores que laboran menos de 35 horas semanales y las condiciones de informalidad han aumentado más de 20% en menos de 20 años.⁵²

El nuevo modelo económico que comenzó a implementarse en los años 80´s, promueve una inserción de nuestro país en el mercado internacional a través de la producción de artículos manufacturados, desestimulando o en su caso llevando a la desaparición a miles de pequeñas y medianas empresas, así como pauperizando las condiciones laborales y salariales, y en una razón de paradoja, mientras se invierte en la producción agrícola de exportación, no se han promovido políticas que con base en la autosuficiencia hagan que los habitantes del medio rural permanezcan en sus lugares de origen.

En 1994 año de cambio de gobierno, el entrante presidente Ernesto Zedillo se encontró inmerso en una situación económica que amenazaba con agravar las

⁵⁰ Si el inicio del sexenio que precedió a Ernesto Zedillo Ponce de León estuvo marcado por una alta ingobernabilidad que se mostraba por grandes contingentes ciudadanos manifestándose en las calles y una pérdida drástica en los niveles de votación al Partido Revolucionario Institucional, el inicio de su gobierno no fue marcado por mejor suerte, por un lado la crisis financiera de diciembre de 1994 y el levantamiento armado en el estado de Chiapas fueron su debut y preámbulo respectivamente.

⁵¹ Series desestacionalizadas del producto interno bruto trimestral según actividad en : www.inegi.org.mx

⁵² Cada tres meses se levanta la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE); a partir de los resultados obtenidos en los últimos cuatro años, es posible observar el comportamiento de los niveles de empleo y la cifra de desempleados con relación al total de la Población Económicamente Activa (PEA), que son las personas en edad de trabajar (de 14 años y más, que están disponibles para producir bienes y servicios).

condiciones de pobreza⁵³, ante ello y considerando que si bien alcanzar un crecimiento económico sostenido es indispensable para generar empleos estables y bien remunerados, era claro que esta acción por sí sola no sería suficiente para ampliar las necesidades de progreso en todas las regiones del país, y así, en su visión, generar una distribución más equitativa de la riqueza y eliminar las condiciones de marginación en las que vivían miles de mexicanos.⁵⁴

En este escenario y en una clara situación de continuidad en la política económica (el Secretario de Hacienda en el gobierno de Vicente Fox, fue subsecretario en el gobierno de Zedillo y no hubo cambio en la Presidencia del Banco de México) y en la política social (el programa PROGRESA, solo cambio de nombre por OPORTUNIDADES y en algunos puntos mínimos que explicaremos adelante) es desde donde analizaremos el comportamiento de la actual política de combate a la pobreza en esta etapa que va de 1997 al año 2003 donde el programa base de la política social sigue, solo que con otro nombre: OPORTUNIDADES.

2.1.4.2 Objetivos Generales

Para Santiago Levy el principal artífice del PROGRESA al iniciar el año de 1995, era imperioso fortalecer las acciones de la política social, en forma paralela a los programas para estabilizar la economía y recuperar el crecimiento. En particular, era necesario aumentar la intervención del Estado en materia social, pero modificando esta intervención de acuerdo con la experiencia adquirida en el pasado, adaptándola a la nueva realidad del país y del entorno internacional.⁵⁵

Es así que en el año de 1997, surge el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), como lo diseñaron sus principales impulsores, se enfocó exclusivamente en el extracto de la población que se encuentra en condiciones de

⁵³ En esta etapa se marca una diferencia con el mandato de Miguel de La Madrid, ya que aunque la crisis económica fue de mucho menor envergadura que la de 82, Zedillo no tomó la decisión de suspender o eliminar los programas sociales como ya se mencionó, sino transformarlos a una estrategia de eficientación del gasto mediante la focalización y el ahorro.

⁵⁴ Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyne., “Sin herencia de pobreza”. Ed. Planeta – Banco Interamericano de Desarrollo. México 2005. P.5. Consultado en su versión magnética: <http://books.google.com.mx/books?id=5DD0UfYoggUC&pg=PR3&dq=santiago+levy+pobreza+libros&client=firefox-a#v=onepage&q=&f=false> . Consultado el 21 de Julio de 2009.

⁵⁵ *Ibíd.* p. 22.

pobreza extrema, basándose en el índice de marginación diseñado por el Conejo Nacional de Población y se apoyaría de las capacidades de las mujeres madres de familia como sujetos receptores de los beneficios que están enfocados prioritariamente a niños. El objetivo revelador y contrastante con el PRONASOL es la búsqueda de un enfoque integral basado en la atención particular de las familias identificadas; que las acciones del programa se muestren continuas, de largo alcance y que erradiquen las condiciones estructurales que están en la raíz de la pobreza; para ello se planearon como objetivos centrales:

- Mejorar sustancialmente las condiciones de alimentación, salud, y educación de las familias pobres, particularmente de los niños y sus madres. Se buscó la complementariedad de estas acciones para que se tradujeran en un mejor aprovechamiento escolar y en el abatimiento de la deserción entre niños y jóvenes.
- Brindar apoyos a la economía familiar, procurando que los hogares dispusieran de recursos suficientes para que sus hijos completaran su educación básica.
- Inducir la corresponsabilidad y la participación activa de todos los miembros de la familia, especialmente de los padres, en la realización de acciones de bienestar social.
- Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de PROGRESA para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de familias de la localidades en donde operan.⁵⁶

El logro de estos objetivos permitiría establecer condiciones dignas de bienestar e ingreso para las familias en condiciones de pobreza extrema, población objetivo del programa. Situación que tienen que ser subrayada en lo antes mencionado, es la relacionada con la focalización de los recursos a la lucha de la pobreza extrema, operativizada mediante un estudio minucioso de sus beneficiarios potenciales,

⁵⁶ Favela, Alejandro., Calvillo, Miriam y Otros., Óp. Cit. P.p.33-35.

primero localizándolos mediante el Índice de Marginación elaborado por el Consejo Nacional de Población y posteriormente mediante un procedimiento de encuestas en donde se determinaban los beneficiarios potenciales.

A partir del año 2002 el PROGRESA se transforma en el Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, continuando con la estrategia de PROGRESA, conservando sus principales características y haciendo algunas modificaciones más de orden sintáctico que real, estableciéndose como objetivos los siguientes:

Incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza mediante una tríada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con una estrecha colaboración entre las instituciones y sectores involucrados, y con la participación de los tres órdenes de Gobierno; así como ampliar el acceso de las familias en pobreza de capacidades a oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio, mediante la articulación y concertación de esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social.⁵⁷

A diferencia del PRONASOL, que fincaba su energía organizativa principalmente en la comunidad, este programa se concentro en la familia como instrumento generador de cambios, considerando que mientras más hogares se encontraran incluidos en el programa, más personas saldrían de la pobreza.

2.1.4.3 Funcionamiento

La Secretaría de Desarrollo Social, fue la responsable de la coordinación general del programa a través de la Coordinación Nacional de PROGRESA (CONAPROGRESA), órgano creado con el objetivo de formular, coordinar y evaluar la ejecución del programa.

Entre sus actividades se encontraban; coordinar las acciones institucionales que permitieran proporcionar apoyos directos a las familias beneficiarias, para mejorar sus niveles de educación básica, salud, nutrición y alimentación y establecer

⁵⁷ Cordera Campos, Rolando y Javier Cabrera, Carlos., “La política social en México: Tendencias y perspectivas”. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México y Facultad de Economía. México 2007. P.p.194

las estrategias y normas que permitieran el adecuado funcionamiento del programa.⁵⁸

En su operación inicial participaron, a nivel federal, las secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social. A nivel estatal, los gobiernos de las entidades federativas eran los responsables de los servicios de educación básica, de la atención a la salud de la población abierta, y de la operación de los componentes respectivos de PROGRESA.⁵⁹

Su funcionamiento concreto comienza con la selección de las localidades donde se encuentran altos y muy altos índices de marginación según la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto en Hogares del INEGI, posteriormente se procede a aplicar una encuesta que determine si en efecto esa localidad se encuentra en condiciones de recibir el programa, ya aprobada, se realiza la selección de beneficiarios mediante un procedimiento que a dicho de sus impulsores, asegurara una cobertura equitativa y que evitara la discrecionalidad, por lo cual:

1.-Se levanta una encuesta para determinar los niveles socioeconómicos de los hogares, que genera información consistente y homogénea a nivel nacional. Cada una de las cédulas se separa con base en el establecimiento de una línea de pobreza extrema⁶⁰ equitativa para todo el país, que asegura la equidad de trato a población en condiciones de pobreza sin detrimento de la localidad en la que habite.

2.- Se informa en asamblea la inclusión de los nuevos beneficiarios del programa, mostrándoles sus derechos y obligaciones, y posteriormente en colectivo validan a la población incluida y refieren alguna exclusión o no consideración, en su caso se repite el ciclo, siempre tomando en cuenta las encuestas de Características

⁵⁸ Favela, Alejandro., Calvillo, Miriam y Otros., Óp. Cit. P.p.42.

⁵⁹ *Ibíd.* 196

⁶⁰ Esta línea de pobreza se obtuvo comparando el ingreso mensual per cápita que correspondió con el costo de la Canasta Normativa Básica, definida por la COPLAMAR 20 años antes y que satisface los requerimientos mínimos para prevenir la mala nutrición, enfermedades y deficiencias antropométricas. A este costo se le aplicó un factor de exención para tomar en cuenta los gastos irreducibles, mínimos, de los artículos no alimenticios. La línea de la pobreza extrema se ajustó de acuerdo a la inflación, utilizando el Índice de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México.

Socioeconómicas de Hogares (ENCASEH) y Características Socioeconómicas Urbanas (ENCASURB).⁶¹

Las familias beneficiarias tendrían derecho a los apoyo del programa hasta por tres años a partir de su inclusión en el programa, siempre y cuando sus condiciones socioeconómicas fueran similares a las que se reportaron al momento de su incorporación, y cumplieran con los requisitos de corresponsabilidad establecidas. Transcurrido ese plazo, las familias beneficiarias podrían solicitar o no su reinserción en el padrón.

A las familias seleccionadas se les otorgaron directamente los apoyos, los cuales se integraron en tres componentes básicos estrechamente vinculados:

-Becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares, que tenían como propósito aumentar la inscripción escolar, la asistencia regular y la permanencia de los niños en la educación primaria y secundaria.

-Paquete básico de servicios de salud para todos los miembros de la familia. Este servicio estimuló el auto cuidado de la salud y una vigilancia de la nutrición familiar, dentro de las estrategias para lograr este fin, se encontraba el suministro de un paquete básico de servicios de salud, con atención y asesoría de las enfermedades más regulares en entornos pauperizados, entrega de complementos alimenticios para los niños para evitar su desnutrición y fomento del auto cuidado de la salud por medio de información útil.

-Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional. Los beneficios consintieron en apoyos monetarios para la alimentación de la familia, así como suplementos alimenticios dirigidos a mujeres embarazadas y en estado de lactancia.⁶²

⁶¹ Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyne., Óp. Cit. p. 99.

⁶² Cordera Campos, Rolando y Javier Cabrera, Carlos., “Óp. Cit., p.p.176-177.

Por último, es importante hacer mención de lo que Levy llama: integralidad, continuidad y corresponsabilidad. Integralidad en el sentido de que los tres componentes básicos ayudan a construir capacidades dentro del desarrollo humano que en un futuro romperán con el círculo vicioso de la pobreza, principalmente con el factor de la educación y la salud; la corresponsabilidad en el sentido de generar el sentido de responsabilidad dentro de los miembros de la familia, en el cuidado de la salud que a su vez son evaluados por los participantes de las instituciones y que para mantener en el programa es necesario dar resultados satisfactorios en la asistencia escolar y a las consultas medicas, y continuidad referida a que si se cumplen los requisitos el programa es mantenido por tres años y posteriormente hasta tres más, así no se genera una dependencia de las transferencias y además que resta así la tentación de la permanencia indefinida.⁶³

En cuanto a las modificaciones realizadas al PROGRESA, ya denominado OPORTUNIDADES en el año 2002, se suma un nuevo componente que le denominan Patrimonial, que pretende “incentivar a que los jóvenes concluyan la educación media superior, lo cual permitirá que los egresados de ese nivel inicien su vida adulta en condiciones más equitativas y con mayores opciones para desarrollarse e insertarse en la vida productiva y social del país”.⁶⁴

En cuestión de cambios al programa, se pueden identificar cuatro de importancia significativa:

La expansión de la cobertura geográfica se extiende hacia localidades semi urbanas y urbanas lo cual marca una de las grandes diferencias con PROGRESA, que en la etapa 1997 a 2000 sólo se ocupó de áreas rurales, ya para 2002 la apertura llegó a comunidades que tienen más de 2,500 y hasta 14,999 habitantes, en las que para este último año mencionado, ya se encontraban más de 700 mil familias beneficiadas⁶⁵.

La cobertura de familias con OPORTUNIDADES, la cual lograba beneficiar a 4.2 millones de familias en el año 2002, un poco más de 17 millones de personas; 1.7 millones de hogares más respecto al sexenio pasado, que llegó a cubrir sólo a 2.5

⁶³ Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyne., Óp. Cit. p.97.

⁶⁴ *Ibíd.* p. 194.

⁶⁵ *Ibíd.* p.196

millones de familias. Dicha cobertura alcanzaba a casi 3 millones de familias en las localidades rurales, y 1.2 millones en las urbanas. Para el año 2006, la cobertura alcanzaba a cinco millones de familias en todas las entidades del país.⁶⁶

La ampliación del componente educativo es otra de las diferencias, ya que no solo enfoca su atención en el apoyo de niños y niñas en niveles de estudio de primaria y secundaria, sino que a su vez también dirige su apoyo en forma de transferencia financiera a jóvenes para que concluyan la educación media superior.

Una diferencia propositiva y de innovación al interior de OPORTUNIDADES, fue el apoyo patrimonial inicial, que funciona entregándoles un capital inicial para que cuenten con opciones de desarrollo al iniciar su vida adulta, este apoyo se brinda a los jóvenes que terminen la educación media superior antes de cumplir los 22 años, que consiste en un fondo que se entrega a los jóvenes después de que a partir de tercer años de secundaria se les acumula un bono diferido que obteniendo el requisito de la terminación es entregado y puede servir, tanto para iniciar su educación superior, como para acciones de infraestructura familiar o ahorro.⁶⁷

Otra modificación realizada este año fue el cambio del uso de la línea de la pobreza basada en la Canasta Normativa Alimentaria definida por la COPLAMAR y su sustitución por la nueva línea de la pobreza utilizada en tres dimensiones: alimentaria, capacidades y patrimonio. Estas definidas por un consejo técnico de medición de la pobreza y posteriormente por el CONEVAL.⁶⁸

El crecimiento del presupuesto asignado al programa PROGRESA-OPORTUNIDADES fue creciente de 1997 hasta 2003 año en el que se realiza el corte analítico para el desarrollo de este documento, multiplicándose 48 veces en esta temporalidad, pasando de 465. 8 millones de pesos a 22,508.2.

El crecimiento especificado se muestra en el cuadro III, donde aparte de presentar el crecimiento total en cada uno de los componentes del programa, también expone los gastos por operación correspondientes.

2.1.4.3 Algunas apreciaciones

⁶⁶ Cordera Campos, Rolando y Javier Cabrera, Carlos., “Óp. Cit., p.p. 196.

⁶⁷ *Ibíd.* p.99.

⁶⁸ Aunque este punto será tratado en el siguiente sub capítulo.

Una limitación generalmente subrayada en la primera etapa del programa PROGRESA es la referente a los mecanismos de selectividad del programa, destacando algunos aspectos, como el hecho de que el índice de marginación que es el criterio inicial para determinar las comunidades beneficiadas, mide marginación no pobreza, y más aun, la utilización de la Canasta Normativa Alimentaria como criterio utilizado en una primera instancia para diferenciar los pobres de los que no lo son, deja un amplio margen de familias que al final del día son excluidas aunque requieran el apoyo.

Cuadro 3

Presupuesto del PROGRESA, 1997 - 2003 (en millones de pesos corrientes)							
Total	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	465.8	3,398.60	6,890.10	9,568.90	12,718.90	18,608.70	22,508.20
Alimentación							
Suplementos	24.6	741.7	675.9	844	940.2	1,549.60	857.2
Transferencias Base	64.8	79.7	2,711.50	3,704.70	4,356.80	5,995.60	7,423.20
Salud	50.6	685.5	510	636.8	1,023.90	1,624.00	1,846.40
Educación (Becas y Útiles)	87.6	703.7	2,540.80	4003	5,649.10	8,368.20	10,999.50
Gastos de operación	238.2	477	451.9	398.4	748.90	1,071.30	1,381.90
Gastos de operación/Gasto Total	0.51	0.14	0.06	0.04	0.06	0.06	0.06

Fuente: Levy, Santiago y Rodríguez, Evelynne., "Sin herencia de pobreza". Ed. Planeta – Banco Interamericano de Desarrollo. México 2005.

Una situación incuestionable también para esta etapa del programa es que el PROGRESA excluyó a los pobres extremos que viven en zonas que no pueden considerarse de alta o muy alta marginación; particularmente se hizo a un lado la pobreza extrema urbana.

En cuanto a esta etapa principalmente, la escasez de recurso se tradujo en exclusión de familias del padrón de PROGRESA por motivo estrictamente presupuestales, como ocurrió en 1998 cuando los programas de combate a la pobreza sufrieron un recorte de 230 millones de pesos, que aunque no se ve

reflejado en la tasa de crecimiento del presupuesto del programa trae consigo un rezago en el potencial de extensión.

A diferencia del PRONASOL que tenía un mayor nivel de integración, pues intentaba vincular, entre otras cosas, dotación de infraestructura, creación de empresas comunitarias y otorgamiento de becas escolares, los criterios de selectividad tan estrictos en el PROGRESA generan encono comunitario entre quienes son beneficiarios del programa y quienes no lo son, bajo este punto de vista, pareciera que el programa se preocupa más por estar seguros de que se atiendan a los verdaderamente pobres, que romper las causas productivas no individuales que también generan la pobreza, que para muchos están estrechamente vinculados al empleo e ingreso y no exclusivamente a problemas de capital humano.⁶⁹

Otro punto de importancia a considerar ya dentro del cambio por programa OPORTUNIDADES es el hecho de la generación de dependencia de la ayuda estatal a largo plazo se mantiene y resulta muy importante la composición del ingreso de las familias pobres, ya que no sólo constituyen un ingreso adicional de las familias, sino que en gran parte el apoyo gubernamental es el único sostén de éstas, situación que no rompe en nada el eslabón de la pobreza transgeneracional, ya que los niños y jóvenes que hoy están recibiendo los apoyos de OPORTUNIDADES, en unos años más serán adultos en edad de incorporarse al mercado laboral y se encuentren ante la disyuntiva de entrar en el mercado informal o migrar a los Estados Unidos de Norte América, muestra clara de que los programas de combate a la pobreza no son suficiente en sí mismos.⁷⁰

Por último es importante hacer notar que aunque PROGRESA-OPORTUNIDADES ha intentado poner un énfasis especial en el enfoque de género respecto a la superación de la situación de pobreza de las mujeres, no se contemplan mecanismos que dignifiquen a la mujer como sujeto de derechos y no solamente en una posición instrumental, justificando ésta, con el argumento de que son las mujeres las que administran mejor el gasto familiar, recayendo sobre sus hombros todas las responsabilidades y tareas como las constantes visitas al médico para control de fecundidad y las reuniones que condicionan la recepción de las

⁶⁹ Favela, Alejandro., Calvillo, Miriam y Otros., Óp. Cit. P.p.55-56.

⁷⁰ Cordera Campos, Rolando y Javier Cabrera, Carlos., “Óp. Cit., p.p.200.

transferencias y apoyos; que lejos de empoderarlas y sacarlas de la pobreza las hacen dependientes cada vez más del subsidio gubernamental.

2.2 El problema de la medición de la pobreza, intentos y resultados en el caso mexicano

La medición de la pobreza se muestra como problema, debido a que antes de la existencia de las instituciones encargadas de su medición oficial⁷¹ su presentación era una extensión cuantificable de los resultados de su política social, realizados por las entidades de gobierno encargadas de ejecutar los programas para su combate, más que una muestra del comportamiento de una condición tan lacerante como lo es la pobreza, la medición fue una forma de justificar el impulso a un programa o programas de nueva creación en cada sexenio presidencial.

Sin menospreciar ejercicios conceptuales y metodológicos como el desarrollado por COPLAMAR a mediados de los 70's que se recopila en los volúmenes referentes a necesidades esenciales publicados por la editorial Siglo XXI y escritos por especialistas como Jesús Kumate, Julio Boltvinik, Alfredo Rojas y otros, no existía hasta el año 2004 un estudio serio por parte del gobierno, que nos ayudara a entender las dimensiones de la pobreza en nuestro país, si acaso como lo comentamos, con Solidaridad, la medición de la pobreza se basó en estudios internacionales como el de el Banco Mundial o los estudios de la Comisión Económica para América Latina, no existía ningún protocolo, norma o función específica dentro del gobierno federal que obligara a la medición de la pobreza en nuestro país.

¿En ese tiempo no era importante medir la pobreza?, la importancia no está en tela de juicio, dos factores son los que explican la falta de estudios al respecto; primero la falta de herramientas técnicas disponibles y lo reciente de la discusión de la pobreza en el escenario internacional que se inserta hasta mediados de los años ochenta; y segundo el riesgo político de dar información que resulte en un factor que reste apoyo y legitimidad al gobierno en turno, al convertirse la pobreza en un factor de evaluación del desempeño gubernamental y ante escenarios de crisis

⁷¹ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social tiene funciones en materia de medición de la pobreza y de evaluación de la política y los programas sociales, funciones que hasta su creación llevaba a cabo la SEDESOL siendo juez y parte.

políticas y sociales presentes en los últimos 20 años, la medición de la pobreza es un tema de trato muy delicado.

2.2.1 Evolución de las mediciones utilizadas en México

Dentro de los estudios realizados para medir la pobreza, mencionaremos los más reconocidos dentro de la literatura especializada en el tema, ya que aunque existen varios, es importante mencionar que pocos cuentan con un sustento metodológico sólido, los mencionados aquí tienen el reconocimiento de los especialistas, así como son los mencionados mayormente en la literatura del tema y fueron utilizados para justificar el tipo de programas a desarrollar, desde el COPLAMAR hasta el programa OPORTUNIDADES.

Un trabajo pionero en cuanto a medición de la pobreza se refiere, es el realizado por la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) a mediados de los años 70's, tomándose de referencia a diez países de América Latina, con datos referidos al principio de la década. Entre los países estudiados se encontró México, el método utilizado fue el de línea de la pobreza en su variante de Canasta Normativa Alimentaria, los resultados fueron expresados en incidencia de pobreza, pobreza extrema y los índices más comunes relacionados con la intensidad de la pobreza.⁷²

Como ya se mencionó previamente, entre 1979 y 1982, se realizó un estudio exhaustivo sobre las necesidades esenciales en México, buscando conocer la insatisfacción de necesidades específicas: alimentaria, marginación educativa, vivienda y salud, en una parte; y desarrollar una línea de la pobreza que tomara como sustento una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales.

Para Boltvinik, miembro de COPLAMAR y uno de los responsables de este proyecto, los méritos que se destacan de la investigación son los siguientes:

- La influencia del estudio para todos los interesados en temas de necesidades y pobreza, que se muestra en ser marco de referencia de todos los estudios posteriores hasta los años 90's.

⁷² Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique., Op. Cit. p.p.81-82.

- El desarrollo de una metodología original para la definición de la línea de la pobreza, no existente hasta el momento de su propuesta en 1979.
- Los esfuerzos por vincular analíticamente la insatisfacción de las necesidades básicas con el análisis macroeconómico, aunque sin haber contado aún con el instrumento de las matrices de contabilidad social.⁷³

Siendo su defecto principal, la no identificación específica de cantidades de pobres totales en el país, tanto por lo pionero de su estructura metodológica, como por la incipiente información estadística de esos momentos.

En 1986 y 1988 se firmaron dos acuerdos con la subsecretaría de desarrollo social para constituir un grupo de trabajo que desarrollara un diagnóstico de la pobreza en México, aplicándose de nuevo la metodología del COPLAMAR, de tal manera que se pudiera contar con una perspectiva de la evolución de la pobreza, los resultados fueron limitados debido a que la información estadística disponible no permitió ajustes económicos, debido a la falta de tiempo y de acceso a los micro datos de las encuestas de ingreso gasto y los censos de población.

También desde mediados de los años 80's, el Banco Mundial calcula líneas de pobreza internacionales de \$1 y \$2 en términos de la Paridad de Poder de Compra (PPC) de 1993, donde la PPC mide el poder de compra relativo de las monedas de los países. De esta manera, las líneas de pobreza se expresan en una unidad común para todos los países. Se consideran en pobreza absoluta todas aquellas personas que viven con menos de \$1 diario y en pobreza relativa aquellas que viven con menos de \$2 diarios, para México se tienen los datos disponibles desde 1984 y hasta la fecha.⁷⁴

Ya en 1992 Enrique Hernández Laos, publica su libro titulado: "Crecimiento Económico y Pobreza en México. Una agenda para la investigación", en el cual realiza un ejercicio comparativo, definiendo una línea de pobreza con base en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales e identificando el comportamiento de la pobreza en un marco temporal de 1968 a 1992, que aunque los retoma de estudios

⁷³ *Ibíd.* p.p. 82-84.

⁷⁴ <http://www.eumed.net/tesis/amc/11.htm>, Consultada : 19 de julio de 2009.

realizados posteriormente a las encuestas de Ingreso Gasto en Hogares, muestran un importante avance en la medición de la pobreza, aunque no la realice directamente alguna institución del gobierno mexicano.

Otros estudios de relevancia fueron los realizados por la CEPAL específicamente para México en 1970 y 1990⁷⁵, donde usa lo que denominamos anteriormente como Canasta Normativa Alimentaria, que se basa solamente en el costo de una canasta alimentaria y en las proporciones que los hogares gastan en alimentos y, por tanto cuantifican la pobreza alimentaria.

Para Boltvinik⁷⁶, ambos estudios presentan variables similares pero con diferencias metodológicas que los hacen llegar a resultados distintos, claro ejemplo es la diferencia de criterios en la construcción de su línea de la pobreza, la línea de la pobreza de Hernández Laos es 2.6 veces la de la CEPAL en 1984 o en los resultados comparables donde para 1984 CEPAL consideraba al 37% de la población pobre, Hernández Laos tenía un cálculo de 58%.

Cuadro 4

ESTIMACIONES SOBRE EL % DE HABITANTES EN CONDICIONES DE POBREZA EN LOS ESTUDIOS CITADOS								
	1977		1984		1989		1992	
	Pobreza	P.Extrema	Pobreza	P.Extrema	Pobreza	P.Extrema	Pobreza	P.Extrema
CEPAL (PERSONAS)	39.5	13.6	37.4	13.4	Sin Dato	Sin Dato	Sin Dato	Sin Dato
INEGI-CEPAL	Sin Dato	Sin Dato	42.5	15.4	47.8	18.8	44.1	16.1
HERNANDEZ LAOS	58	34	58.5	29.9	64	Sin Dato	66	Sin Dato
BANCO MUNDIAL	Sin Dato	Sin Dato	16.6	2.5	73.8	47.3	52	30
BOLTVINIK	Sin Dato	Sin Dato	69.8	40.3	73.8	47.3	75.1	50.7

⁷⁵ Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique.,Op. Cit. p.p.85-89.

⁷⁶ Ibíd. p.87.

Ya en 1994 se editó el libro titulado "Magnitud y evolución de la pobreza en México", realizado por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística y la CEPAL, el estudio se basa en las ENIGH 1984, 1989 y 1992 y el método aplicado es el de la línea de la pobreza en su variante de Canasta Normativa Alimentaria, siendo éste el primer ejercicio serio de medición de la pobreza que se puede encontrar en la literatura especializada y el cual es retomado posteriormente para la medición oficial de la pobreza del país.

A continuación se presenta un cuadro con las estimaciones de cantidades de pobres con base en los estudios antes mencionados, mostrándose los cambios en las cantidades, dependiendo de los métodos utilizados para su medición:

Los criterios que determinaron las líneas de la pobreza los ejercicios mencionados se podrían separar de la siguiente manera⁷⁷:

- La pobreza relativa concebida como insatisfacción de necesidades básicas en un sentido amplio, adecuado a las normas de los organismos internacionales de tipo sectorial como son la FAO, la OMS, la UNESCO y el PNUD y las declaraciones de derechos humanos internacionales, que se reflejan en la línea de la pobreza de Hernández Laos y COPLAMAR.
- La Pobreza alimentaria relativa de la CEPAL y de la CEPAL-INEGI, que sí bien considera los alimentos solamente, se basa en dietas observadas entre población no pobre.
- La pobreza alimentaria absoluta, que determina lo estrictamente necesario para no morir, en la línea de la pobreza del Banco Mundial.

⁷⁷ Hernández Laos, Enrique., "Retos para la medición de la pobreza en México" en Szekely, Miguel(coordinador)., "Números que mueven al mundo: La medición de la pobreza en México". Ed. Miguel Ángel Porrúa. México 2005. P.p.48-56.

Estos criterios son lo regularmente utilizados en comparativos metodológicos y porcentuales aplicados, y muestran diferencias estructurales en sus elaboradores, objetivos de construcción, utilidad y postura ante la problemática; un punto muy importante a resaltar antes de terminar esta parte, es que el gobierno mexicano participo en una primera instancia en el estudio y construcción de índices sobre pobreza con la COPLAMAR en 1972, pero posteriormente fue dejando de lado su participación de manera directa, hasta el año de 1994 cuando junto con la CEPAL inicia otro proceso de sistematizar la medición, pasaron 20 años, en todo el proceso de ajuste económico en donde la medición de la pobreza no era una necesidad oficial.

Ya para inicios del primer gobierno de alternancia política y habiendo echado a andar el programa focalizado más ambicioso de combate a la pobreza en la historia del país, comenzaría la búsqueda de la construcción de una metodología que midiera de manera oficial, normativa y periódica la pobreza.

2.2.2 El Proceso de construcción de la medición oficial de la pobreza

A la llegada del primer gobierno de la etapa de la alternancia política que permitía que por primera ocasión gobernara un partido distinto al Revolucionario Institucional, una nueva generación de funcionarios llegaron a espacios de alta responsabilidad en la Secretaría de Desarrollo Social, formados en el sector privado nacional e internacional, se encontraban en una situación clara de falta de indicadores que midieran la pobreza de manera oficial, como lo cita Székely⁷⁸:

“Cuando los Integrantes del nuevo equipo de la Secretaría de Desarrollo Social de México preguntaron al equipo de administración saliente “Según la Secretaría, según el gobierno, ¿cuántos pobres hay?”....por obvia que pareciera no encontraron respuesta. Se les comentó que por ahí había una serie de estimaciones del INEGI y la CEPAL para el año 92, que el Banco Mundial en sus informes proporcionaba cifras hasta 1994, o que podían también consultar los anuarios de la CEPAL.....Clara y tajantemente

⁷⁸ Es importante señalar que Miguel Székely fue subsecretario de Planeación, Prospectiva y Evaluación, Secretaría de Desarrollo Social de 2002 a 2006, hecho que refuerza su experiencia en la concreción de la medición oficial.

afirmaron que ni la Secretaria ni el gobierno asumían, respaldaban, utilizaban o publicaban una cifra determinada de manera formal o informal.”⁷⁹

Para el mismo autor, existen diversas causas que llevaban al nulo posicionamiento oficial sobre la magnitud de la pobreza en nuestro país de los cuales subraya las siguientes:⁸⁰

- No siempre existen bases de datos con información del nivel de vida de la población, particularmente, encuestas de ingreso o gasto de los hogares con la suficiente periodicidad y calidad para obtener cifras confiables, relevantes y actualizadas.
- No existe un acuerdo o consenso sobre su definición, así como con una metodología ampliamente aceptada o utilizada para determinar quien es pobre y así poder cuantificar el fenómeno.
- La incipiente práctica de medición de fenómenos sociales con fines útiles en el sector público para realizar una mejor planeación y evaluación de las políticas públicas.

Después de realizar reuniones con funcionarios nacionales y de organismos internacionales, además de un simposio en busca de la definición general del problema de la medición y los requisitos informativos para comenzar a trabajar, se encontraron tres conclusiones básicas: a) La existencia de una multiplicidad de metodologías para medir la pobreza, todas razonables y no descartables de primera instancia, por ende –desde el punto de vista de Székely–lo importante no es buscar la verdad absoluta, sino cual es el punto de vista más indicado para un objetivo determinado; b) En la búsqueda de que el gobierno tuviera una postura alrededor del problema de la pobreza, era necesario contar con los acuerdos necesarios para definir una metodología sólida académicamente, informativa y útil, saliendo como acuerdo la convocatoria a un taller de trabajo con los especialistas en el tema, para

⁷⁹ Szekely, Miguel(coordinador)., “Números que mueven al mundo: La medición de la pobreza en México”. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México 2005.

⁸⁰ Un factor que no menciona, pero que funciona como criterio de manera recurrente es el que refiere a la conveniencia política, al medir la pobreza también se está midiendo la efectividad del gobierno, ya que en determinado caso de no ofrecer resultados satisfactorios, se corre el riesgo de la pérdida de respaldo social.

definir una metodología de consenso; c) Por último, se tiene que considerar que para lograra un consenso en la metodología, se tenía que poner la hoja en blanco, por consiguiente no tener asentada ninguna verdad, hasta que se contara con un acuerdo en la elección de la metodología.⁸¹

2.2.2.1 El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza y su metodología

El día 9 de julio de 2001 se instaló el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (CTMP), como invitados al ejercicio se convocó a participar a siete reconocidos académicos nacionales, expertos en los aspectos metodológicos de medición de la pobreza (los integrantes seleccionados del Comité fueron Fernando Cortes y Luis Felipe López Calva del Colegio de México, Rodolfo de la Torre y Graciela Turel de la Universidad Iberoamericana, Enrique Hernández Laos de la Universidad Autónoma Metropolitana, Luis Ruvalcaba y John Scott del Centro de Investigación y Docencia Económica), así como representantes institucionales de las siguientes instancias gubernamentales: INEGI, CONAPO, SEDESOL y Presidencia de la República, con voz todos ellos, pero sin voto para la toma de decisiones. Como presidenta se definió a la secretaria de la SEDESOL, Josefina Vázquez Mota.⁸²

Este ejercicio emprendido por funcionarios de la SEDESOL y de un grupo de académicos⁸³, buscaba como objetivo básico el proponer a la secretaría una metodología que pudiera ser adoptada oficialmente como el instrumento del gobierno mexicano para medir la magnitud de la pobreza, su intensidad y características y construir un indicador que proporcionara información con los siguientes fines:

- a) Establecer la magnitud de la pobreza.
- b) Caracterizar el fenómeno para el diseño de políticas, programas y acciones del sector público encaminadas a su solución.

⁸¹Székely, Miguel(coordinador).,Óp. Cit. p.p. 16-17.

⁸² Ibíd. p. 18.

⁸³ Según Székely, los cuatro criterios para seleccionar a los miembros académicos fueron: Independencia de la Secretaría y Partidos Políticos, solidez académica reconocida ampliamente, trayectoria de investigación en medición de la pobreza, y que hubieran realizado estimaciones de pobreza o desigualdad propias.

- c) Evaluar los cambios en las condiciones de vida de la población.
- d) Evaluar las políticas, programas, y acciones públicas de desarrollo social, en términos de su incidencia sobre la pobreza.⁸⁴

Todo esto considerando las siguientes características con las que tendría que contar la metodología; que fueron realizadas por parte de especialistas internacionales⁸⁵ que asesoraron al CTMP durante un taller de trabajo en octubre de 2001:

- Ser simple y fácil de comunicar.
- Debe de responder al sentido común.
- Debe de poder responder a las preguntas para las que está diseñada.
- De ser sólida, defendible y estadísticamente robusta.
- Debe ser operacionalmente viable, es decir, debe poderse construir con los datos de que se dispone; es importante que no se requiera esperar a que se generen datos adicionales para este propósito.
- Debe de ser fácilmente replicable.⁸⁶

Para agosto de 2003 el CTMP hizo entrega de su recomendación metodológica al gabinete de desarrollo social, siendo esta aprobada y adoptada por la SEDESOL, anunciando así que era considerada oficial a partir de ese momento, dándose la apertura para la primera medición oficial de la pobreza en la historia del país.

Habiendo tomado a la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares como la base de datos más adecuada sobre la que tenía que aplicarse la metodología, se procedió a estimar el nivel de pobreza para el año 2000, de la cual se contaba ya con la información estadística. Para 2003 el INEGI presentó los resultados de la ENIGH 2002, la SEDESOL aplicó la metodología oficial a estos datos, con lo que estimó la evolución de la pobreza de 2000 a 2002, aunque el CTMP

⁸⁴ *Ibíd.* p. 17.

⁸⁵ Los expertos fueron Robert Michael de la Universidad de Chicago, John Iceland del Buro de Censos de los Estados Unidos y el Profesor James Foster, de la Universidad de Vanderbilt.

⁸⁶ *Ibíd.* p. 19.

propuso una agenda de investigación de largo plazo, concluyó de manera casi simultánea con la promulgación de la primera Ley General de Desarrollo Social en 2004, y por ende con la posterior creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, instituto con las atribuciones de medir la pobreza y de reportar su comportamiento a través del tiempo y con recurrencia sostenida.

El día 18 de junio de 2003 y por primera ocasión, el Presidente de la República realizó la presentación del estudio "Medición del Desarrollo 2000-2002", realizado por el INEGI y la SEDESOL, que informaba de manera oficial los resultados de la pobreza. Este hecho trajo consigo una diversidad de críticas ya que los resultados que presentaban la pobreza, se reducía en sus tres dimensiones medidas. Según el informe oficial, la pobreza alimentaria se redujo de 24.2 a 20.3 por ciento de la población, la pobreza de capacidades cayó de 31.9 a 26.5 por ciento y la pobreza de patrimonio se redujo de 53.7 a 51.7 por ciento entre los dos años, lo contradictorio era que la pobreza en México hubiera caído entre los años 2000 y 2002, cuando el producto interno bruto había aumentado el desempleo. De igual manera ventilándose en la prensa que los miembros del Comité no tenían de conocimiento la premura de la aplicación de la metodología, así como no habían coadyuvado en la elaboración de los cálculos.⁸⁷

Esto desencadenó una serie de críticas recurrentes en los medios de comunicación y por parte de académicos especialistas en el tema, por lo cual se optó por revisar minuciosamente los resultados, encontrándose algunas diferencias en el tamaño muestra de la ENIGH 2000 en comparación con la 2002, estos resultados llevaron consigo el compromiso por parte de la Secretaría y el CTMP de realizar un estudio comparativo para el año para el 2004⁸⁸, mismo que arrojó resultados similares pero en proporciones distintas :

Cuadro 5

Pobreza 2002 – 2004, según el CTMP (Hogares)

⁸⁷ *Ibíd.*p.26.

⁸⁸ Anexo I.

HOGARES								
	Porcentajes			Cifras absolutas			Significancia estadística	
	2000	2002	2004	2000	2002	2004	2000-2002*	2002-2004*
Nacional								
Alimentaria	18.6	15.8	13.7	4,370,075	3,899,371	3,535,053	Significativo	Significativo
Capacidades	25.3	21.8	19.8	5,950,765	5,373,030	5,118,430	Significativo	Significativo
Patrimonio	45.9	43.0	39.6	10,769,504	10,597,705	10,222,399	Significativo	Significativo
Rural								
Alimentaria	34.1	28.5	22.3	2,905,770	2,561,647	2,118,961	Significativo	Significativo
Capacidades	41.4	36.6	29.4	3,528,497	3,288,204	2,795,790	Significativo	Significativo
Patrimonio	60.7	57.2	48.8	5,180,335	5,137,142	4,636,453	No significativo	Significativo
Urbano								
Alimentaria	9.8	8.5	8.7	1,464,305	1,337,724	1,416,092	No significativo	No significativo
Capacidades	16.2	13.3	14.2	2,422,268	2,084,826	2,322,640	No significativo	No significativo
Patrimonio	37.4	34.9	34.2	5,589,169	5,460,563	5,585,946	No significativo	No significativo

* 95 por ciento de confianza.

Cuadro 6

Pobreza 2002 – 2004, según el CTMP (Personas)

PERSONAS						
	Porcentajes			Cifras Absolutas		
	2000	2002	2004	2000	2002	2004
Nacional						
Alimentaria	24.2	20.3	17.3	23,665,635	20,575,000	18,034,166
Capacidades	31.9	27.4	24.6	31,126,655	27,826,848	25,653,956
Patrimonio	53.7	50.6	47.0	52,479,846	51,345,191	48,971,350
Rural						
Alimentaria	42.4	34.8	27.6	16,187,498	13,364,511	10,939,687
Capacidades	50.0	43.9	35.7	19,087,960	16,876,498	14,171,346
Patrimonio	69.3	65.4	56.9	26,462,352	25,149,744	22,555,121
Urbano						
Alimentaria	12.6	11.4	11.0	7,478,137	7,210,489	7,094,479
Capacidades	20.2	17.4	17.8	12,038,695	10,950,350	11,482,610
Patrimonio	43.8	41.5	41.0	26,017,494	26,195,447	26,416,229

Fuente: Presentación de medición de la pobreza del Comité Técnico Para la Medición de la Pobreza en México, Junio 14 de 2005, disponible en <http://www.sedesol2006.sedesol.gob.mx/.../MediciondeLaPobreza2002-2004.ppt>

Estos resultados fueron los últimos presentados por el CTMP, ya que meses después se iniciaría la construcción institucional del CONEVAL, institución incluida en la recién aprobada Ley General de Desarrollo Social.

La metodología propuesta de manera preliminar por el Comité Técnico de Medición de la Pobreza fue utilizar los siguientes criterios como bases para la construcción de los índices de medición de la pobreza:

- **Solidez analítica:** Los procedimientos de medición debían tener una base sólida.
- **Factibilidad informativa:** Realizarse con el mejor uso de la información existente, aunque no se cuente con información considerada importante sobre las conductas de grupos sociales y bases de datos socio económicos necesarios.
- **Simplicidad conceptual:** La adopción del procedimiento de medición tiene que facilitar la comprensión del significado de la pobreza, hacerlo de una manera simple y comprensible.
- **Transparencia del procedimiento:** Debido a la importancia de la medición de la pobreza, se recomienda que los procedimientos sean explícitos, revelando sus bases teóricas, supuestos analíticos, fuentes de información, datos específicos, algoritmos y ajustes de la información, incluso que se permita su réplica por parte de otros investigadores.
- **Actualidad de la Información:** Debe tomarse en cuenta la vigencia de la información, siendo preferible aquella que ha actualizado sus bases analíticas y de datos estadísticos.⁸⁹

Dentro de las definiciones que se utilizaron en la presentación de esta propuesta metodológica se encuentra la decisión de tomar el método de la línea de la pobreza en su variante monetaria, esto debido y justificado a razón de la carencia de información para realizar mediciones con respecto a las necesidades básica insatisfechas, además de considerar que establecen los siguiente efectos:

“El enfoque de Insuficiencia de Capacidades y.....los métodos de identificación de la pobreza basándose en la idea de necesidades básicas insatisfechas....,

⁸⁹ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza., “Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar”. Documento preparado en julio de 2002. Tomado de: Szekely, Miguel(coordinador). Op. Cit. p.p.107-149.

hicieron muy difícil alcanzar una medición sencilla y clara del agregado de la pobreza..., estableciendo ponderaciones arbitrarias de difícil interpretación....de hecho este problema se hace más complejo cuando la dimensión monetaria se combina con elementos no monetarios, ya que no sólo se debe resolver el problema de la heterogeneidad de las variables no monetarias, sino también la equivalencia de lo no monetario con lo monetario.”⁹⁰

De esta forma y ya definida la utilización del método de línea de la pobreza monetaria, el CTMP prosiguió a distinguir las carencias, que desde su perspectiva y con una fundamentación que no aparece en la explicación metodológica, ponen en riesgo la vida o la integridad física de las personas, de aquellas referidas principalmente a funcionar de una forma mínimamente adecuada dentro de la sociedad. Esa distinción dio lugar a la medición de una línea de la pobreza extrema y dos tipos de pobreza moderada:

- El nivel 1 de pobreza, está referido a la imposibilidad de obtener una canasta alimentaria aun haciendo uso de todos los recursos disponibles;
- El nivel 2 de pobreza, corresponde no alcanzar el valor de la canasta alimentaria, más una estimación de los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación;
- El nivel 3 de pobreza, se asocia a no obtener el valor de la canasta alimentaria más una estimación de los gastos no alimenticios considerados como necesarios en general.⁹¹

El primer nivel califica como pobres a todos aquellos hogares que no tienen ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria. En concordancia con esta idea, estarán en condición de pobreza los hogares cuyo ingreso per cápita total mensual, tenga un valor inferior al de la canasta alimentaria por persona y por mes.

⁹⁰ *Ibíd.* p.p.149-150.

⁹¹ *Ibíd.* p.p. 154.

El segundo nivel da cuenta del hecho de que el ser humano, para vivir en sociedad, necesita satisfacer otras necesidades además de las alimentarias; por ejemplo, debe vestirse, tener un lugar donde vivir y guarecerse de las inclemencias del tiempo, transportarse para desempeñar diversas actividades económicas y sociales, estar saludable, procurarse conocimientos para integrarse plenamente a la sociedad, así como proveer capital humano para su descendencia, entre otras.

En el tercer nivel, las líneas de la pobreza se dividieron, canastas urbana y rural entre sus coeficientes de engel, dado que el coeficiente de engel suma a los alimentos el gasto efectivo de los hogares que conforman el decil móvil, entonces la línea de la pobreza del tercer nivel incluye el consumo de bienes que no necesariamente forman parte de una canasta que mida la pobreza de manera estricta, ya que refleja los gustos y preferencias de los consumidores de ese estrato, esta línea define un espacio de decisión ya habiendo satisfecho las necesidades de los otros niveles.⁹²

2.2.3 La Ley General de Desarrollo Social y su importancia

2.2.3.1 Aprobación

La Ley General de Desarrollo Social⁹³, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004 y tiene su génesis en una discusión iniciada desde la LVII legislatura en la que la Diputada Clara Marina Brugada de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, presentó la primera iniciativa, que abre por primera ocasión el debate al respecto de la necesidad de una norma que coordinara todas las acciones referentes al desarrollo social, posteriormente ya en la LVIII legislatura se realizó la presentación de 5 iniciativas más, una del PRD, dos del PAN y dos más del PRI, el gobierno Federal se abstuvo de enviar iniciativa, pero si realizó un papel importante en las labores de acuerdo y consenso previo a la aprobación de la iniciativa.

⁹² *Ibíd.* p.p. 162-165.

⁹³ Anexo II.

Mientras que en el Gobierno de Ernesto Zedillo no hubo voluntad política para promulgar una Ley General de Desarrollo Social, la situación cambió con Vicente Fox, la secretaria de desarrollo social, Josefina Vázquez Mota, expresó en múltiples ocasiones la necesidad de crearla⁹⁴, aunque el gobierno federal no envió una propuesta a las cámaras.

Algo que se encuentra en los artículos periodísticos que hacen mención de las diversas iniciativas planteadas fue su sustento ideológico y axiológico estatal marcado en cada una de ellas, por un lado; las presentadas por Acción Nacional muestran un criterio básico de subsidiariedad del Estado derivadas del pensamiento social cristiano y que tiene su fundamentación teológica en la importancia de la caridad, mientras que la presentada por el PRD y el PRI, están sustentadas en un enfoque fundamentado en el pleno ejercicio de los derechos sociales.

Un aspecto en el que convergían todas las iniciativas presentadas era la referente a la necesidad de descentralizar y coordinar la toma de decisiones en materia de política social, en todas las iniciativas se propone la existencia de órganos básicos para la participación de los diversos órdenes de gobierno.

Pero por otro lado, existían diferencias fundamentales en los propósitos que daban el origen a estas iniciativas; el PAN buscaba el impulso a una ley que definiera principios abstractos en el papel del Estado y modificar el aparato político administrativo encargado de la política social, mejorando su eficacia y eficiencia, y el PRD proponía una ley que hiciera que el Estado comprometiera recursos al desarrollo social, hasta el punto de sancionar la falta de los cumplimientos de los derechos sociales. Mientras que las iniciativas del PAN identificaban la falta de correspondencia entre ciertos principios generales y la realidad social de los mexicanos, o los problemas de la administración de la política social, las del PRD señalaban la vulnerabilidad del gasto social, la insuficiencia del gasto contra la pobreza y la falta de medios de los más pobres para exigir sus derechos sociales.⁹⁵

Sin embargo de estas diferencias, la ley fue aprobada después de un intenso ejercicio de negociación y acuerdo, donde las diversas partes sacrificaron cuestiones de fondo en busca de acuerdos, este ejercicio legislativo mostró de igual manera la

⁹⁴ Julio Boltvinik, "Génesis de la Ley de Desarrollo Social", *Economía Moral, La Jornada*, 30 de enero de 2004.

⁹⁵ De la Torre, Rodolfo., "Ley de Desarrollo Social, análisis y evaluación de anteproyecto de ley del PAN, PRI y PRD". Secretaría de Desarrollo Social, Cuadernos de Desarrollo Humano, Núm. 4, México 2002. Pp. 21-22.

relevancia del trabajo coordinado ya que las respectivas mesas directivas de las comisiones de desarrollo social de la Cámara de Diputados y Senadores, participaron en el seguimiento de la aprobación en cada una de ellas, tan es así que la presidenta de la comisión en la Cámara realizó consultas a la SEDESOL informándolo a sus compañeros de comisión, este hecho trajo consigo una fortaleza al momento de enviarla al ejecutivo, ya que fue publicada con prontitud.⁹⁶

2.2.3.2 Composición de la Ley General de Desarrollo Social

La Ley General de Desarrollo Social se compone de 85 artículos más 6 transitorios, los cuales a su vez dividen en cinco títulos:

- Título Primero. De las Disposiciones Generales.
- Título Segundo. De los Derechos y Obligaciones de los Sujetos de Desarrollo Social.
- Título Tercero. De la Política Nacional de Desarrollo Social.
- Título Cuarto. Del Sistema Nacional de Desarrollo Social.
- Título Quinto. De la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Dentro del primer Título se encuentran los nueve principios rectores (Libertad, Justicia Distributiva, Solidaridad, Integridad, Participación Social, Sustentabilidad, Respeto de la Diversidad, Libre Determinación y Autonomía de los Pueblos Indígenas y sus comunidades y Transparencia) y los objetivos que persigue la ley, dentro de estos se encuentra el de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales establecidos en la Constitución, siendo el propósito más ambicioso de la Ley, pues supone desde precisar esos derechos hasta organizar y supervisar la política social para que sean respetados y se sancionen sus violación.⁹⁷

Un objetivo de la ley es el señalar las obligaciones referentes a la regulación del gasto social, poniendo fin a la discrecionalidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para recortar el gasto social, expresándose de la siguiente manera:

⁹⁶ Julio Boltvinik, “Ley General de Desarrollo Social”, *Economía Moral, La Jornada*, 21 de noviembre de 2003.

⁹⁷ De la Torre, Rodolfo., “Análisis e implicaciones de la Ley General de Desarrollo Social”. Secretaría de Desarrollo Social, Cuadernos de Desarrollo Humano, Núm. 16, México 2004. Pp. 13-17.

- Define las características del gasto social y las aéreas de atención prioritaria, colocando a la superación de la pobreza en primer lugar.
- Establece que el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior.
- El gasto social deberá incrementarse, cuando menos en la misma proporción en que se proyecte el crecimiento del Producto Interno Bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal.
- Se cierra la posibilidad de que el gasto social per cápita sea inferior al año previo.⁹⁸

Otros objetivos fundamentales de la Ley son determinar las instituciones y sus responsabilidades en la materia de desarrollo social, establecer mecanismos de evaluación de la política social y clarificar la medición de la pobreza en el país, fomentar el sector social de la economía y promover la participación social y establecer la posibilidad de la denuncia popular, en mayor o menor medida estos objetivos se tocan y en algunos casos se cumplen, pero un análisis más profundo requiere un ejercicio más minucioso y no es el objeto de este documento.

En cuanto el entramado institucional que se construyó con esta legislación se plantea concebir una Política Nacional de Desarrollo Social dentro de la cual se estructuren los planes municipales, estatales, el Programa Nacional de Desarrollo Social y el Plan Nacional de Desarrollo, abordando cuando menos la superación de la pobreza, la seguridad social, el desarrollo regional, la infraestructura social básica y el fomento al sector social. El Programa Nacional sería elaborado por el ejecutivo federal, y anualmente se presentarían los planes operativos de estados y municipios. Es de destacar que los municipios serán los principales ejecutores de los programas sociales federales.⁹⁹

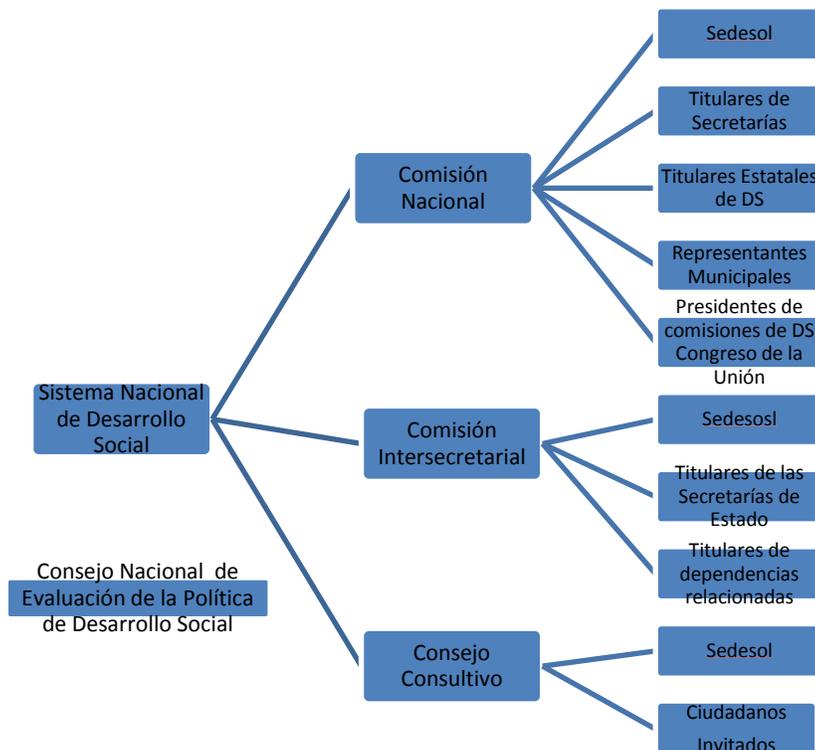
⁹⁸ Cámara de Diputados LIX Legislatura-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública., “Comentarios a la Ley General de Desarrollo Social. México 2004. Consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/LGDS%20COMENTA%20PARA%20INTERNET.pdf>

⁹⁹ De la Torre, Rodolfo., “Análisis e implicaciones de la Ley General de Desarrollo Social” p. 16.

Otro punto importante es la creación del Sistema Nacional de Desarrollo Social como mecanismo para coordinar a los distintos órdenes de gobierno entre sí y con los sectores social y privado. Además, se definen en la ley las competencias de los distintos órdenes de gobiernos en materia de planeación, ejecución y evaluación de la política social.

Figura 1

Conformación del Sistema Nacional de Desarrollo Social



Fuente: Elaboración propia con información de De la Torre, Rodolfo., "Análisis e implicaciones de la Ley General de Desarrollo Social". Secretaría de Desarrollo Social, Cuadernos de Desarrollo Humano, Núm. 16, México 2004. Cámara de Diputados LIX Legislatura-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Destaca como instrumento de coordinación la Comisión de Desarrollo Social, presidida por el titular de la SEDESOL y compuesta por los Titulares de las secretarías de educación, salud, trabajo, agricultura y medio ambiente, los titulares de las dependencias encargadas del desarrollo social de los gobiernos de las entidades federativas, representantes de las asociaciones de autoridades municipales y los presidentes de las comisiones de desarrollo social del Congreso de la Unión. Dentro de la Comisión se proponen criterios y normas para la política social,

programas específicos, mecanismos de financiamiento y estudios sobre la materia. También se concibe la existencia de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social para coordinar y conducir las acciones del ejecutivo.¹⁰⁰

La Ley también contempla la existencia de un Consejo Consultivo de Desarrollo Social y la figura de la Contraloría Social, esta última como órgano de los beneficiarios para supervisar los programas sociales. Sin embargo no se establecen con claridad las sanciones y los mecanismos para llegar a ellas en caso de detectar problemas con los programas.

2.2.4 El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la medición oficial de la pobreza: resultados y estudios comparativos

Una innovación de prima importancia es la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como órgano encargado de revisar el cumplimiento de los objetivos de la política social y de establecer los lineamientos y criterios para la medición de la pobreza y estableciéndose en la Ley que sus resultados serán de uso obligatorio para todas las dependencias del sector público.

La Ley identifica ocho indicadores básicos para su medición, reconociendo el carácter multidimensional de la pobreza:

1. Ingreso corriente per cápita,
2. Rezago educativo promedio en el hogar,
3. Acceso a los servicios de salud,
4. Acceso a la seguridad social,
5. Calidad y espacios de la vivienda,
6. Acceso a los servicios básicos en la vivienda,
7. Acceso a la alimentación, y
8. Grado de cohesión social.

¹⁰⁰ *Ibíd.* p. 16.

Según la Ley, las mediciones de la pobreza deberán hacerse mínimamente cada dos años por cada entidad federativa y cada cinco para el nivel municipal, buscando que esta información sirva para conocer su evolución como resultado del comportamiento económico y de los programas sociales.

Algunos de los problemas con los que se estableció el CONEVAL son referidos a la claridad, ya que aunque la ley considera dentro de sus objetivos el normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, según De la torre¹⁰¹, la Ley es sumamente general e imprecisa en lo concerniente a la medición de la pobreza, y permite varias interpretaciones. No estableciéndose que el CONEVAL definirá la metodología de medición, calculará la pobreza y la dará conocer, sino tan sólo definirá al respecto "lineamientos y criterios", existiendo bajo este esquema un amplio margen de indefinición dentro de los lineamientos y criterios establecidos por el consejo mismo.

Los objetivos del CONEVAL establecidos en el decreto de regulación con fecha de 25 de agosto de 2005 son : i) Revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social; ii) Establecer criterios de resultados que apoyen la definición de zonas de atención prioritaria; iii) Aprobar los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir cobertura, calidad e impacto de los programas y acciones de desarrollo social; iv) Establecer criterios y lineamientos para las metodologías de evaluación sobre la política y los programas de desarrollo social; v) Dar a conocer los resultados de las evaluaciones y otros estudios referentes al desarrollo social; vi) Emitir sugerencias y recomendaciones al Ejecutivo Federal, a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y a la Comisión Nacional de Desarrollo Social, sobre la materia; vii) Establecer los criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza, entre otros.¹⁰²

Asimismo, el Decreto de regulación establece que el CONEVAL debe estar integrado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social; seis investigadores

¹⁰¹ *Ibíd.* p.20.

¹⁰² Secretaría de Desarrollo Social., "Informe de rendición de cuentas 2000-2006" consultado en: http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/cuentas/Informe_Rendicion_Cuentas_2A_ETAPA.pdf : el día 09 de septiembre de 2009.

académicos y un Secretario Ejecutivo. De igual manera, en la LGDS se estipula que el Órgano de Gobierno del Consejo es el Comité Directivo, presidido por el titular de la SEDESOL y conformado por los seis investigadores académicos, un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), un Secretario Técnico y un Prosecretario designados por el propio Comité Directivo, además del Órgano de Vigilancia integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente designados por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

La conformación del Consejo inició con el nombramiento del Secretario Ejecutivo en el mes de noviembre de 2005 por mandato presidencial. En esta misma fecha fue realizada la Convocatoria Pública para seleccionar a los seis investigadores académicos para formar parte del CONEVAL.

Los interesados en formar parte tendrían que contar con las siguientes características: ser o haber sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores; con amplia experiencia en la materia y que actualmente colaboren en instituciones de educación superior y de investigación. Se recibieron un total de 29 expedientes, de los cuales 24 fueron calificados como válidos al cumplir con los requisitos establecidos en la Convocatoria; posteriormente fueron remitidos a la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Desarrollo Social para realizar el proceso de selección.

En febrero de 2006, la Comisión Nacional de Desarrollo Social en Sesión Extraordinaria seleccionó, por mayoría de votos, a los investigadores: Graciela Freyermuth Enciso, Graciela Teruel Belismelis, Félix Acosta Díaz, Agustín Escobar Latapí, Fernando Cortés Cáceres y Juan Ángel Rivera Dommarco, quienes ocuparán el cargo por cuatro años y la mitad de ellos podrá ser reelecto.¹⁰³ El Comité Directivo se conformó formalmente a partir de mayo de 2006, con la celebración de la Primera Sesión Ordinaria del Órgano de Gobierno, en esta misma sesión, se autorizó el Estatuto Orgánico del CONEVAL, del que se desprende el siguiente cuadro:

Cuadro 7

Conformación, estructura y funcionamiento del consejo nacional de evaluación de la política de

¹⁰³ *Ibíd.* p.78.

desarrollo social			
Definición Jurídico Administrativa	Objetivos Fundamentales	Funciones esenciales	Integración
El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.	Normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.	Realizar la evaluación <i>anual</i> de la política de desarrollo social, por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa. La evaluación podrá ser multianual cuando así se determine.	<ul style="list-style-type: none"> – El titular de la Sedesol, o la persona que éste designe – Seis investigadores académicos, que sean o hayan sido miembros del sistema nacional de investigadores (...) y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y – Un secretario Ejecutivo designando por el Ejecutivo Federal.
	Revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.	La evaluación de los resultados de los programas sociales deberá incluir indicadores de resultados, de gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.	<ul style="list-style-type: none"> – Los investigadores académicos durarán cuatro años en el cargo y la mitad de ellos podrán ser reelectos.
		Dar a conocer los resultados de la medición de la pobreza realizada con base en la metodología aprobada por el propio consejo.	

Fuentes: Elaboración propia con información de De la Torre, Rodolfo., "Análisis e implicaciones de la Ley General de Desarrollo Social". Secretaría de Desarrollo Social, Cuadernos de Desarrollo Humano, Núm. 16, México 2004. Cámara de Diputados LIX Legislatura-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública., "Comentarios a la Ley General de Desarrollo Social. México 2004. Consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/LGDS%20COMENTA%20PARA%20INTERNET.pdf>

2.2.4.1 Metodología utilizada y resultados presentados.

Como ya se menciono, el CONEVAL se guía y rige por La Ley General de Desarrollo Social, la cual establece que una de las variables que tienen que utilizar para la medición de la pobreza es el ingreso corriente total, por esta razón el Comité Directivo decidió realizar las estimaciones de la pobreza de ingresos para el periodo 2000-2005, utilizando la propuesta metodológica del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza del año 2002, con el fin de permitir un análisis comparativo con estimaciones previas y brindar información sobre la evolución de la pobreza por ingreso en ese periodo.¹⁰⁴

De acuerdo con la metodología y con modificaciones realizadas en los nombres de cada una de las líneas de la pobreza desde la presentación oficial de la metodología

¹⁰⁴ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social., "Informe ejecutivo para el diagnóstico del plan nacional de desarrollo 2007-2012." Consultado en: www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp el 02 de septiembre de 2009.

en 2002, se definieron tres niveles de pobreza, que van de la mano con los referidos en la metodología del CTMP:

- I. Pobreza Alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.
- II. Pobreza de Capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para esos fines.
- III. Pobreza de Patrimonio: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.¹⁰⁵

En cuanto al procedimiento de medición de la canasta alimentaria se utilizó como medida de los requerimientos alimentarios básicos de la población la constituida por la canasta elaborada por la INEGI-CEPAL en 1992¹⁰⁶, con respecto a los otros valores se utilizó el inverso del coeficiente de Engel.

La metodología de medición emplea el valor de las líneas de pobreza monetaria y el ingreso neto total per cápita por hogar. Este ingreso considera los ingresos corrientes monetarios y los no monetarios, y se le restan los regalos dados. Al sumar todos los ingresos de los miembros del hogar y dividirlos entre el tamaño del mismo se obtiene el ingreso neto total per cápita.

Por otra parte y tomando en cuenta que la LGDS establece que la medición de la pobreza debe considerar el carácter multidimensional de la pobreza, el CONEVAL

¹⁰⁵ *Ibíd.* p. 5.

¹⁰⁶ Esta Canasta Básica de Alimentos se realizó conforme a las recomendaciones internacionales vigentes que fueron definidas en la Reunión Consultiva Conjunta de Expertos en Necesidades de Energía y de Proteínas en el año 81 y guiada por el principio de necesidades calóricas y proteínicas, construyéndose con los productos de regular consumo pero sólo seleccionando los de valor nutricional alto, donde se encuentran las siguientes: cereales y derivados, carnes, leche y derivados, huevos, aceites y grasas, tubérculos y raíces, leguminosas, verduras, frutas, azúcar, alimentos procesados y bebidas, que estas medidas en calorías arrojan la canasta de productos necesarios, a los que se les asigna un costo base que de forma a la línea alimentaria.

construyó el Índice de Rezago Social, incorporando indicadores de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de calidad y espacios en la vivienda, y activos en el hogar, utilizando como insumo el II Censo de Población y Vivienda.

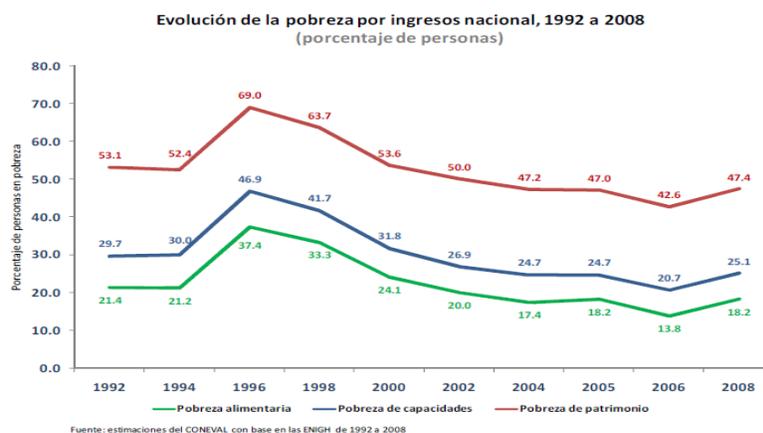
En cuanto a los resultados más importantes se encuentra la medición de la pobreza que se realiza cada dos años, de la mano de la entrega de la ENIGH correspondiente, el último resultado se presenta a continuación:

2.2.4.2 Algunas apreciaciones

Aunque es innegable el avance realizado en la última década al respecto de la medición de la pobreza, existen puntos de prima importancia pendientes, claro ejemplo de ellos es la carencia de autonomía del CONEVAL que al depender de la SEDESOL y el titular del nombramiento del Ejecutivo, llega sumamente debilitado al cumplimiento de su responsabilidad, otro punto aún pendiente es el carácter vinculatorio de sus reportes, ya que son más de carácter recomendatorio que obligatorio como criterio de perfeccionamiento de las políticas públicas.

Fuera de estos puntos y con la presentación de los datos referentes a la pobreza donde se muestra un avance lógico en los últimos años, hasta los críticos asiduos han moderado sus posiciones adversas, situación difícil en cuanto son organismos no totalmente autónomos.

Grafica 1



Capítulo III

Los Gobiernos Locales en la medición y atención de la pobreza, el caso de la Ciudad de México 1997-2007

En este último capítulo se realiza un recuento de las características de la política social en la Ciudad de México a partir de sus gobiernos electos, su orientación, sus ejes de construcción y su posición al respecto de la pobreza, todo esto expresado en los programas específicos de los tres gobiernos de la Ciudad de México; 1997-2000, encabezado por el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, primer gobernante electo en las urnas, con un periodo de gobierno de tres años; 2000-2006 con Andrés Manuel López Obrador como el primer impulsor de un programa vinculado y fundamentado en lo social, y 2006-2007 primer año del periodo de Marcelo Ebrard Casaubón, que muestra una clara relación de continuidad de política social, pero que también busca la construcción de un régimen de bienestar que asegure los beneficios de manera universal, teniendo como requisito el ser habitante de la ciudad.

Posteriormente se analiza la forma de medición de la pobreza y marginalidad en la ciudad, dos de los estudios más importantes que intentan medirla, comparando sus metodologías y resultados; después se describe la estructuración de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y se concluye con una descripción del funcionamiento del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F.

3.1 El papel de los gobiernos locales en las políticas públicas y políticas sociales

Las políticas públicas son las formas de intervención y/o programas de acción de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental a la que corresponde dar soluciones específicas para atender diferentes asuntos públicos¹, en el caso de las políticas sociales, buscan hacer efectivos los derechos sociales o atender las necesidades públicas más apremiantes, dependiendo el enfoque. Por ende, las políticas sociales son un tipo particular de políticas públicas que tiene como principal

¹Ziccardi, Alicia., “Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI”, en Flores Vera, Juan Antonio., “Estado, metrópoli y políticas sociales”. Ed. Plaza y Valdés. México 2007. P.p. 117-123.

objetivo crear condiciones de equidad social, así como en algunos casos promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales, lo común en las políticas sociales es dar lineamientos generales para garantizar al conjunto de la ciudadanía el acceso a bienes y servicios básicos que son considerados parte de los derechos sociales, consagrados en la constitución.²

Este tipo de políticas sociales buscan la generalización de condiciones satisfactorias para la vida, no solo en el sentido de otorgar recursos o la operación de programas, sino en el establecimiento de derechos sociales exigibles y que buscan generar mejores condiciones de vida para el general de la población.

Un tipo particular de políticas sociales son las denominadas políticas sociales de atención, reducción o combate a la pobreza, su propósito fundamental es sacar de esa condición a quienes aún no han alcanzado o han perdido el piso básico de la supervivencia, estas políticas son por lo general políticas focalizadas que implican una forma de intervención social del Estado indispensable ya sea para corregir las desigualdades sociales o para asegurar la subsistencia de la personas.

Estas políticas se basan en principios llamados de "Discriminación positiva" o de "acción afirmativa" y parten de la premisa de que no se puede tratar igual a los desiguales ya que ello no reduce la desigualdad y la pobreza, sino que la agrava.³

Pero estas políticas sociales responden a modelos distintos de regímenes de bienestar, entendiendo estos como a los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el Estado, mercado y familia⁴, en este sentido tenemos que diferenciar los distintos modelos para contrastar las características de las políticas sociales actualmente existentes y el modelo impulsado por cada uno de los gobiernos en la práctica.

Una tipología presentada por Gosta Esping Andersen nos muestra que los regímenes de bienestar son tres: Modelo liberal o residual, modelo conservador corporativista y el Socialdemócrata y que los conceptos base que sirven para su

² *Ibíd.* p.p. 123-124.

³ Existe una postura administrativa y política que observa y entiende las políticas sociales como herramientas asistenciales residuales que en lugar de asegurar derechos, intentan restringir las obligaciones estatales y generar condiciones mínimas para que todos los actores jueguen un rol dentro del mercado, incluyendo los pobres, esta postura será recuperada cuando se discutan los tipos de Regímenes de Bienestar propuestos por Gosta Esping Andersen.

⁴ Esping Andersen, Gosta., "Fundamentos sociales de las economías postindustriales". Ed. Ariel. Barcelona, España 2001. P.p. 102.

diferenciación entre los modelos son la desmercantilización⁵ (que consiste en hacer que la fuerza de trabajo no sea una mercancía de venta forzosa en el mercado de trabajo para la subsistencia del individuo y ocurre cuando un servicio es prestado como un derecho), y el universalismo (referido a la generalización de los beneficios sociales a todos los habitantes por el hecho de su ciudadanía).

El primer modelo es dominado por la asistencia social, y llamado liberal o residual debido principalmente a que los derechos a la asistencia dependen de la demostración de necesidad. El individuo para tener derecho a la asistencia, tiene que demostrar que está en situación de necesidad vía la prueba de medios, probando que no posee los medios suficientes y que por tanto, necesita la asistencia social. En este modelo los beneficios son magros y están asociados al estigma social, aplicándose mediante una red de seguridad de última instancia y al igual que en las leyes de pobres del siglo XIX, se busca presionar a todos a participar en el mercado, por ende la desmercantilización es casi inexistente.

El segundo modelo es el de seguridad social obligatoria o conservador corporativista, prevé derechos amplios a los asegurados, pero los beneficios dependen casi totalmente de las contribuciones y por lo tanto del empleo, lo que resulta en escasa desmercantilización. En este caso en que se cubre a toda la población a través del mecanismo de la seguridad social, porque todos o son trabajadores directos de empresas formales o todos son derecho habientes asociados a ese trabajador.

El calificativo conservador lo asocia nuestro autor a este modelo por el principio de subsidiariedad del régimen de bienestar respecto a la familia, en este modelo existen también esquemas de atención a las familias que no puedan allegarse de recursos que cubran sus necesidades elementales, en ese momento entran instituciones compensatorias de ayuda. Este modelo promueve ampliamente el familismo y los roles tradicionales del hombre y de la mujer.⁶

Por último, el tercer modelo, al que Esping Andersen llama modelo socialdemócrata los principios de universalismo y desmercantilización fueron extendidos también a las nuevas clases medias, por lo cual se habría logrado una

⁵ Esping Andersen, Gosta., "The Three Worlds of Welfare Capitalism", Ed. Polity Press, Cambridge, Gran Bretaña 1990. P.p. 21-22.

⁶ Boltvinik, Julio., "Políticas de combate a la pobreza" en Senado de la República, LVIII Legislatura., "La izquierda ante los nuevos tiempos" México 2001. P.p. 137.149

igualdad a nivel más alto y no una igualdad de necesidades mínimas⁷, características de este modelo son la socialización de los costos de la reproducción familiar, las transferencias directas a menores, ancianos y discapacitados. Es decir que a diferencia del modelo conservador que lo hace todo a través de la familia y, por lo tanto, mantiene la dependencia de los jóvenes respecto a sus padres, en el modelo socialdemócrata las transferencias son directas al joven, con lo cual éste se libera de ese autoritarismo familiar que tantos hombres y mujeres jóvenes sufren.

Aunque parecería contradictorio en el caso de la Ciudad de México dos modelos conviven en un mismo espacio territorial, por un lado las políticas implementadas por parte del gobierno local se centran en un esquema de universalidad de derechos sociales, sin llegar a la desmercantilización; mientras las políticas del gobierno federal se basa en modelos de selectividad focalizada como ya lo mencionamos en el capítulo anterior.

3.1.1 Breve memoria de la política social de la ciudad de México a partir del inicio de sus Gobiernos Democráticamente Electos

Las reformas constitucionales de junio de 1996 y la promulgación del nuevo Estatuto de Gobierno en diciembre de 1997, transformaron la naturaleza jurídica del Distrito Federal, que dejó de ser un departamento administrativo a cargo del presidente de la República, para convertirse en un gobierno de entidad. Dicho proceso se consolidó con las elecciones de julio de 1997 y la toma de posesión, el 5 de diciembre de ese mismo año del primer gobierno electo en la Ciudad de México.

Esta nueva condición planteaba la necesidad adecuar la legislación existente para hacerla congruente con la nueva realidad jurídico-política de la entidad y poder llenar los vacíos derivados de leyes, normas y programas de carácter federal que dejaron de tener vigencia por el cambio de naturaleza jurídica del Gobierno del Distrito federal.

⁷ Esping Andersen explica que al aumentar las expectativas de las clases medias en los países europeos y en Estados Unidos, hubo dos reacciones de los modelos de bienestar social. Una, la que prevaleció en la mayoría de los países, fue dejar que esas mayores expectativas se atendieran en por el mercado privado, lo que segmentó los servicios sociales. Tanto los servicios educativos como los de salud y seguridad social se segmentaron entre los servicios básicos mínimos proporcionados por el Estado para la gran mayoría, que fueron perdiendo calidad y los privados de mayor calidad para quienes podían pagarlos.

Anteriormente a ello la política social en la ciudad mostraba con claridad las consecuencias de una gestión tradicionalmente centralizada dependiente del gobierno federal⁸. Esta condición determinó un desarrollo tardío en términos institucionales tanto a nivel central como a nivel de las delegaciones.

En 1994 se decreta el Estatuto Jurídico del Distrito Federal y en 1995 con la primera ley orgánica de la administración pública local se establece la secretaria de Educación, Salud y Desarrollo Social. Según Moyado Estrada, esta importante dependencia empezó a funcionar normalmente hasta 1997, con la llegada del nuevo gobierno.⁹

Por otro lado, en agosto del mismo año y debido a lo amplia y mal delimitada de la estructura administrativa referente al desarrollo social en la ciudad en enero de 2009 entro en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Estas disposiciones separaron las responsabilidades concernientes al ámbito de la salud y crearon una secretaría especializada, dejando a la Secretaría de Desarrollo Social la atención de "Las materias relativas a desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, cultura, deporte, recreación, administración de zoológicos e información social".¹⁰

3.1.1.1 1997: El año del Primero Gobierno Electo en la Ciudad de México, entre la equidad y la inclusión

Con la llegada del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas el nuevo gobierno impulsó la transformación de la política de desarrollo como sujeto de la acción pública, en un contexto de mayor complejidad y diversificación de la oferta y demanda de servicios sociales. Por lo tanto era necesario asumir y proponer un nuevo tratamiento de los

⁸ Fue en la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1941 cuando se incluyó por primera ocasión una dependencia dedicada a la acción social con nivel de dirección administrativa, posteriormente en 1970 cuando se crearon cuatro direcciones con funciones relativas al desarrollo social, estas fueron : Acción Cultural y Social, Promoción de la Habitación Popular, Servicios Médicos y Acción Deportiva. Para 1972 se crea la dirección de servicios sociales y se suprime la de acción deportiva.

⁹ Moyado Estrada, Francisco., "La política social en la Ciudad de México durante el periodo 1997-2000, un enfoque de construcción de ciudadanía social". Versión en mimeo. P. 11.

¹⁰ Secretaría de Desarrollo Social y Consejo de Desarrollo Social de la Ciudad de México., "La política social del gobierno de Distrito Federal 2000 – 2006". SDS. México 2006. p.15.

problemas derivados de la contracción del gasto social y la reducción en la cobertura y calidad de los servicios de salud, educación, vivienda, alimentación y seguridad social.

Era la primera vez que un gobierno de entidad asumía como principio de política pública la atención de la problemática psicosocial, promoviendo factores protectores de individuos y familias, por medio de un entramado institucional que diera expresión territorial a la política social, atender a grupos sociales prioritario y emergentes y rescatando las redes sociales a nivel de barrio, para prevenir los riesgos de vivir en una ciudad tan grande y tan compleja como la Ciudad de México.

Por ende y recuperando el sub capítulo anterior, al llegar los nuevos responsables se encontraron con una gran dispersión de funciones y un amplio tramo de descontrol en términos de áreas y programas dependientes de la en esos momentos Secretaria de Educación, Salud y Desarrollo Social, por lo que una de las primeras acciones fue promover los instrumentos normativos para cubrir vacíos jurídicos e institucionales creándose a partir de 1998 la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaria de Salud, el Instituto de Cultura y el Instituto del Deporte de la Ciudad de México.

De esta forma, la Secretaría de Desarrollo Social quedó integrada por las direcciones generales de Equidad y Desarrollo, Política Social y asuntos educativos. Un rápido proceso de reordenamiento institucional que permitió un esquema mucho más claro para la implementación de la política social del nuevo gobierno, desde el nivel central en coordinación con las 16 delegaciones, cuyos titulares en ese periodo aun no eran electos por la ciudadanía, lo cual ocurriría hasta julio de 2000.

3.1.1.1.1 Orientación de la Política Social

El gobierno encabezado por Cárdenas partió de una red de servicios sociales limitada en su cobertura y oferta, del peso de una deuda pública heredada y una caída sostenida de los ingresos fiscales para financiar su política social, la reforma administrativa y orgánica de la administración pública local impulsada como parte esencial de un modelo dirigido a superar la focalización, el corporativismo, y a transparentar y democratizar la gestión gubernamental se materializo con las

primeras acciones de apoyo a mujeres, adultos mayores y niños; la creación de las Unidades de Atención de la Violencia Familiar, los Centros Integrales de Apoyo a la Mujer, la Construcción de la primera preparatoria del GDF en la ex Cárcel de Mujeres, libros de texto gratuitos para estudiantes de nivel secundaria, gratuidad en servicios de transporte público para adultos mayores y la reapropiación de espacios públicos como el zócalo para grandes eventos gratuitos.¹¹

El modelo de política social que se propuso buscaba lograr una “política social integral, basada en una política económica orientada al crecimiento sustentable con equidad” que subrayaba el desarrollo de la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad. En suma, se planteaba, “poner en práctica un proyecto social más participativo, democrático y corresponsable”.¹²

A partir de lo anterior los objetivos centrales de esta propuesta fueron:

- Mejorar la calidad de vida
- Reducir la inequidad
- Alcanzar la justicia social
- Reconstruir el tejido social¹³

Es claro que en conjunto estos objetivos resultaban muy amplios y aunque existen pocos elementos en la propuesta que prefiguren los procedimientos para alcanzarlos, se definieron cuatro vertientes como básicas sobre las que se estructuró la política social propuesta y cuatro estrategias que habrían de conducir todo el proceso de implementación en los siguientes años.

3.1.1.1.2 Ejes básicos en la construcción de la política social

a) Construcción de ciudadanía social.

La propuesta de política social del GDF considero que la implementación de una política social que promoviera la extensión de ciudadanía permitiría evaluarla por la

¹¹ La Jornada, Suplemento “10 años de gobierno de Izquierda en el DF”. México, miércoles 5 de diciembre de 2007. P. 4 a 7.

¹² Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México. Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI). GDF-SDS. México, 2000. P.5.

¹³Ibíd. p. 9.

capacidad de proporcionar a los individuos medios duraderos para disminuir la vulnerabilidad económica y social, impidiendo que el Estado renuncie a sus responsabilidades sociales¹⁴, precisamente porque éstas constituyen un componente esencial de una ciudadanía civil y política efectiva.

Bajo este enfoque la política social podría adquirir una dimensión verdaderamente pública, al constituirse en un puente entre gobierno y ciudadanía para conservar el compromiso de ambos actores en la promoción del bienestar colectivo.

b) Políticas y acciones para una mayor equidad e integración social.

Esta vertiente buscaba esencialmente promover la integración social para reconstruir el tejido social dañado por las crisis económicas recurrentes, la falta de empleo, el crecimiento de la violencia, de las adicciones, la falta de justicia y las asimetrías sociales. Una integración social entendida como la capacidad de las personas de vivir juntas, de participar en la vida de social, cultural, económica y política, respetando plenamente el pluralismo y la diversidad; eliminando la violencia.

a) Integración de un sistema de asistencia social

La asistencia social se define como una política especializada con acciones dirigidas a los grupos sociales en desventaja, ya sea por una condición de ciudadanía limitada, limitaciones físicas o sociales, por carecer de seguridad social o por no contar con información y capacidades suficientes para ejercer sus derechos y hacer frente a una circunstancia donde imperan las carencias.¹⁵

En este sentido tradicionalmente la asistencia social dirige su atención hacia la infancia desamparada, personas con discapacidad y adultos mayores en situación de marginación; sin embargo ante la situación social de la Ciudad, era necesario incorporar a nuevos sujetos de atención emergente como niños y niñas de la calle, indígenas migrantes, madres adolescentes de escasos recursos y en general familias con situación precaria en proceso de desintegración. Para ellos se planteaba el diseño

¹⁴ Punto nodal en la diferenciación del régimen de bienestar buscado por el gobierno del DF, que buscaba en ese momento la reiteración de los compromisos sociales estatales, en diferencia al modelo residual que atiende solamente a las personas que requieren ayuda y pueden probarlo.

¹⁵ Moyado Estrada, Francisco., Óp. Cit. P.p. 31-37

de modelos de atención específica como alberges y programas de apoyo social, vigentes hasta el día de hoy.

Cuadro 8

ESTRUCTURA DE ATENCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL GDF 1998-2000		
SECTORES	GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA	GRUPOS DE ALTA VULNERABILIDAD
SALUD ALIMENTACIÓN EDUCACIÓN CULTURA DEPORTE RECREACIÓN ASISTENCIA SOCIAL	MUJERES JOVENES NIÑOS Y NIÑAS POBLACIÓN INDIGENA ADULTOS MAYORES DISCAPACITADOS	NIÑOS DE LA CALLE VICTIMAS DE VIOLENCIA FAMILIAR POBLACIÓN CON ADICIONES PERSONAS CON VIH TRABAJADORAS SEXUALES INDIGENTES

Fuentes: Política Social del Gobierno del Distrito Federal, Documento Marco. Diciembre de 1998.

b) Programas de prevención con énfasis en apoyo familiar y salud mental

La vertiente de atención de los problemas psicosociales surge de la idea de que la política social no solo debe resolver demanda de satisfacción de necesidades materiales, sino que debe también orientarse a los problemas derivados del conflicto social y familiar, problemas de autoestima, depresión, falta de comunicación que se agudizan particularmente en contextos de ciudades tan grandes con un intenso ritmo de vida y con problemas económicos y sociales específicos del mundo urbano.

A partir de lo anterior el GDF considero que se requería fundamentalmente acciones con énfasis preventivo más que curativo, por medio de apoyos para lograr autosuficiencia en los receptores eliminación de los factores que generan la carencia y acciones que permitieran prevenir situaciones de vulnerabilidad.¹⁶

Sobre estas cuatro vertientes se estructuró la Política Social del GDF de 1998 al año 2000, incorporando las dimensiones emergentes del desarrollo social en la Ciudad de México y enfocando los modelos de atención hacia grupos sociales prioritarios y de mayor vulnerabilidad, esquema particular de atención diferente al impulsado y profundizado en ese mismo periodo por el gobierno federal que desarrollaba el PROGRESA.

¹⁶ *Ibíd.* P.p. 38.

3.1.1.1.3 Instrumentos de ejecución de la política social

Una vez que se diseñaron las principales alternativas para la integración y formulación de la política social era necesario definir los instrumentos para su implementación con el propósito de que sus alcances y beneficios se hicieran sentir entre los grupos prioritarios y de alta vulnerabilidad en los espacios en que conviven, habitan o se mueven.

a) Redes Institucionales

Se definió una estrategia de coordinación interinstitucional para la integración de los servicios sociales con el fin de lograr un acercamiento pertinente y una atención integral de los núcleos específicos de población marginada a través de una distribución adecuada de la oferta de servicios sociales.

Mediante el impulso de una red interinstitucional se promovió la integración de los servicios sociales difundiendo modelos y servicios de atención acordes a las características y la problemática de cada demarcación. Se trataba de integrar una oferta de servicios que permitiera incidir en el fortalecimiento de capacidades individuales, familiares y de la comunidad (a nivel barrio, colonia o pueblo), bajo un marco de corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía.

La maltrecha infraestructura social tendría una importancia estratégica, ya que los Centros de Desarrollo Comunitario, Centros DIF, Unidades de Atención a la violencia Familiar, Unidades de Empleo, Centros de Atención a la Mujer, Centros de Salud, Bibliotecas, Casas de Cultura, Unidades Básicas de Rehabilitación, Centros de Asistencia Infantil Comunitarios, Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil, Centros Deportivos Delegacionales y Módulos Deportivos, se convertirían en espacios de contacto de la estrategia de política social

b) Niveles de Atención

La red interinstitucional de servicios sociales, encabezada por la Secretaría de Desarrollo Social, las sub delegaciones de desarrollo social, DIF, etc... y varias organizaciones civiles por demarcación, se estructuró en tres niveles de intervención:

- Nivel de Contacto: Se basó en la identificación de las necesidades prioritarias de alrededor de 700 mil familias, más de 3 millones de personas, a través de la figura de las “educadoras para la salud”, con la identificación de necesidades apremiantes y posterior canalización de los miembros de las familias a los servicios de los otros dos niveles, según la problemática específica que registraran. Con el trabajo de aproximadamente 2 mil educadoras para la salud se visitó a casi la totalidad de la población de la Ciudad de México que vive en condiciones de marginación.
- Nivel de atención básica: Se integró por medio de la coordinación de los servicios que se ofrecen en la infraestructura social pública de las delegaciones: Centros DIF, Centros de Salud, Centros de Desarrollo Social Comunitario, Centros Culturales, Espacios Deportivos, Bibliotecas, Unidades de Atención para la Violencia Familiar, Centros de Atención para la Mujer, etc..La adecuada coordinación de los servicios permitía canalizar a las familias y sus miembros a las instituciones indicadas para su atención urgente.
- Nivel de atención especializada: En este se integraron los servicios para personas en situación de crisis exclusión, abandono o enfermedad, con tratamiento y estadía prolongada. Son instalaciones que brindan atención hospitalaria, procesos de desintoxicación, alojamiento, alimentación para menores, adultos mayores, indigentes, enfermos crónicos y víctimas de violencia familiar. Entre esta infraestructura se encuentran los centros de asistencia social, albergues, hospitales, clínicas y centros especializados.¹⁷

c) Las Redes Sociales

La articulación de los servicios sociales en una perspectiva interinstitucional se desarrollo sobre la base de redes sociales comunitarias considerando que este tipo de organización coadyuva a facilitar el acceso a bienes y servicios básicos de grupos sociales, que carecen de la capacidad organizativa para ser atendidos.

Las redes sociales permitieron trabajar directamente entre las comunidades y las familias, generando nuevas capacidades de soporte para afrontar situaciones de

¹⁷ *Ibíd.* p.32.

violencia y descomposición social, sin desligar a los individuos y a las familias de sus grupos de referencia.¹⁸

d) Infraestructura y modelos de Intervención.

A fin de fortalecer la red interinstitucional de servicios sociales se impulsó una estrategia de carácter tripartito para rehabilitar una parte importante de la infraestructura social a nivel delegacional y equiparla adecuadamente así como asignar personal capacitado en modelos de intervención específicos de acuerdo a cada comunidad, según la ubicación de los espacios sociales.

La Secretaría de Desarrollo Social del GDF, en convenio con varias Organizaciones Civiles capacitó más de 200 trabajadores en un ejercicio de profesionalización del personal encargado de los servicios sociales y posteriormente los asignó a cada espacio en las 16 delegaciones. Estas últimas por medio de las subdelegaciones de desarrollo social, invirtiéndose un presupuesto importante en la rehabilitación de los espacios sociales que integraron a la red institucional.

3.1.1.1.4 Enfoque y posición con respecto a la pobreza

No existe ninguna referencia específica con respecto al ataque frontal de la pobreza en este periodo de gobierno, esto debido a que el enfoque utilizado para definir el papel del gobierno local se dio bajo la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida del general de la población con la implementación de esquemas de atención sectorial(adultos Mayores, niños, jóvenes, mujeres, etc..) y con el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas más desprotegidas y en esquemas de precariedad y exclusión acentuada.

Bajo este esquema, el planteamiento con respecto a la pobreza va encaminado a que por medio de las acciones orientadas a la equidad y a la atención de grupos sociales con mayor vulnerabilidad, así como la orientación de los programas sectoriales hacia los grupos de mayor marginalidad económica, sería posible mitigar la pobreza con base en una política social dirigida a reducir la desigualdad.

¹⁸ *Ibíd.* p.37.

Cuadro 9

PRINCIPALES PROGRAMAS DE LA POLITICA SOCIAL DEL GDF 1998-2000 CUAUHTÉMOC CÁRDENAS
Creación de las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar
Creación de los Centros Integrales de Apoyo a la Mujer
Apertura gratuita de transporte público eléctrico para adultos mayores
Construcción de la primera preparatoria del GDF
Programa de libros de texto gratuitos para secundaria
Acceso gratuito a los grandes espectáculos en el Zócalo Capitalino

Fuentes: Política Social del Gobierno del Distrito Federal, Documento Marco. Diciembre de 1998.

Como lo vimos en el capítulo uno, la pobreza no es lo mismo que la desigualdad, pero lo que si encontramos es que en sociedades donde existe menos desigualdad en esferas de bienestar amplio hay menos pobreza, claro ejemplo es el caso de los países nórdicos donde el coeficiente de Gini alcanza solo 23.0, y se encuentra en los primeros lugares de estándares como el Índice de Desarrollo Humano del que ya hablamos, en comparativo con Nivia que cuenta con 77.1 para el año 2008 y se encontrándose dentro de los países de menor IDH.¹⁹

3.1.1.2 El Gobierno de la política social territorial: 2000-2006

El año 2000 fue el año de la alternancia política en el país, por primera ocasión en los últimos 70 años del país un partido distinto al Revolucionario Institucional dirigiría el rumbo de México, el Partido Acción Nacional encabezado por Vicente Fox sería el encargado de la administración pública federal. En la política social y de combate a la pobreza, como ya lo comentamos, se dio una continuidad con reformas mínimas, es el caso del cambio del programa PROGRESA a OPORTUNIDADES, el cual solo fue de

¹⁹ En países extremadamente pobres un aumento del índice Gini, si va acompañado de un gran crecimiento, es bueno. Por ejemplo, India, China, etc. Si no hay un gran crecimiento, entonces es una catástrofe como en los países africanos. En países de renta media o media-alta, con crecimientos moderados (o incluso un poco altos) un aumento del índice de Gini suele ser malo, porque destruye el tejido social construido hasta entonces. El índice de Gini puede ser consultado en <http://www.caribdis.org/projecte/activitats4/so410.htm>, Consultado el: 28 de septiembre de 2009.

nomenclaturas y algunas modificaciones en su orientación, pero manteniendo su estructura básica.

En la Ciudad de México la misma reforma política que había permitido que a partir de 1997 se eligiera al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, marcaba que tendría que realizarse la primera elección regular para un periodo de seis años del cargo, en este contexto Andrés Manuel López Obrador sería electo para el periodo 2000-2006.

El nuevo gobierno reconoció lo construido por el antecesor en el sentido de ser la primera experiencia en la configuración de un aparato institucional que atendiera realmente la problemática social de manera directa y diferenciada de las políticas focalizadas impulsadas en el orden federal, pero sin embargo teniendo una posición crítica y al mismo tiempo justificadora "El reducido tiempo de acción, las restricciones presupuestales aunadas a las limitaciones de la orientación central de la política económica del país y la enorme cantidad de personas atraídas por la gran concentración efectiva de servicios sociales públicos en la ciudad, que no obstante resultaban ya insuficientes para atender a tal demanda, fueron retos que no pudieron enfrentarse en una administración de tres años".²⁰

3.1.1.2.1 Orientación de la Política Social

La tarea a realizar posterior a la victoria electoral no era sencilla, por un lado, se tenía que conciliar la instrumentación de un modelo de gobierno que fuera congruente con los principios de una política favorable a la redistribución de la riqueza y la promoción de la justicia social con los elementos definatorios del buen gobierno, que se sustentan y apoyan en los principios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y transparencia.²¹

Es así que en la formulación del Programa General de Desarrollo 2000-2006, se estableció que esta administración se apegaría a dos principios fundamentales: un gobierno promotor y un gobierno socialmente responsable:

²⁰ Secretaría de Desarrollo Social y Consejo de Desarrollo Social de la Ciudad de México., Óp. Cit. p.15.

²¹ *Ibíd.* p.21.

“Como gobierno socialmente responsable, centraremos la atención en la política de desarrollo social. Orientaremos los mayores esfuerzos a frenar el deterioro en las condiciones de vida que afectan a la mayoría de los habitantes del Distrito Federal. Reformaremos para ello el gobierno y la administración, buscando erradicar el dispendio, el gasto innecesario, la corrupción y la evasión fiscal. Los recursos así liberados se orientaran al desarrollo social y lucha contra la pobreza”.²²

En este gobierno se comenzó a utilizar el concepto de “lucha contra la pobreza”, a diferencia del periodo anterior que no lo ingresaba dentro de sus objetivos, pero de manera diferente a la postura federal, diferencia que se muestra en los objetivos de su política social:

- Frenar el empobrecimiento de los habitantes de la ciudad;
- Promover el ejercicio de los derechos sociales y la equidad;
- Fomentar los valores de respeto a la dignidad, tolerancia, inclusión, diversidad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos y apego a la legalidad;
- Abrir cauces a la participación organizada de los ciudadanos en los asuntos públicos;
- Prevenir y atender situaciones de violencia, adicciones e incidencia delictiva en las unidades territoriales y
- Promover la reconstrucción de la identidad y sentido de pertenencia a la comunidad.²³

Es aquí donde se muestran características fundamentales en el tipo de política social que buscaba impulsar este gobierno, por un lado el combate de la pobreza, pero más allá de la búsqueda de que las personas que se encuentran en esa condición salgan con apoyos focalizados, se busca impulsar la ampliación de los programas sociales, todo esto orientado a garantizar los derechos básicos de salud, alimentación, educación, vivienda y trabajo.

En estos principios y objetivos se encuentra el sello distintivo de este gobierno; la búsqueda de atender a todas las personas que se encuentran en condiciones de

²² Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. 2001-2006., Citado en *Ibíd.* p.21

²³ *Ibíd.*p.23.

pobreza, no solo brindando transferencia de recursos monetarios, sino haciendo posible la efectividad de sus derechos sociales.

3.1.1.2.2 Ejes básicos en la construcción de la política social

a) Mayor cobertura de programas sociales

El ampliar cobertura de programas se realizó con apoyo de la estrategia de austeridad, que posteriormente se convirtió en ley en la capital, además de la reorganización del gasto público donde según los datos de la Secretaría de Desarrollo Social, el gasto en este rubro se duplicó con respecto al gasto social programable, pasando de 11,484.50 a 21,294.30 millones de pesos de corrientes de 2001 a 2006.

Cuadro 10

PRESUPUESTO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO 1999-2007 (GASTO SOCIAL)									
Concepto	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
GASTO TOTAL GDF	50,125.60	60,528.60	66,897.00	75,396.30	77,231.10	79,785.00	87,973.10	95,066.20	97,890.90
Gasto Programable	46,930.40	57,220.70	63,286.30	72,781.00	71,725.50	74,785.00	82,536.40	86,896.80	93,846.90
Total Gasto Social Programable	6,458.90	7,810.90	11,484.50	14,896.40	14,962.40	18,147.30	19,807.70	21,294.30	23,351.10
% del Gasto Total	12.9	12.9	17.2	19.8	19.8	22.7	22.5	22.4	23.9
% del Gasto Programable	13.8	13.7	18.10	20.5	20.90	24.30	24.00	24.50	24.90

Fuente: La Jornada, Suplemento "10 años de gobierno de Izquierda en el DF". México, miércoles 5 de diciembre de 2007 y Secretaría de Desarrollo Social y Consejo de Desarrollo Social de la Ciudad de México., "La política social del gobierno de Distrito Federal 2000 – 2006". SDS. México 2006.

Este eje está orientado a garantizar los derechos básicos a la salud, alimentación, educación, vivienda y trabajo establecidos en la constitución, bajo la perspectiva de lograr su universalidad para generar cohesión e integración social, haciendo la promoción universal de los derechos constitucionales.²⁴

b) Desarrollo social comunitario con participación ciudadana

Este eje busca principalmente vincular el desarrollo social individual, familiar y comunitario con la participación de los ciudadanos en la formulación, aplicación, seguimiento y evaluación de programas orientados a evitar que continuara el

²⁴ Este posicionamiento es más acorde con el modelo de corte socialdemócrata que propone Esping Andersen, ya mencionado al inicio del capítulo.

deterioro de sus condiciones de vida y promover la recuperación del tejido comunitario.²⁵

Todo lo anterior se desarrolló con la integración de un cuerpo conceptual en materia de política social que facilitara la construcción y diseño de una arquitectura institucional que permitiera atender de manera territorial a las familias y comunidades en el acceso a los bienes y servicios públicos. Entendiendo la territorialidad como la presencia de la acción institucional en las colonias, permitiendo el mejor aprovechamiento de los recursos y la cercanía gobierno -ciudadanos.

c) Reconocimiento de la Diversidad

El objetivo de este eje es el reconocer las necesidades y demandas específicas para integrar con respeto y tolerancia la pluralidad, diversidad y heterogeneidad social de los habitantes de la capital, buscando la adopción de enfoques que promovieran la equidad y la distribución de las oportunidades de mejoramiento social, para corregir y subsanar, la diversidad de situaciones de los grupos sociales que estaban siendo sido excluidos del bienestar social.²⁶

La expresión concreta de este eje es la atención prioritaria de la problemática de las comunidades en mayores condiciones de marginación y pobreza²⁷, así como acciones específicas para grupos en situación de abandono y exclusión y que sufren las consecuencias directas de la discriminación, económica, social, laboral y otras.

3.1.1.2.3 Instrumentos de ejecución de la política social

La articulación de los ejes de la política social se realizó mediante la construcción de una batería de programas sociales que se organizaron alrededor del programa insignia del gobierno de la ciudad, nombrado "Programa Integral y Territorial de Desarrollo Social", este programa era el articulador de toda la acción pública de bienestar en la ciudad y cuidaba el cumplimiento de estos programas, garantizando la atención prioritaria de las unidades territoriales por niveles de marginación.

²⁵ *Ibíd.*,p.24.

²⁶ *Ibíd.*,p.25.

²⁷ En el siguiente sub capítulo se revisará la forma de medición de estas condiciones para el gobierno de la Ciudad en este periodo de Gobierno.

El punto nodal en el cumplimiento de estos programas era garantizar la atención prioritaria de las unidades territoriales por niveles de marginación, diseñándose una estrategia que permitió un ejercicio de identificación territorial de la pobreza delimitada territorialmente en 1352 unidades territoriales en las 16 Delegaciones, con esto se buscaba hacer frente a los requerimientos más urgentes de los diferentes grupos sociales al tiempo que se delimitarían las responsabilidades del gobierno ante los ciudadanos en sus lugares de residencia.²⁸

De manera paralela con la consolidación y formalización de una estrategia general de política social para garantizar el acceso universal a los derechos constitucionales de los habitantes de la ciudad (pensión universal a personas de la tercera edad, acceso gratuito a útiles escolares, acceso a los servicios de salud, etc.), se impulsó un método de identificación territorial de la pobreza que era una herramienta fundamental para hacer frente a los requerimientos más urgentes de la población, que se expresa de manera clara en la siguiente cita:

“Una estrategia social de largo alcance tiene que trabajar de manera sistemática con familias y comunidades, de tal forma que la política social fortalezca y complemente las estrategias de focalización territorial que se han desarrollado con las estrategias basadas en los enfoques de equidad y de derechos, donde se pueden identificar las diversas dimensiones del desarrollo social y se haga posible desplegar cursos de acción pública que integren los principios de estas visiones para promover, proteger y hacer efectivo los derechos humanos”.²⁹

Lo que se muestra en la cita es que el gobierno local en este periodo no está en una postura de rotunda oposición a la focalización, el problema es el tipo que se pretende utilizar, es aquí donde la propuesta de la focalización territorial se muestra como alternativa a la individual, mostrando que si se pueden direccionar los recursos mantiene una estrategia de generalización de beneficios sociales acordes con la

²⁸ *Ibíd.* p.29.

²⁹ *Ibíd.*p.26.

universalización de los derechos, en estas concepciones se muestra la diferencia de modelo a impulsar.

Cuadro 11

PRINCIPALES PROGRAMAS DE LA POLITICA SOCIAL DEL GDF 2000-2006 ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR
Pensión universal a los adultos mayores de 70 años
Programa de apoyo a jóvenes en situación de riesgo
Programa de apoyo a madres solteras
Programa de apoyo a personas con discapacidad
Creación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México
Programa de Salud Integral para la Mujer (Mastografía)
Programa de útiles escolares gratuitos
Construcción de preparatorias en lugares de déficit
Apoyo a familias consumidoras de leche Liconsa
Programa de microcréditos
Programa de Mejoramiento de vivienda y de construcción de vivienda en conjunto
Programa de Medicamento y atención médica gratuita

Fuentes: Secretaría de Desarrollo Social y Consejo de Desarrollo Social de la Ciudad de México., "La política social del gobierno de Distrito Federal 2000 – 2006". SDS. México 2006.

"La

El Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS) fue el instrumento central de la Política Social del Gobierno del Distrito Federal en ese periodo, las tres líneas de acción básicas de este instrumento eran: los programas sociales, la planeación territorial y la participación ciudadana.³⁰

En cuanto a los programas sociales, se integraron trece vertientes programáticas el primer año y diez el segundo, debido a la existencia de duplicidad de algunas acciones con los recién electos gobiernos delegacionales, las vertientes definitivas fueron: prevención del delito, apoyos a adultos mayores, becas a personas con discapacidad, becas a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, créditos para ampliación de vivienda, mantenimiento a unidades habitacionales, créditos a microempresas, desayunos escolares, apoyo a la producción rural y becas para trabajadores desempleados.

El espacio de la planeación fueron las 1352 unidades territoriales que se conforman en las 16 demarcaciones políticas. Una unidad territorial se integra por

³⁰ *Ibíd.* p.28.

colonas, pueblos o unidades habitacionales, estas fueron consideradas las unidades básicas de planeación y recibían los programas sociales que eran diseñados de acuerdo con sus prioridades y circunstancias.

Durante esta administración, el PITDS estaba fortalecido en materia de participación ciudadana ya que fue a través de asambleas y comités vecinales como se mantuvo informada a la ciudadanía de las acciones que se realizaban en su Unidad Territorial y por medio de comisiones de trabajo se integraban sus demandas y se promovía su participación en las distintas acciones y programas que se realizaban en su comunidad.

3.1.1.2.4 Enfoque y posición con respecto a la pobreza

En este periodo de gobierno desde el inicio la pobreza se considero un reto principal, tan es así que su propio lema "Por el bien de todos, primero los pobres", fue el eje discursivo de sus estrategias de comunicación; pero no solo eso, el gasto social como ya se mostró creció casi al doble y la estrategia territorial de atención mediante el PITDS fue el eje articulador de todos los programas sociales, prestando atención principal a las Unidades Territoriales de alta marginación, según un indicador y metodología construida por el propio gobierno local.³¹

Una muestra concreta de la atención que se le prestaría a la pobreza en este periodo es el siguiente extracto del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006:

"Estamos convencidos de que es obligación nuestra atender prioritariamente y sin distinción a toda persona que por su condición de pobreza o situación de vulnerabilidad, así lo requiera. Se tomarán medidas para que el presupuesto se oriente a la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda popular. Nuestra atención se dirigirá sobre todo a aquellos que han sufrido el abandono y la desprotección crónica".³²

³¹ Supra. Subcapítulo 3.2.1.2 "Índice integrado de medición de la pobreza"

³² Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. 2001-2006., Citado en *Ibíd.* p.22.

En este extracto se muestra claramente la orientación, que acompañada por la proporción de recursos públicos, el crecimiento de los programas y el PITDS estaba enfocado a lo social de una manera sin precedentes en la ciudad, sin embargo, no se muestra claramente el vínculo operativo del discurso de combate a la pobreza, esto es debido a que el índice utilizado para aplicar los programas y por ende los recursos es el nombrado Índice de Marginación Social del Distrito Federal, que retrata marginación, pero no necesariamente pobreza, que aunque muchas ocasiones van de la mano, no son lo mismo.

Pero esto no es un error, es una diferencia conceptual y metodológica justificada debido a lo disfuncional de los instrumentos existentes, como ejemplo podríamos encontrar que las mediciones de marginación en los estudios desde el año 1997 muestran a las 16 delegaciones de la Ciudad de México como zonas de baja marginación, ¿entonces no había problema que atender?, claro que lo había pero no se contaba con una herramienta de estándares aceptables que ayudaran a instrumentar las políticas necesarias.

Este procedimiento de identificación de la pobreza de manera territorial, más que la medición numérica o porcentual como cualquier forma tradicional de medición, se conoce como Índice de Marginación Social del Distrito Federal y lo analizaremos en el siguiente sub capítulo.

Resumiendo al respecto de la pobreza podríamos decir que la preocupación por la pobreza y su combate si están presentes en este gobierno de una manera muy importante, sin embargo la forma en que la detectaron y precisamente intervinieron en su combate no necesariamente está enfocada de una manera explícita, sino que se expresa como una consecuencia de la universalización de derechos sociales y la aplicación de recursos proporcionales al grado de marginación de la Unidad Territorial correspondiente, por ende se ataca marginación, no pobreza.

3.1.1.3 En busca de la construcción de un Estado social de derechos: el Gobierno de la Ciudad en 2007

Con la victoria de Marcelo Ebrard Casaubón en las elecciones de 2006 se cumplen 10 años de gobiernos emanados del Partido de la Revolución Democrática en la Ciudad, pero no solo eso, la confrontación política generada a raíz de la elección presidencial hizo que la política social de la DF se diferenciara aun más, ya que la confrontación política, en lo social se convirtió en la búsqueda de contraste, este aspecto se mostró con el impulso de otra generación de programas sociales, que buscaban de manera explícita el mostrar la diferencia entre el modelo impulsado por el gobierno federal y el local.

Reconociendo los logros acumulados en materia de política social y buscando seguir el rumbo, ampliando el goce de los derechos sociales y la cobertura de los programas, así como también realizar acciones que permitieran garantizar la calidad de los servicios sociales que se prestan a la población. Todo esto estableciendo en su programa de desarrollo social 2007-2012, que una prioridad fundamental de este gobierno es combatir las causas que originan la pobreza y la exclusión, dotando a los grupos excluidos de las herramientas necesarias para que adquieran las capacidades que les permitan superar la adversidad de las condiciones económicas y sociales.³³

Junto con lo mencionado, el gobierno de la ciudad mantiene principios básicos heredados del gobierno antecesor: por una parte la búsqueda de la ampliación y efectividad de derechos; por otra, el apoyo directo mediante programas y políticas públicas que ayuden a las personas a salir de sus condiciones de pobreza, es así como comienza este gobierno a instrumentar su política social.

Es claro que el desempeño de la política social aplicada en este sexenio mostrará su sello a mediano plazo, aquí solo recuperamos el primer año, con base en las reglas de operación de los programas sociales, el programa de desarrollo social y documentos concernientes al tema, a diferencia de los dos periodos anteriores es difícil realizar un comparativo por su carácter actual, pero si analizaremos su composición inmediata y su posicionamiento con respecto a los temas sociales.

³³ GDF., “Programa de Desarrollo Social 2007-2012”. SDS. México 2009. P.5.

3.1.1.3.1 Orientación de la Política Social

Desde la perspectiva del gobierno ciudadano, el DF requiere y puede construir un régimen y un Estado social de derechos³⁴, en donde la elevación constante del bienestar incrementa la cohesión social que mostrará sus resultados con la superación de los actuales esquemas de desigualdad y disminuyendo la fragmentación urbana y segmentación socio territorial.

Siguiendo, una política social de equidad e inclusión tiene que necesariamente desarrollar la dimensión social de la ciudadanía, siendo esencial para esto que se asuma como principios básicos la universalidad y exigibilidad de los derechos, buscando que no sean servicios que se adquieran en el mercado, sino derechos a los que se accede mediante las instituciones públicas, financiadas con las contribuciones proporcionales a los ingresos pagados por los ciudadanos, teniendo como principales ejes la garantía de efectividad de los derechos sociales, así como la desmercantilización en el goce de los servicios sociales.

Como ya se mencionó, una característica que va a determinar la implementación de la política social en la Ciudad de México, es la búsqueda de la diferenciación de la política del gobierno federal, que se muestra claramente a continuación:

“El GDF a diferencia de las políticas federales, asume que la política social tiene por propósito garantizar, reconocer, ampliar, profundizar y hacer exigible el goce de los derechos establecidos en la Constitución, en los distintos ordenamientos internacionales suscritos por el país y en la legislación en materia social que ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. No es, por ende, una política de oportunidades sino de derechos. No es una política de programas focalizados y condiciones de superación de la pobreza extrema, sino de combate a la desigualdad, promoción de la equidad y la inclusión a través de políticas universalistas..., con propósitos

³⁴ *Ibíd.* p.53.

redistributivos hacia los grupos sociales, familias, personas y ámbitos territoriales en condiciones de pobreza, exclusión o discriminación”³⁵

En esta cita se muestra claramente la complementariedad de la política social en el inicio de este periodo de gobierno, ya que adopta criterios universales (propios de este periodo), combinados con criterios territoriales (característicos del periodo 2000-2006) y con la identificación de grupos sociales específicos que requieren atención prioritaria (punto esencial en el periodo 1997-2000), mostrándose claramente la suma de políticas, con transformaciones graduales, no el cambio total de la agenda social del gobierno.

Fuera de la complementariedad ya mencionada, dos temas serán de suma relevancia en la agenda social de este periodo de gobierno: el combate a la desigualdad y le inequidad³⁶, y lo que se define en el programa de desarrollo social como las tendencias estructurales en el distrito federal y los retos para la cuestión social, que presentan desafíos específicos organizados en tres dimensiones, la dimensión económica, la dimensión socio-demográfica y la dimensión ambiental territorial, es en estos dos temas con sus respectivos contenidos donde de manera general se muestra parte esencial de la orientación de la política social y como veremos más adelante se materializaran en una tercera generación de programas sociales implementados.

3.1.1.3.2 Ejes básicos en la construcción de la política social

Los ejes básicos para la construcción de la política social se expresan claramente en siete estrategias en las que se agrupan los puntos esenciales a implementar para la posterior instrumentación de la agenda y programas sociales³⁷:

³⁵ *Ibíd.* p.54.

³⁶ Considerando que la desigualdad se presenta de manera multidimensional en la ciudad, incluyendo los ingresos monetarios, la calidad del trabajo y del empleo, la garantía de la seguridad social, el goce de los derechos a la salud, la educación, la vivienda, la recreación, el deporte y la cultura, el acceso a bienes urbanos, la calidad de vida en el territorio y la propiedad inmobiliaria y la disposición de tiempo libre. Y que bajo la misma línea, la inequidad no es solo una relación de poder que reproduce la desigualdad e impide el pleno goce de los derechos humanos, ya que es también un obstáculo para acceder a los beneficios del desarrollo.

³⁷ *Ibíd.* p.p.67-69.

a) Articulación de políticas

Este eje considera que para obtener resultados de corto, mediano y largo plazo se requiere de una articulación efectiva de la política social, la política económica, la política de desarrollo urbano y la política ambiental. Para esto será necesario innovar en el campo de las políticas públicas construyendo políticas socio-económicas, socio-urbanas y socio-ambientales.

Según el gobierno local, en esta parte es esencial comprender la necesidad esencial de que el desarrollo social, desarrollo urbano, desarrollo económico y desarrollo sustentable deban estar articulados unos con otros, ser coherentes y consistentes entre si y buscar al final todos, respetando sus ámbitos específicos, la elevación del bienestar, la construcción de la equidad, el abatimiento de la desigualdad y la mejora del tejido social y la cohesión comunitaria.

b) Transversalidad

Buscar que la articulación de políticas se exprese en la transversalidad de todas las acciones de gobierno en materia de política social, es un reto, y se conseguirá mediante la elaboración del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal y el funcionamiento permanente de la comisión interinstitucional del desarrollo social, en donde se encuentran representadas tanto las entidades y dependencias del gobierno central como los gobiernos delegacionales.

c) Integralidad.

Con este eje se buscará que la articulación y la transversalidad sea un componente estructural de todas las políticas y programas y se construya desde la planeación y el diseño. Para ello será fundamental rebasar la tradicional planeación y ejecución sectorial y pasar a una planeación y ejecución transversal, intersectorial e integral.

d) Territorialidad.

Este concepto como ya se había manejado en el periodo de gobierno anterior, da un giro en el sentido de proponerse que sin descuidar la atención de problemáticas sectoriales, temáticas o específicas se priorizará la planeación y ejecución

territorializada de políticas y programas, ya que desde su perspectiva, es precisamente en el ámbito territorial donde pueden desarrollarse políticas y programas integrales.

e) Progresividad

Este punto considera que los objetivos de política social sólo pueden lograrse de manera progresiva, sostenida y acumulativa. Por ello la estrategia de progresividad es fundamental desde una perspectiva de planeación de largo plazo, buscando lograr año con año avances reales que de manera creciente acerquen al cumplimiento de los objetivos y metas trazadas.

f) Evaluación permanente

Para valorar avances, remover obstáculos y corregir deficiencias, es necesario prestar atención a la evaluación, es así que este es un eje de trascendental importancia será instrumentado con la entrada en funciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social que permitirá producir conocimiento e información sistemática para lograr una dinámica de monitoreo permanente y mejora continua de la política social.

g) Incremento del gasto social

Y por último, para dar cumplimiento a los objetivos será indispensable cumplir con la disposición de la Ley de Desarrollo Social de lograr incrementos reales anuales en el gasto social, y con base en los resultados de la evaluación interna y externa mejorar la calidad, eficacia y eficiencia del gasto.

Como se mostró en esta parte, para dar primacía al desarrollo social, como punto esencial de agenda de gobierno, es necesario dar cuenta de la importancia del incremento permanente y progresivo del gasto social real, particularmente del aplicado de manera directa en programas sociales y el correspondiente a gastos administrativos y corrientes que no llegan de manera directa a los ciudadanos.

Por otra parte es importante mencionar que estos ejes que se encuentran especificados en la actuación administrativa, reflejan los valores y la orientación del

gobierno que los propone, pero mostrando una gradualidad, pero diferenciándose de la composición de la política impulsada en el periodo de gobierno anterior, podríamos resumirlo en una frase: las políticas sociales de los últimos tres gobiernos de la ciudad son graduales, acumulativas y de continuidad (mostrado en las orientaciones de cada una de las políticas), pero con diferencias de enfoques en los ejes que rigen la política social instrumentada, pero no contradictorios, mejor dicho complementarios.

3.1.1.3.3 Instrumentos de ejecución de la política social

La instrumentación de estas acciones recae fundamentalmente en cada una de las secretarías del GDF, ya que a diferencia del PITDS del periodo de gobierno anterior, en este no se implementa un programa coordinador de toda la política social, dando esta situación a una dispersión que se muestra en la amplitud de su Programa de Desarrollo Social, pero no mostrando la articulación de las acciones y su vinculación entre sí, fuera de las menciones referentes al seguimiento mediante el Consejo y la Comisión Interinstitucional, ambos del Desarrollo Social, establecido en el capítulo tercero de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Esta diferencia se muestra claramente en lo referente a la instrumentación de los programas mediante acciones independientes por área y muchas ocasiones por secretaría, no utilizando el territorio como espacio específico de desarrollo de actividades y catalizador de los recursos públicos aplicados de manera directa. Es así donde los instrumentos de ejecución son los tradicionalmente ocupados, los programas y la atención institucional vía ventanilla o acciones institucionales por cada instancia de gobierno.

Fuera de acciones no regulares como Redes³⁸ o del programa "Ángel", que evolucionaron en sus modelos de atención al público, la desarticulación de la política social de la ciudad es tangente y lo que recuperamos en esta investigación, es que fuera del impulso al desarrollo institucional de la política social, no existe un eje articulador de esta misma, fuera de aspectos de carácter genérico como es el caso del

³⁸ Este programa vinculaba todos los servicios otorgados por la Secretaría de Desarrollo Social, por medio de brigadas comunitarias que otorgaban todos los servicios por unos días en determinadas comunidades, principalmente en zonas de alta o muy alta marginación, pero no teniendo una vinculación pormenorizada como era realizado por el PITDS.

programa de desarrollo social, el cual está obligado a ser presentado como requisito de ley.³⁹

Esto se muestra en la composición del siguiente cuadro, en el cual algunos programas son operados y concentrado por la oficina del secretario de desarrollo social, otros más por el DIF-DF, otro por la Secretaria de Salud; sin embargo no están regidos por un plan territorial que sea la base de articulación de la acción institucional, llevando a que exista duplicación y hasta triplicación de acciones institucionales con los mismos beneficiarios, esto sin contar a lo referente a las delegaciones políticas.

Bajo la misma línea, dentro de los instrumentos de ejecución de la política social se construyeron dos figuras de importancia fundamental en la implementación de la política social de la ciudad y que van de la mano de lo anteriormente mencionado:

El Sistema Integral del Desarrollo Social en donde se busca que se definan y precisen las competencias, atribuciones y naturaleza de los programas sociales del gobierno central y de las delegaciones políticas, la diferencias entre unos y otros, así como la manera de articularse y complementarse para lograr metas y objetivos conjuntos.

La conformación del Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un organismo público descentralizado con autonomía de gestión y que contara con un comité de evaluación y recomendaciones integrado por un servidor público y seis consejeros ciudadanos, que contara con atribuciones de para evaluar de manera independiente la política y los programas sociales, así como emitir recomendaciones vinculatorias.⁴⁰

Cuadro 12

PRINCIPALES PROGRAMAS DE LA POLITICA SOCIAL DEL GDF 2007
MARCELO EBRARD CASAUBÓN
Programa de uniformes escolares gratuitos(SDS)
Programa comunitario de mejoramiento barrial(SDS)
Módulos de participación ciudadana y seguridad pública(SSP)

³⁹ Cfr. Secretaría de Desarrollo Social-Gobierno del Distrito Federal., “Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal, Reglas de Operación”. SDS-GDF. México 2009 y Ziccardi, Alicia., Óp. Cit. p.124.

⁴⁰ Supra. próximo sub capítulo.

Talento Joven(IJDF)
Educación Garantizada: Seguro de manutención(DIF)
Prepa Sí: Becas a Jóvenes del nivel de educación medio superior(SE)
Beca universal para bachillerato en línea(SE)
Seguro de desempleo(EPS)
Niños Talento(DIF)
Impulso a cooperativas(EPS)
Medibuses: Salud para la mujer(SS)
Visitas medicas domiciliarias para ancianos(SS)

Fuentes: GDF., "Programa de Desarrollo Social 2007-2012". SDS. México 2009 y La Jornada, Suplemento "10 años de gobierno de Izquierda en el DF". México, miércoles 5 de diciembre de 2007

3.1.1.3.4 Enfoque y posición con respecto a la pobreza

La pobreza está en el programa de desarrollo social, pero no como un tema de extrema centralidad, más aun, esta manejado de manera complementaria junto con la discriminación, la inequidad y la desigualdad, estableciéndose sí como prioridad, pero solo como una entre toda la diversidad de las que se presentan en sus objetivos sociales.

El GDF en este periodo considera que la pobreza es una realidad social que expresa déficit en el ejercicio de los derechos sociales, teniendo carácter multidimensional y que no se reduce exclusivamente a la dimensión del ingreso⁴¹, es así que la pobreza es considera como la carencia de las posibilidades de hacer efectivos los derechos sociales de las personas, no como la carencia de ingreso que permita satisfacer las necesidades básicas con base en el ingreso.

Esta diferencia, expresada en el periodo anterior con el Índice de Marginación Social del D.F., no muestra características propias o propuestas específicas para medir la pobreza o cualificarla en el primer año de gobierno, más sin embargo en sus objetivos para los próximos 20 años, uno de ellos es la eliminación de la pobreza

⁴¹ Basando su concepción de pobreza en lo especificado en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal en su artículo primero y tercero, fracción XV y IV, respectivamente, que la considera como la incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre, buscando integrar las políticas y programas contra la pobreza en el marco de las políticas contra la desigualdad social.

absoluta⁴², sin embargo en el objetivo general y los objetivos específicos del programa de desarrollo social no se cita el combate a la en ninguno de sus puntos, girando todos los puntos sobre la búsqueda de la efectividad de los derechos sociales, la reducción de la desigualdad, exclusión y la inequidad.

Lo que clarifica lo anterior es que la política social impulsada por el gobierno de la ciudad en esta etapa de inicio (recordemos que este trabajo solo abarca hasta fines del 2007), no muestra una clara orientación al combate a la pobreza, ya que no cuenta ni con un programa o plan específico de su combate, ni con una medición específica para cuantificación y cualificación⁴³, siendo herramientas elementales para el abordaje institucional de cualquier problema.

Pero esto más allá de ser un déficit es una diferencia entre los puntos y concepciones que determinan su política social, ya que el Distrito Federal al no contar con indicadores de pobreza y marginación tan altos como los demás estados de la república, se pensaría que tiene resuelta toda la problemática social, ante la negativa de esta afirmación y que se expresa en la realidad, el enfoque utilizado por este gobierno es el de buscar reducir las desigualdades, la exclusión de los beneficios que otorga la ciudad y la inequidad en sus diversa expresiones, resumiendo, no es que sea omiso, sino que entiende y afronta el problema desde otra arista, más general pero no por ello peor.

3.2. La medición de la pobreza y las herramientas institucionales para su cuantificación y atención en el gobierno de la Ciudad de México

La medición de la pobreza en la Ciudad de México se encuentra en un proceso similar al llevado a cabo a nivel federal en este tema en el año 2000, claro está que con diferencias importantes⁴⁴, la ciudad en 2007 comienza a abrir la puerta a la elaboración de indicadores que la midan con la creación del EVALÚA(Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal) dotándolo de facultades en cuestión de medición y evaluación de política social; aunque para finales de 2007,

⁴² vid. Sub capítulo 1.1.2. Pobreza absoluta y pobreza relativa.

⁴³ Si acaso la construcción del Consejo de Evaluación ayuda, ya que cuenta con facultades para medir la pobreza y desigualdad de manera periódica.

⁴⁴Infra. Capítulo II.

fuera de realizar algunas evaluaciones internas y externas de la política social de las delegaciones y de algunas dependencias de la administración pública local, no se ha llegado a la presentación de indicadores accesibles a la población que midan particularmente la pobreza.

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar la existencia de herramientas institucionales de determinación y medición de beneficiarios potenciales de los programas sociales, que en algunos casos lograron identificar problemas de marginación social realizando ejercicios de delimitación territorial, o que en otros se realizaron con el fin de entender la dimensión de la pobreza de una manera más clara y utilizando metodologías de carácter integrada, ya que estas herramientas con sus respectivos estudios fueron parte importante de la política social en el periodo 2000-2006, y son retomados en algo por el gobierno actual de la ciudad.

Es de relevancia hacer énfasis sobre la dotación de facultades de medición de la desigualdad y la pobreza al EVALÚA, sin que ello asegure el establecimiento periódico del mismo o el tipo de metodología a utilizar, es por ello que mientras no exista ejercicios concretos de medición y establecimiento de un método de medición específico, no serán más que buenas intenciones.

3.2.1 Los ejercicios de medición de la pobreza en la Ciudad, dos ejemplos representativos

Los dos métodos que revisaremos a continuación son los que cuentan con mayor relevancia en la medición de la pobreza en la ciudad, uno fue realizado por el gobierno de la ciudad en el año 2000 y fue utilizado como herramienta para la asignación del presupuesto público en todo el periodo de gobierno; el problema del mismo es que aunque ayuda a determinar beneficiarios posibles, no mide la pobreza de manera explícita. El segundo fue realizado a solicitud del gobierno local, elaborado por Julio Boltvinik y Araceli Damián, aplicando el método de medición integrado de la pobreza y confrontándolo con los resultados de la medición de la pobreza a nivel federal, pero no vinculado con ninguna política específica.

Es importante mencionar que existen pocos documentos sobre la medición de la pobreza en los gobiernos locales, ya que es un tema que podríamos considerar de

reciente atención en nuestro país, por ende las fuentes para poder realizar una comparación entre modelos o métodos de medición y atención es limitada, más lo que desarrollaremos a continuación es un análisis del funcionamiento de dos métodos, uno aplicado por el gobierno y el otro realizado desde la academia, intentando reflejar cómo ha tomado la medición de la pobreza el GDF en los últimos 7 años.⁴⁵

1.2.1.1 Índice de Marginación Social de Distrito Federal

La construcción de este índice respondió a la necesidad de contar con un instrumento de planeación que, además de precisar la población residente en cada espacio territorial y sus principales características económicas, sociales y de dotación de infraestructura básica, diera cuenta de las condiciones de rezago y marginación social, al tomar en cuenta las condiciones de rezago y marginación social que presentaban sus habitantes, tomando en cuenta aspectos como la educación, la salud, la vivienda el ingreso y la dotación de bienes patrimoniales básicos para el mejor desempeño de las actividades familiares e individuales en el ámbito capitalino.⁴⁶

Esta posición nos clarifica que la construcción de este índice se desprende de la necesidad de determinar la magnitud e intensidad de las carencias sociales que enfrentaban los habitantes de la ciudad y buscando con ello la integración y territorialización del presupuesto, priorizando las Unidades Territoriales con mayores niveles de marginación.

Como ya lo mencionamos al inicio, la marginación se presenta en la imposibilidad de propagar el progreso técnico en las estructuras económicas y en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y disfrute de los beneficios generalizados en una sociedad⁴⁷, este concepto es el que definirá la medición de la marginación social en el caso del índice construido por el gobierno de la ciudad.

En esta medición la población marginada es entendida como integrante de una sociedad en la que por diversas causas la organización socioeconómica y política vigente la integra en el proceso productivo, pero al mismo tiempo la excluye total o

⁴⁵ Es importante hacer la notación de que antes del año 2000, no existe registro de la realización de mediciones oficiales o académicas específicamente relacionadas al combate de la pobreza, razón por la que no se toma ningún ejemplo de ese periodo,

⁴⁶ Secretaría de Desarrollo Social y Consejo de Desarrollo Social de la Ciudad de México., Óp. Cit. p.37

⁴⁷ V. capítulo I.

parcialmente del acceso al consumo y disfrute de bienes y servicios y de la participación en los asuntos públicos⁴⁸, para Damián los índices de marginación pueden ser considerados como una variante del método de necesidades básicas insatisfechas, con variables más limitadas y umbrales más bajos.⁴⁹

El modelo aplicado por el GDF no mide pobreza de manera particular, mide marginación que expresa dimensiones distintas de insatisfacción de necesidades a la pobreza, pero eso no resta que sea un ejercicio sin precedentes en la ciudad (según la literatura del tema, en el país) y que sea muy valioso su análisis, sumando el hecho de que sus resultados están vinculados y dan origen a una forma de administración del gasto social.

3.2.1.1.1 Metodología

La unidad básica de identificación del índice fue la Unidad Territorial, establecida en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1998, esta legislación faculta al Instituto Electoral del Distrito Federal para determinar las unidades territoriales de acuerdo al tamaño y densidad de la población de las colonia, pueblos, barrios o unidades habitacionales, seleccionando espacios homogéneos y articulados por sus condiciones sociales, económicas y culturales. Lo anterior se consiguió aplicando los siguientes criterios por parte de IEDF:

1.- Cinco fuentes de información:

- Cartografía por sección electoral del IFE, 1998
- Cartografía del centro de investigaciones en arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM (CIAU)
- Carta de regiones catastrales, Tesorería del Distrito Federal
- Códigos Postales de la Ciudad de México, Guía Roji de México, 1994

2.- Realización de concordancia entre las anteriores para obtener una nueva propuesta que tuviera consistencia con las unidades territoriales reconocidas.

⁴⁸ Secretaría de Desarrollo Social y Consejo de Desarrollo Social de la Ciudad de México., Óp. cit. p.41.

⁴⁹ Damián, Araceli., “Derechos socioeconómicos y pobreza. Una alternativa para medir la pobreza en el DF”. En Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México. Dirección General de Equidad y Desarrollo Social / Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. 2004

- 3.- Respetar los límites de las demarcaciones territoriales, no incluyendo colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales en dos o más demarcaciones territoriales.
- 4.-Mantener los límites de las secciones electorales en la conformación de las unidades territoriales.
- 5.-Delimitar de manera equitativa en caso de que alguna sección compartiera una o más colonias o barrios, pueblos o unidades habitacionales y que los límites no pudieran ser establecidos con ninguno de los criterios anteriores.⁵⁰

Basándose en el ejercicio elaborado por el IEDF y en los ajustes se conformo el catalogo cartográfico de las U.T., que posteriormente fueron delimitados en mapas digitales y ajustados a los AGEBS del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y posteriormente georreferenciar la información estadística disponible del Censo General de Población y Vivienda 2000 de las AGEBS a las Unidades Territoriales y posteriormente a nivel manzana.

Esto permitió distinguir áreas geográficas y grupos poblacionales con características diferenciadas y particulares en cuanto a su perfil socio económico y posteriormente de marginación social.

Posteriormente para construir su índice de marginación, el gobierno local utilizó cuatro dimensiones: educación, ingreso, patrimonio y vivienda, aunque este índice maneja implícitamente una línea de la pobreza al establecer como una de las variables la población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos, los indicadores utilizados para construirlo fueron:

- Población de 15 años y más sin secundaria completa.
- Población ocupada que no recibe ingreso o que recibe hasta dos salarios mínimos mensuales de ingreso por su trabajo.
- Viviendas particulares habitadas que no disponen de teléfono.
- Viviendas particulares con piso sin mosaico u otro recubrimiento.
- Viviendas particulares habitadas sin agua entubada dentro de la vivienda.
- Promedio de ocupantes por cuarto dormitorio en viviendas particulares.

⁵⁰ Secretaría de Desarrollo Social y Consejo de Desarrollo Social de la Ciudad de México., Óp. Cit. p.43

Es así que con estos indicadores, obtenidos en el XII Censo de población y vivienda del año 2000 a nivel manzanas, se consiguió identificar áreas geográficas y grupos poblacionales con características diferenciadas y particulares en cuanto a su perfil socioeconómico y de marginación social a nivel de Unidades Territoriales.

Uno de los problemas del índice de marginación es que al identificar áreas geográficas marginadas deja fuera a hogares pobres que viven en áreas clasificadas como no marginadas e incluye a otros hogares no pobres en las contrarias, un mecanismo para restringir esta inoperatividad es el hacer el muestreo hasta nivel de manzanas, pero ese error es recurrentes debido a su limitación en la detección individual.

Es innegable que en la detección de marginación existe un grado de asociación con la pobreza, sobre todo en el sentido de las necesidades básicas de la misma, como la educación y o el tipo de piso utilizado, pero no la refleja del todo, ya que como se muestra en el caso de la ciudad que considera como indicadores el nivel de estudios secundarios y el piso sin recubrimiento en lugar de tierra, el nivel del ingreso con 2 salarios mínimos es igual que el utilizado por el CONAPO, restringiendo así las manzanas donde sus integrantes ganen 3 salarios mínimos(\$2,831.92 mensuales)⁵¹y donde sumándose otro indicador, lleva a que unidades territoriales, manzanas e incluso familias, cambien de manera importante su posición dentro de este índice.

3.2.1.1.2 Resultados

La aplicación de la metodología permitió en forma sintética conocer en el índice la magnitud, intensidad y ubicación territorial de la marginación, estratificando la población y las unidades territoriales en cinco grados: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo en las siguientes proporciones:

⁵¹ Calculados con información obtenida en: <http://www.sat.gob.mx>, Consultada el 19 de octubre de 2009.

Cuadro 13

Índice de Marginación Social del Distrito Federal (construido por el GDF-2001)				
Grado de Marginación	Millones de Habitantes	Porcentaje	UT ´ S	Porcentaje
Muy alto	2,164,961	25.2	276	20.4
Alto	1,905,867	22.1	274	20.3
Medio	2,160,688	25.1	319	23.6
Bajo	968,300	11.3	177	13.1
Muy bajo	1,385,103	16.1	306	22.6
Totales	8,605,239	100	1352	100

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social y Consejo de Desarrollo Social de la Ciudad de México., "La política social del gobierno de Distrito Federal 2000 – 2006". SDS. México 2006 y Salcedo Hernández, Soledad., " Perfil de la marginación en el Distrito Federal", en Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México. Dirección General de Equidad y Desarrollo Social / Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. 2004

Como ya se mencionó con anterioridad, el análisis de la marginación permitió considerar a todos aquellos sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago o vulnerabilidad, valorando las desigualdades sociales en su dimensión territorial, diferenciando su intensidad y dando la oportunidad de atacar sus consecuencias, pero atacando áreas geográficas específicas no familias o habitantes en lo particular, no es un método que ayude a la focalización, sino que impulsa el desarrollo social comunitario.

Otro punto de relevancia es la construcción de un sistema de información tan completo que se convirtió en una herramienta fundamental en la planeación y ejecución del gasto social, este índice fue vinculatorio entre el aparato gubernamental, el presupuesto y las comunidades.⁵²

1.2.1.2 Índice Integrado de Medición de la pobreza

En el año 2004 el gobierno de la Ciudad por medio de la Secretaría de Desarrollo Social solicitó la elaboración de la investigación "La pobreza en el Distrito Federal en 2004" a los Doctores Araceli Damián y Julio Boltvinik del Colegio de México en la cual se realizó la primera medición institucional del GDF específicamente de la pobreza(y

⁵² Salcedo Hernández, Soledad., " Perfil de la marginación en el Distrito Federal", en Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México. Dirección General de Equidad y Desarrollo Social / Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. 2004. P. 61

no de marginación como es el caso del índice citado en el sub. capítulo anterior), en la cual se reprodujo el método del CONEVAL para la medición de las 3 líneas de la pobreza y posteriormente se aplicó el método de medición integrada de la pobreza, para tener como resultado una comparación entre los pobres aceptados por el gobierno federal y los existentes según el método del MMIP.

3.2.1.2.1 Metodología

Como ya se mencionó en el primer capítulo⁵³, los métodos integrados pretenden construir un índice en el que se complementen los métodos de línea de la pobreza y necesidades básicas insatisfechas, sorteando así las deficiencias de ambos métodos⁵⁴, el MMIP busca la complementariedad de los dos métodos en los que se apoya, precisando cuáles necesidades se detectaran por el método de NBI y cuáles vía LP:

Por Necesidades Básicas Insatisfechas:

- Adecuación Sanitaria (agua y drenaje)
- Recolección de Basura
- Teléfono
- Adecuación educativa de adultos y menores en edad escolar
- Adecuación energética (electricidad y combustible para cocinar)
- Vivienda
- Mobiliario y equipamiento del hogar

Por Línea de la Pobreza⁵⁵:

- Alimentación
- Vestido, calzado y cuidado personal
- Higiene personal y del hogar

⁵³ V. Capítulo I, sub. capítulo 1.2.3. “Medición integrada de la pobreza”

⁵⁴ El método de la línea de la pobreza por lo general no considera los derechos y bienes gubernamentales de carácter gratuito, el nivel endeudamiento, el tiempo disponible para educación recreación o descanso etc. y el método de NBI deja de considerar por lo regular el ingreso corriente y otras fuentes de financiamiento público y privado al igual que el tiempo disponible.

⁵⁵ Damián, Araceli y Boltvinik, Julio., “La pobreza en el Distrito Federal en 2004”., Secretaria de Desarrollo social – El Colegio de México. México 2005. pp. 3-5.

- Transporte y comunicaciones básicas

Mixtos:

- Atención de Salud y seguridad social

La atención a la salud y seguridad social, ya que al poder ser atendidos por servicios gratuitos y públicos o privados y de costo requieren un tratamiento mixto, siendo que si no son atendidas en la esfera de lo público o privado se considera como una necesidad insatisfecha.

- Recreación, información y cultura

Estas necesidades son de igual forma satisfechas en algunos casos por medio de bienes públicos, pero casi siempre traen consigo gastos que resulta necesario ser medidos desde el gasto.

- Tiempo disponible

Las personas necesitan tiempo disponible para el trabajo domestico, para la interacción social, incluida la participación cívica y política, para la educación y para llevar a cabo las actividades que decidan, como la recreación, meditación etc., con este fin se propone una metodología para identificar la carencia de tiempo disponible calculando el exceso de tiempo de trabajo.

Ya en la aplicación específica para el caso del Distrito Federal y basada en los microdatos de la encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2004, citada anteriormente y elaborada por el INEGI, se seleccionaron siete dimensiones por el método de NBI y una por procedimiento mixto (LP-NBI), presentados a continuación:

- I. Inadecuación de la cantidad y calidad de vivienda, formada por 2 sub dimensiones: inadecuación de la calidad de la construcción(expresada en los materiales utilizados en muros, techo y recubrimiento del piso) e inadecuación de cantidad de espacio por ocupante(hacinamiento, medida por la relación entre cada uno de tipos de espacios y el número de ocupantes)
- II. Inadecuación de las condiciones sanitarias, que se integra por los indicadores de agua drenaje y excusado
- III. Inadecuación energética, electricidad y combustible para cocinar

- IV. Inadecuación del patrimonio básico o bienes durables, equipos domésticos asociados a las necesidades de alimentación, higiene y recreación entre otras y son fuente de bienestar y no expresión de una necesidad en lo particular
- V. Rezago educativo, que se construye a partir de los indicadores de alfabetismo, asistencia escolar y nivel de instrucción
- VI. Recolección de basura
- VII. Teléfono domestico
- VIII. Inadecuación de acceso a la atención (Mixto)

Al integrar así las dimensiones de LP, NBI y una categoría de tiempo, se obtiene el indicador integrado del MMIP para cada hogar, que indica si se es pobre o no y la intensidad de su pobreza.

Obteniendo los resultados de la aplicación del método los resultados nos permiten clasificar a la población pobre en tres estratos y dos estratos agregados: indigentes(que cumplen con menos de la mitad de las normas definidas, de ingreso, tiempo y necesidades básicas), muy pobres(Cumplen entre la mitad y dos terceras partes de las normas) y pobres moderado(son los que aun cubriendo cinco cuatro quintas partes de las normas se mantienen en déficit), los estratos agregados propuestos son los pobres no indigentes(muy pobres + no indigentes) y los pobres extremos(indigentes + muy pobres).

En cuanto a los estratos no pobres se proponen los siguientes: Con SANBRIT⁵⁶(las personas que entran en estas categorías, cubren las satisfacción de necesidades básicas y requerimientos de ingresos y tiempo, así como rebasan el cumplimiento de las normas definidas o las rebasan en menos de 10%), Clase media(es la población que rebasa las normas entre 10 y menos de 50%) y Clase alta (rebasan las normas en 50% o más).

3.2.1.2.2 Resultados

Según este estudio el 61.9% de la población en 2004, 5,4 millones de personas son pobres, sumando en sus respectivos estratos 30.6% en pobreza extrema

⁵⁶ *Ibíd.*p.18.

(2,67 millones de personas) y 31.2% en pobreza moderada (2,73 millones). La población no pobre corresponde al 38.1% o 3,33 millones de la población total, con una distribución de los estratos en la siguiente proporción: SANBRIT 12.2%(1,06 millones), clase media 13.4%(1,17 millones) y clase alta 12.6%(1,10 millones).⁵⁷

Cuadro 14

Método de Medición Integrada de la Pobreza 2004 Damián y Boltvinik Estratificación porcentual y en millones de habitantes		
Estrato	Porcentaje	Millones de Personas
Indigentes	14.98	1.307754
Muy pobres	15.64	1.365372
Pobres moderados	31.24	2.727252
Total de pobres	61.86	5.400378
SRI	12.15	1.060695
Clase Media	13.38	1.168074
Clase alta	12.61	1.100853
Suma de no pobres	38.14	3.329622
Total	100	8.7300000

Fuente: Damián, Araceli y Boltvinik, julio., “ La pobreza en el Distrito Federal en 2004”,
Secretaría de Desarrollo social – El Colegio de México.
México 2005.

Uno de los aportes del estudio realizado por Damián y Boltvinik es la aplicación de la metodología de la SEDESOL y posteriormente adoptada por el CONEVAL, según los autores, lo que nos muestra esta aplicación es que más del 70% de la población del D.F. equivalente a 6,2 millones de personas resultan calificadas como no pobres y la mayor parte corresponde a la categoría de pobreza de patrimonio, mientras sólo muy pequeñas las poblaciones identificadas en pobreza alimentaria y de capacidades.

Cuadro 15

Pobreza en el DF en 2004 Método SEDESOL-CONEVAL		
Tipo de pobreza	Personas	% del Total
alimentaria	462,312	5.30
capacidades	391,801	4.49
patrimonio	1,638,570	18.77

⁵⁷ *Ibíd.* p.22

suma de pobres	2,492,683	28.56
no pobres	6,236,047	71.44
Total	8,728,730	100

Fuente: Construcción propia con información de Damián, Araceli y Boltvinik, julio., "La pobreza en el Distrito Federal en 2004"., Secretaría de Desarrollo social – El Colegio de México. México 2005.

Para los autores, una medición como la de SEDESOL-CONEVAL, desconoce los derechos de la población nacional, así como establece umbrales de pobreza muy bajos, negando derechos y subestimando la importancia de la pobreza urbana en el país y en particular en las grandes metrópolis. Ya que aunque en los estudios se refleja claramente que existe una diferencia a la baja respecto al resto del país (la incidencia nacional de de pobreza alimentaria triplica a la del D.F. mientras que la rural la quintuplica), eso no quiere decir que por su densidad poblacional, uno de cada 6 pobres alimentarios se encuentre en la ciudad, negarle el derecho a superar esa condición es un claro ejemplo de discriminación.

En la comparación de los dos métodos de medición (MMIP y SEDESOL-CONEVAL) se puede encontrar una muy marcada diferencia, como ejemplo se muestra que la pobreza alimentaria comprende al 5.3% de la población del DF(462 mil personas), siendo que los indigentes identificados por Damián y Boltvinik representan el 15%(1.3 millones de personas), en cuanto a la pobreza de capacidades se muestra que 4.5%(391 mil personas) versus el 15.64% (1.3 millones de personas) de los muy pobres, por último la pobreza de patrimonio corresponde a un nivel un poco mayor de la mitad de la pobreza moderada(18.8%, 1.6 millones contra 31.2%, 2.7 millones).

Cuadro 16

Comparativo de Resultados por Método				
Concepto de Pobreza	Método de SEDESOL-CONEVAL		MMIP- Damián - Boltvinik	
	%	Habitantes	%	Habitantes
Alimentaria/Indigencia	5.34	462,312	15	1,307,754
Capacidades/Muy pobres	4.49	391,801	15.6	1,365,372
Patrimonio/Pobreza Moderada	18.8	1,638,570	31.2	2,727,252
Totales	28.6	2,492,683	61.9	5,400,378

Fuente: Construcción propia con información de Damián, Araceli y Boltvinik, julio., "La pobreza en el Distrito Federal en 2004"., Secretaría de Desarrollo social – El Colegio de México. México 2005.

Más allá de un estudio comparativo y de aplicación metodológica del MMIP para una localidad particular, que en este caso es la Ciudad de México, esta investigación no presenta una influencia plausible en el actuar público institucional en el gobierno, no lo fue en el periodo 2004-2006, debido a la existencia del PITDS y no lo es en el inicio del periodo 2007-2012, es así que la vinculación de esta medición con políticas públicas específicas, ya sea en la construcción de programas para la reducción o combate de la pobreza en sus distintas dimensiones o en herramientas específicas para la toma de decisiones públicas es nula, más allá de utilizar los datos de manera explicativa y diferenciadora con el gobierno federal(es el caso del Programa de Desarrollo Social 2007-2012), no son vinculatorias con el actuar institucional y no se ha asumido como un método oficial por órgano público alguno.

Es así que podríamos decir que el primer método serio de medición de la pobreza en la ciudad, realizado a solicitud del gobierno fue de carácter testimonial, no siendo una herramienta institucional para la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, contradicción a todas luces pero realidad tajante.

3.2.2 La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal: aprobación, objeto y principios

La transformación hacia lo que actualmente es el marco jurídico para el desarrollo social del Distrito Federal, comienza a partir de 1997, año donde por primera vez se eligen sus autoridades políticas, posteriormente en el año 2000 se expide la Ley de Desarrollo Social además de diversos ordenamientos tendientes a dar armonía a toda la política social de la ciudad, brindar reconocimiento a los derechos de los habitantes y fomentar la participación de los sectores en el desarrollo social.⁵⁸

En los años inmediatos se expidieron otros ordenamientos en busca de regular aspectos institucionales (Ley del Instituto de las Mujeres, participación ciudadana, prevenir y erradicar la discriminación) y garantizar la exigibilidad de los derechos sociales reconocidos en la ciudad (Pensión alimentaria, útiles escolares, becas a

⁵⁸ Las leyes del Desarrollo social que se aprueban en 2000 son: Asistencia e Integración Social, Fomento a las Actividades de Desarrollo Social, Derechos de las niñas y los niños, Derechos de las personas adultas mayores, Derechos de las y los jóvenes y Educación

estudiantes de nivel superior y medio superior, acceso gratuito a servicios médicos y medicamento gratuito, seguro educativo, etc.), así como adecuaciones y modificaciones para mantener concordancia entre el marco institucional y los derechos a ejercer.⁵⁹

La Ley de Desarrollo Social se considera el referente normativo fundamental del marco jurídico local en la materia, en virtud de que en ella se incluyen los objetivos y principios básicos de la política y gestión para el desarrollo social, ejemplo de ello es el objeto inicial de la ley que establece como sustento el cumplimiento de la responsabilidad del Estado, con base en lo establecido en la constitución, para que sus habitantes puedan gozar plenamente los derechos sociales universales⁶⁰.

Otros objetivos de relevancia de la Ley son la búsqueda de disminuir la desigualdad social es sus distintas expresiones, incluir las políticas y programas de combate a la pobreza en el marco de las políticas contra la desigualdad, avanzar en mecanismos que impulsen la plena exigibilidad de los derechos sociales, fomentar la reconstrucción del tejido social con base en el orgullo de pertenecía a la ciudad y la comunidad, todos estos objetivos están enmarcados en el objetivo citado en el párrafo anterior, cumplir con las obligaciones Estatales establecidas en la Constitución y que los ciudadanos puedan ejercer plenamente sus derechos, no siendo restringidos como es el caso de la Ley General de Desarrollo Social federal, que limita los derechos a los beneficiarios de programas sociales.

Un punto de relevancia es la definición de política social: "la que realiza el GDF y que está destinada al conjunto de los habitantes del Distrito Federal con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos... con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos"⁶¹, mostrando claramente la orientación de la norma y el actuar institucional en la ciudad.

⁵⁹ Vid. Las leyes y códigos se encuentran en formato magnético en la siguiente dirección electrónica, consultada el 11 de octubre de 2009: <http://www.asambleadf.gob.mx/index2.php?pagina=14>

⁶⁰ Secretaría de Desarrollo Social y Consejo de Desarrollo Social de la Ciudad de México., Óp. Cit. p.65.

⁶¹ Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, Art. 3 Frac. XIV.

Los principios que sustentan la política de desarrollo social son: Universalidad, Igualdad, Equidad de Género, Equidad Social, Justicia Distributiva, Diversidad, Integralidad, Territorialidad, Exigibilidad, Participación, Transparencia, y Efectividad, como en toda norma son el marco en el que se debe planear, ejecutar y evaluar la política de desarrollo social, sus planes y programas.

Siendo destacados los siguientes:

- La Universalidad y exigibilidad de los derechos sociales, que se refiere al derecho de que todos los habitantes se les garantice el acceso y la posibilidad de ejercer sus derechos sociales fundamentales, así como el uso y disfrute de los bienes urbanos y al mejoramiento permanente de su calidad de vida.
- Integralidad y territorialidad de la política social, principios que buscan la articulación y complementariedad entre cada una de las políticas y programas sociales, así como también que esas políticas y programas se lleven a cabo con un enfoque socio-espacial en donde exista un vínculo real y sólido del ámbito territorial como componente del desarrollo social y de la articulación de éste con las políticas de desarrollo urbano.
- Participación social y transparencia, principios que consideran el reconocimiento del derecho y responsabilidad que tiene la sociedad civil a participar en la formulación, ejecución y evaluación de los distintos programas de desarrollo social.⁶²

Cabe hacer mención que en un comparativo de los principios rectores de la política social federal y local, se hace notar que dos principios que se encuentran en la primera que son libertad y sustentabilidad, no están sostenidos en la legislación local, esto debido a un principio básico de concepción de la responsabilidad del Estado y el Individuo, mientras en la ciudad se entiende que los ciudadano tiene determinados derechos por el simple hecho de serlo, para el gobierno federal, el ciudadano tiene la capacidad de elección de los medios para su desarrollo personal y participar en el desarrollo social(principio de la oportunidad o elección individual), en el caso de la sustentabilidad es una omisión por parte de la ley local.

⁶² Secretaría de Desarrollo Social y Consejo de Desarrollo Social de la Ciudad de México., Óp. Cit. p.66.

En posición inversa, este comparativo nos muestra que los principios de universalidad, igualdad, equidad de género, territorialidad, exigibilidad y efectividad, no se encuentran dentro de los considerados principios rectores de la política social federal, esto debido a que la universalidad entendida en las acepciones en las que la hemos venido utilizando contraviene a la postura de igualdad de oportunidades que es el principio básico de la postura respecto al desarrollo social imperante a nivel federal, la territorialidad entendida como una estrategia contrasta con la utilización de la focalización individual como herramienta para economizar recursos e individualizar los beneficios de los programas sociales, los otros principios que no se encuentran en la ley federal marcan la diferencia de importancia de temas para uno y otro gobierno.

3.2.2.1 Composición

La Ley de desarrollo social está compuesta por 50 artículos y 6 transitorios al 06 de febrero de 2007, divididos en 11 capítulos que a continuación citamos:

- Capítulo I, Disposiciones Generales
- Capítulo II, De las Facultades
- Capítulo III, Del Consejo de Desarrollo Social
- Capítulo IV, Integración y Funciones del Consejo Delegacional de Desarrollo Social
- Capítulo V, De la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social
- Capítulo VI, De la Planeación, Programación y Presupuestación
- Capítulo VII, De los Programa de Desarrollo Social
- Capítulo VIII, De la Participación Social
- Capítulo XI, De la Evaluación y del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social
- Capítulo X, De la Denuncia Ciudadana
- Capítulo XI, De las Auditorias

Un punto de central importancia de esta Ley es su carácter pionero, siendo la primera ley de desarrollo social del país, fue aprobada en mayo de 2000, cuatro años antes que la Ley General de Desarrollo Social de enero de 2004, la cual al ser aprobada detonó la búsqueda de normar este asunto en los gobiernos de los estados, es así que en mayo de 2004 se aprobó la Ley de Desarrollo Social de Tamaulipas y la de Chihuahua en 2007.

Dentro de los puntos de mayor relevancia con los que cuenta esta norma se encuentran los siguientes:

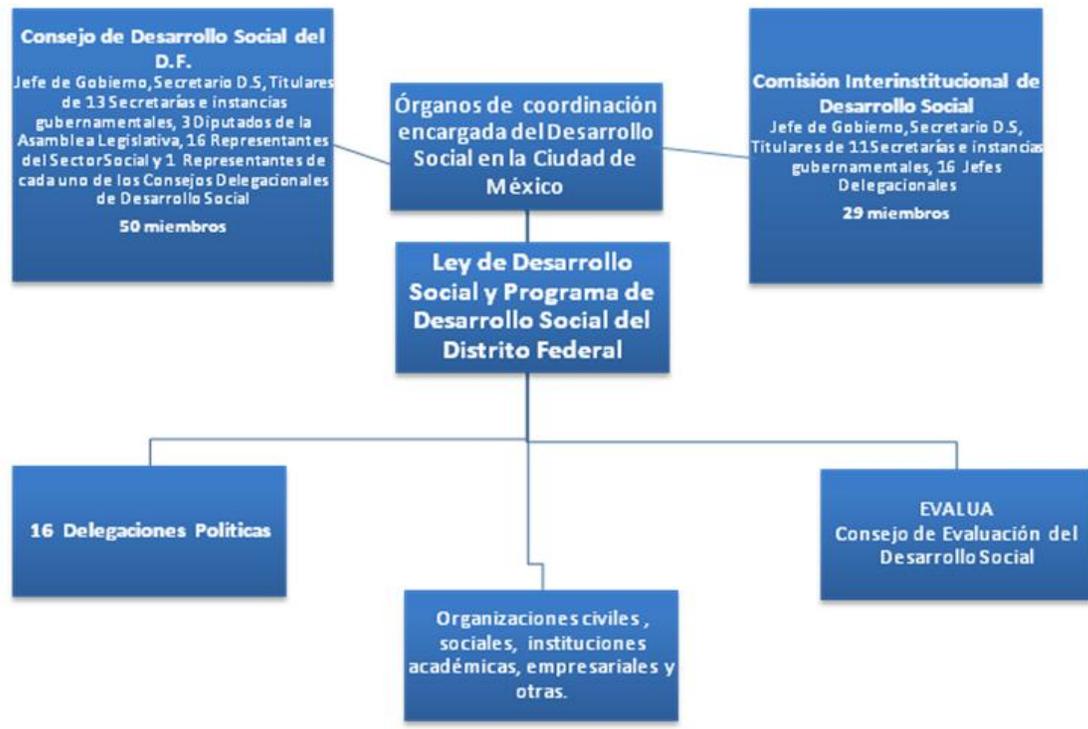
La obligación por parte del ejecutivo local de presentar el Programa de Desarrollo Social para el Distrito Federal, siendo este la herramienta más importante en su planeación, guía para su ejecución y pauta para la evaluación.

Establece las bases institucionales para el funcionamiento de los organismos ejecutores del desarrollo social en la ciudad, así como define las instancias de coordinación institucional, que aunque no están normadas dentro de un sistema estatal del desarrollo social, en la norma se expresa de manera general su composición.

Una característica que muestra su diferencia con la Ley Federal se muestra en el artículo No. 27, que en su tercer párrafo versa: "cuando por razones presupuestales un programa no pueda lograr en su primera fase la plena universalidad se optará por la focalización territorial para delimitar un ámbito socio-espacial en el que dicho programa se aplicará a todos los habitantes de dicho territorio que reúnan las características del programa específico", esto nos muestra que después de no poder generalizar un programa por asuntos financieros se tiene que seguir en una estrategia de focalización territorial, no individual.

Figura 2

Interrelación Jurídica y Administrativa del desarrollo social en el D.F.



Fuente: Propia con información de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Dentro de la Ley se establece la creación del Sistema de Información en materia de Desarrollo Social (SIDESO), que es de uso abierto a la ciudadanía y que contiene la información que sirve para la planeación, ejecución y desarrollo de todas las actividades relacionadas a la política social de la ciudad.

Otro punto de relevancia de la Ley local es el establecimiento de las bases con las cuales tienen que funcionar los programas sociales o reglas de operación, las cuales tienen que contener todo el proceso de planeación con objetivos y metas, así como los requisitos para los beneficiarios, la fecha límite para su publicación y exige que los padrones de beneficiarios sean públicos, poniendo fechas límite para su cumplimiento.

Cuadro 17

COMPARATIVO DE PUNTOS PRINCIPALES DE LAS LEYES DE DESARROLLO SOCIAL	
Federal	Local
Reconocimiento de derechos	
Reconoce los derechos para el desarrollo social y posteriormente los limita a los beneficiarios de los programas sociales	Reconoce las obligaciones sociales establecidas en la constitución y establece que estos mismo son reconocidos como derechos sociales universales
Programa de Desarrollo Social	
Si, establecido en la Ley Nacional de Planeación	Si, con base en la Ley Local de Planeación
Financiamiento y gasto	
Establece que no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados	Se establece que en el gasto destinado a desarrollo social se procurara que mantenga siempre incrementos reales
Definición y medición de la pobreza	
Asigna la responsabilidad de la definición, identificación y medición de la pobreza al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo Social	Se lo otorgan facultades al Consejo de Evaluación del Desarrollo social de definición y medición de la pobreza, siempre ligada a la desigualdad.
Herramientas institucionales de coordinación	
Se estable el Sistema Nacional de desarrollo social en el cual participa el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, estableciendo: la comisión nacional de desarrollo social, la comisión intersecretarial de desarrollo social, el consejo consultivo del desarrollo social	Se establece la creación del Consejo de Desarrollo Social, los Consejos Delegacionales de desarrollo social, la comisión interinstitucional de desarrollo social.
Órganos de denuncia ciudadana	
Contraloría Social	Contraloría Local

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Desarrollo Social y Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

La pobreza en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, está definida como: “la incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre”⁶³ y está ligada casi en todas sus menciones a la desigualdad, claro ejemplo de ello se presenta en el Artículo 1, fracción IV que establece que se deberá “integrar las políticas y programas contra la pobreza en el marco de las políticas contra la desigualdad social” y también en las atribuciones que la presente otorga al Consejo de Evaluación de la Política Social que se expresan de la siguiente manera: “Definir y medir bianualmente la desigualdad y la pobreza en el Distrito Federal, conforme a la metodología que el mismo defina”, esto nos expresa que aunque la pobreza es considerada un claro problema social, desde la

⁶³ Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, Art. 3 Frac. XV.

visión del GDF está ligada estrictamente a la desigualdad y que mientras se pueda dar efectividad a los derechos sociales y se reduzca la desigualdad, la pobreza disminuirá.

3.2.2.2 El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social (EVALÚA)

El EVALÚA fue creado el día 21 de septiembre de 2007, estableciéndose como un organismo público descentralizado que tiene a su cargo la evaluación externa de la política social de la Administración Pública del Distrito Federal y de los programas sociales que ejecuta⁶⁴, mediante el decreto correspondiente firmado por el Jefe de Gobierno, en este decreto se citan las principales funciones y atribuciones en las que se encuentran las siguientes:

- Definir y medir de manera periódica la desigualdad y la pobreza en el Distrito Federal.
- Realizar la evaluación externa de la política social en su conjunto y de los programas sociales realizados por las dependencias, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Realizar un informe anual sobre avances y retrocesos del Distrito Federal en materia de desarrollo social.
- Realizar recomendaciones y observaciones a las dependencias ejecutoras de los programas evaluados con carácter vinculatorio, lo que permitirá establecer un proceso de retroalimentación entre los programas sociales y sus evaluaciones.
- Desarrollar las metodologías, instrumentos e indicadores necesarios para llevar a cabo la clasificación de las unidades territoriales del Distrito Federal según su grado de desarrollo socioeconómico.
- Desarrollar las metodologías, instrumentos e indicadores necesarios para medir el avance en el cumplimiento tanto de los objetivos como de los principios que establece la Ley.
- Emitir convocatorias y definir los lineamientos generales a los que deberán apegarse las evaluaciones externas cuando este organismo no pueda realizar dicha tarea.⁶⁵

Establecidas también en el Capítulo Noveno del la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

⁶⁴ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de septiembre de 2007. P.2.

⁶⁵ *Ibíd.* Pp.2-12.

3.2.2.2.1 Composición

En lo correspondiente a su composición, cuenta con un órgano (central en las decisiones sustantivo) de carácter ciudadano, de nombre Comité de Evaluación y Recomendaciones, que está presidido por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social e integrado además por seis consejeros ciudadanos que son propuestos por la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social y designados por el jefe de Gobierno. Los consejeros ciudadanos deben contar con experiencia en el tema, y cuatro de ellos deben ser miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Dentro de las atribuciones de evaluación se distinguen explícitamente las externas (que realiza el consejo, ya sea por el mismo o por medio de un tercero) y las internas que corresponden a los organismos y entidades de las administración pública responsables de ejecutar los programas.

Referente a la medición se establece en primera línea la cuantificación de la desigualdad y posteriormente de la pobreza (siendo esta postura característica en toda la política social de la ciudad, como ya se ha mencionado), grado de desarrollo socioeconómico de las unidades territoriales y la evaluación del avance en el cumplimiento de los derechos sociales.

Sirviéndose de las evaluaciones externas, emite recomendaciones, ante las cuales las dependencias a quien van dirigidas tienen dos opciones: las acepta y aplica, o apela y argumenta en contra. La decisión final la toma la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, una vez agotado el procedimiento, el será de carácter obligatorio, estableciéndose un calendario para su cumplimiento, de no ser acatado este fallo se turnara a la Contraloría General del Distrito Federal, que sancionará en términos de la Ley Federal de Responsabilidad de los servidores públicos.

Un punto de amplia relevancia en el funcionamiento de ambos Consejos (EVALÚA y CONEVAL) es el que refiere a la independencia necesaria con que cuentan, ya que aunque los consejeros de ambos son propuestos por órganos colegiados que son los consejos de desarrollo social, el director del primero como el secretario ejecutivo del segundo son ratificados y propuestos exclusivamente por los respectivos ejecutivos,

siendo hasta cierto punto deseable que se configuraran como organismos autónomos y con nombramiento por los órganos legislativos correspondientes.

Cuadro 18

CONFORMACIÓN, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL			
Definición Jurídico Administrativa	Objetivos Fundamentales	Funciones esenciales	Integración
El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal es un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	Evaluar la política social de la Administración Pública del Distrito Federal y de los diversos programas que para tal efecto existen, a través de la metodología que defina, en las que debe considerar los alcances, operación, factibilidad, resultados y la trascendencia que los mismos gozan entre la población a la cual van dirigidos	Evaluar de manera anual los diversos programas de desarrollo social de la ciudad, ya sea por el propio consejo o por evaluadores externos, emitiendo las observaciones pertinentes vinculatoria y obligatorias	<ul style="list-style-type: none"> – El titular de la Secretaría de Desarrollo Social del D.F., quien lo preside – Seis consejeros o consejeras ciudadanas que se elegirán dentro de investigadores académicos, de los cuales al menos cuatro sean o hayan sido miembros del sistema nacional de investigadores – El Director General del Consejo de Evaluación designando por el Ejecutivo Local. -También está considerada como órgano coadyuvante una Junta de Gobierno conformada por el Jefe del Ejecutivo Local y 13 titulares de Secretarías y Órganos de la Administración Pública Local, dos Contralores Ciudadanos y como invitados: 3 Diputados Locales de la Comisión de Desarrollo Social y un integrante del Comité de Evaluación y Recomendaciones
	Profundizar en el cumplimiento del principio de transparencia, así como mejorar la atención de los principios de igualdad, equidad de género y social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, participación y efectividad, contenidos en la Ley de Desarrollo Social del D.F.	Definir y medir la desigualdad y la pobreza, así como el grado de desarrollo socioeconómico de las unidades territoriales de la ciudad.	
		Dotar de la información requerida por la comisión interinstitucional de desarrollo social de la ciudad	

Fuente: Elaboración propia con base en: Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y Decreto de creación del Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

3.2.2.2 Resultados y retos en lo inmediato

Siendo que el presente documento está elaborado con una delimitación temporal a 2007, no se cuentan con resultados comparativos de ejercicios de medición y

evaluación, es por ello que solo mencionaremos los retos a los que se enfrenta el EVALÚA en lo inmediato:

- Difusión de información, este un tema de principal interés, tanto, que a nivel nacional la información presentada por el CONEVAL es esperada por los medios de comunicación, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales como punto de referencia y evaluación de la política de desarrollo social en el país, generadora discusiones, posiciones e iniciativas públicas y privadas
- Medición de la marginación y pobreza, de la mano del punto anterior es la elaboración de índices e indicadores simples, interpretables, reproducibles y comprensibles, basados en bases de datos ciertas y fiables, donde se muestre la diferencia con el método nacional, pero que también sea eficaz en su fin.
- Hacer del EVALÚA un espacio de ciudadanía, que aparte de los requerimientos técnicos para la medición y la evaluación de la desigualdad y la pobreza, se sume una fuerte participación social como potenciadora del interés colectivo en el desarrollo social en la ciudad.

Estos puntos centran algunos asuntos de importancia si realmente se quiere tener una herramienta eficaz de evaluación, de participación ciudadana real y que ayude a combatir a reducir la desigualdad, combatir la pobreza y llegar a la universalización de los derechos sociales, piedras angulares en la política social de la Ciudad de México en los últimos 10 años.

CONCLUSIONES

La pobreza es uno de los retos más apremiantes de los inicios del siglo XXI, posiciones tan diversas como la del Banco Mundial, la Organización de Naciones Unidas, Amnistía Internacional y el Club de Roma, por mencionar algunos, han puesto el tema en el centro de la discusión internacional en los últimos 10 años, a medida del surgimiento de crisis económicas, las cifras de crecimiento de personas en esta condición son materia de interés de los médicos de comunicación y tema de análisis en los entornos académicos, pero más allá de ello, el aumento de este fenómeno, trae consigo hambre, enfermedad y sufrimiento de personas de carne y hueso.

La pobreza es un estado de privación, una condición que no permite satisfacer las necesidades más fundamentales del hombre, se es pobre cuando se carece, y dicha carencia esté vinculada estrechamente con lo necesario para sustentar la vida, fuera de la posibilidad de preferir o desear, necesitar es la condición básica de la pobreza, independientemente de entenderse desde una dimensión relativa, comparándose con la generalidad de la población, o absoluta, en donde se está en condiciones de total pauperización.

Reducir al hombre a su dimensión biológica, donde lo único que interesa es que tenga el suficiente alimento para no padecer hambre, o dimensionarlo desde su condición de ser humano con requerimientos para su desarrollo y florecimiento, es un punto esencial en la divergencia de los modelos teóricos que intentan definir la pobreza, la posición al respecto de esta disyuntiva nos muestra el posible actuar de instituciones y gobiernos al respecto de esta problemática.

Enfoques como el de las necesidades humanas como capacidades y realizaciones nos ayudan a ver a los pobres como personas negadas al mejoramiento de sus condiciones de vida, debido a las nulas posibilidades de obtener capacidades que les permitan transformar su situación desventajosa, no solo midiendo la cantidad de ingreso a la que tiene acceso, sino las herramientas con las que cuenta para hacerse de los satisfactores fundamentales de subsistencia.

Otros puntos de vista se posicionan al respecto de que solo cuando una necesidad es urgente, tenga consecuencias de no ser satisfecha, sea básica e insustituible, es necesario considerarla como esencial, solo esas requieren atención fuera del ámbito de lo privado

En la práctica, ligadas a estas posiciones se han adoptado diversos métodos para determinar la incidencia e intensidad de la pobreza, siendo necesidades básicas insatisfechas, línea de la pobreza y los métodos integrados los de mayor uso, variando dependiendo del enfoque de la pobreza desde el que se parta, la posición del gobierno ante la pobreza y los elementos definidos en su metodología, ya sea utilizar como base satisfactores, ingreso o una mezcla de ambos.

Modelos de medición como el Índice de Desarrollo Humano, que basa su construcción en las posibilidades que tiene una persona de potencializar sus capacidades y la elección de la mismas, de contar con una larga y durable existencia, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos que son necesarios para vivir con decencia, y la medición de la marginación que mide la cantidad de personas que están fuera del acceso a determinados satisfactores generalizados en una sociedad, no miden de manera específica la pobreza, pero si identifican carencias o desventajas sociales y son utilizadas de manera frecuente en los estudios sobre la pobreza a nivel nacional e internacional.

El tipo de medición de la pobreza adoptado o reconocido por un gobierno muestra su posición ante la misma, no siendo igual elegir un método que arroja 15 millones de personas por debajo de la línea de la pobreza siendo que el ingreso base para la medición es de un dólar diario, que otro que evalúa dimensiones del ser, hacer, tener y estar, duplicando o triplicando esta cantidad. Lo importante del tipo de medición no solo se encuentra en el número de personas, sino en la definición de las necesidades consideradas como esenciales dentro de una sociedad, los derechos que reconoce y la posterior utilización de la información para la instrumentación de políticas y programas tendientes a combatirla.

Es así que podríamos llegar a la conclusión de que la posición que tiene un gobierno al respecto de la pobreza se encuentra entre dos polos, uno residual, que brinda atención sólo bajo esquemas de entera prueba de necesidad, limitándose a lo puramente fisiológico, y otro desde un enfoque amplio de desarrollo humano y derechos sociales exigibles y universales.

Esta postura será expresada en la metodología que se utiliza o reconoce como válida para medir la pobreza, retratándose a si mismo dependiendo los parámetros utilizados, ya sea residuales o amplios que reconozcan derechos, las variables y las necesidades consideradas como esenciales serán partes fundamentales para saber sus características.

En el país antes de la existencia de las instituciones encargadas de la medición de la pobreza, la información era una extensión cuantificada de los resultados de la política social o una forma de justificación del impulso a programas de nueva creación en cada sexenio presidencial. Fuera de ejercicios desarrollados por el COPLAMAR a mediados de los 70's y algunos desarrollados en colaboración con organismos internacional, la pobreza no fue medida.

Fue hasta el año 2001 con la instalación, primero del Comité Técnico de Medición de la Pobreza y en 2005 con la creación del CONEVAL que se establece de manera formal una metodología que será la reconocida y aceptada por el gobierno federal y que utilizando el método de línea de la pobreza identifica tres niveles: alimentario, de capacidades y patrimonial, basándose estrictamente en el ingreso.

Habiendo medido la pobreza, la forma en la que se instrumenta la acción del Estado para su disminución o atención es la política social, referida a la acción del mismo en respuesta a las necesidades sociales aceptadas, funcionando como mecanismo de legitimación por un lado y como instrumento de desarrollo estratégico por otro.

Ante las necesidades reconocidas y por lo regular establecidas en las normas superiores de cada nación, en el caso mexicano la Constitución de la República, el gobierno desarrolla planes, programas y acciones específicas encaminadas a atenderlas. En México han existido tres generaciones de

programas sociales en la historia reciente, la primera acompañó a la etapa de la industrialización configurando los cimientos para un inacabado régimen de bienestar en un contexto de crecimiento económico, la segunda respondió a la búsqueda de la ampliación de los beneficios sociales al ámbito rural, en ella se crean los primeros programas para la atención de la pobreza: PIDER y COPLAMAR, buscando la complementariedad productiva asistencial como estrategia de atención, la tercera es la que inicia la focalización en el combate a la pobreza, maximizando el aprovechamiento de los recursos así como la provisión de los mismos de manera individualizada, teniendo como punto nodal las transferencias monetarias a las personas que con un riguroso proceso fueran acreditadas como pobres.

Los programas de cada una de estas generaciones tienen características propias de su temporalidad, ya sea la construcción de instituciones de seguridad social y salud de manera generalizada en un contexto de crecimiento económico (IMSS e ISSSTE), de atención a la pobreza rural y construcción de un piso social básico en una situación de amplio deterioro de las condiciones de vida de la población rural debido a un modelo de crecimiento excluyente (COPLAMAR y PRONASOL), o de focalización (PROGRESA-OPORTUNIDADES) en el cual lo limitado de los recursos exigió que se establecieran esquemas de mejor aprovechamiento de los recursos públicos, limitando la atención a los considerados pobres extremos.

Concluyendo con este punto, la posición al respecto de la pobreza en nuestro país entre uno y otro periodo de gobierno está influida por el contexto económico y político en el que se encuentre, pasando de la generalización de derechos a un esquema de focalización individual, existiendo diferencias entre las posiciones de política social nacional y estatales, algunas con mayor generalización de beneficios y otras con mayor focalización.

La política social es un tipo de política pública que tiene dos sentidos esencialmente: atender las necesidades públicas más apremiantes o dar vigencia y efectividad a los derechos sociales, un tipo particular de políticas sociales son las denominadas políticas sociales de atención, reducción o combate a la pobreza, estas tienen como propósito fundamental, sacar de esta

condición a quienes aún no han alcanzado o han perdido el piso básico de la supervivencia.

Las políticas sociales pueden ser ordenadas en tres regímenes de bienestar que son distintos con base en el reparto de la producción de bienestar entre el Estado, mercado y familia, dependiendo del grado de desmercantilización y universalismo de cada sociedad.

Los tres regímenes son: liberal residual (baja desmercantilización y bajo universalismo), conservador corporativista (media desmercantilización y bajo universalismo) y socialdemócrata (alta desmercantilización y alto universalismo), entre estos modelos se mueven los regímenes de administración del bienestar, el modelo imperante a nivel federal es el liberal residual donde los derechos a la asistencia social dependen de la demostración de necesidades, donde el individuo para tener derecho a apoyo debe mostrar vía prueba de medios que realmente los necesita, en el caso del gobierno de la Ciudad de México, intenta apostar al modelo socialdemócrata donde por el hecho de ser ciudadano tienes derecho a la asistencia social, además que se busca la generalización de los beneficios de los programas sociales, siendo limitados sus alcances debido a la insuficiencia presupuestal pero estableciendo leyes que aseguran su permanencia (adultos mayores, medicamento gratuito y útiles escolares).

En los últimos tres periodos de gobierno en la Ciudad de México gracias en gran medida a ser gobernada por el mismo partido político por 10 años, se ha construido una política social gradual, acumulativa y de continuidad, donde programas que se iniciaron desde 1997 persisten, adaptados pero con la misma orientación (transporte gratuito al transporte a los adultos mayores, libros de texto gratuitos para secundaria, preparatorias del GDF, etc.)

En la ciudad no existe un programa específico de combate a la pobreza, no por omisión sino porque desde el primer periodo de gobierno se ha buscado que las políticas sociales estén dirigidas principalmente a la reducción de la desigualdad, tan es así que en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal se establece que todas las políticas de combate a la pobreza se integran en el marco de las políticas contra la desigualdad social.

Ejemplos como el Programa Integral Territorial de Desarrollo Social nos muestra que aunque si se utiliza la herramienta la focalización, el problema es el tipo que se pretende utilizar, proponiendo la focalización territorial como alternativa a la individual, mostrando que si se pueden direccionar los recursos manteniendo una estrategia de generalización de beneficios sociales acordes con la universalización de los derechos, en estas concepciones se muestra la diferencia de modelo a impulsar con el orden federal.

La focalización territorial de los recursos públicos se instrumentó mediante el índice de marginación social del Distrito Federal, realizado en el periodo de gobierno 2000 a 2006, este índice precisaba la población residente en cada espacio territorial y sus principales características económicas, sociales y de dotación de infraestructura, dando cuenta de las condiciones de rezago y marginación social y sirviendo como instrumento de planeación y asignación presupuestal, asignándole mayor cantidad de recursos a la unidades territoriales de más alta marginación.

Fuera de este ejercicio de gran relevancia, no existe una medición oficial de la pobreza vinculada a criterios de planeación, articulación y ejecución del gasto, ya que aunque se realizó la aplicación del Método de Medición Integrado de la Pobreza en 2004, no fue más allá de un estudio comparativo, sin haberse aún instituido la metodología de aplicación por parte del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, órgano encargado de la medición de la misma de manera bianual según la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS

CUADROS

CUADRO 1, Tres enfoques conceptuales sobre la pobreza.

CUADRO 2, Clasificación de las necesidades según Sen y Max-Neff.

CUADRO 3, Presupuesto del PROGRESA, 1997 – 2003.

CUADRO 4, Estimaciones sobre el % de habitantes en condiciones de pobreza.

CUADRO 5, Pobreza 2002-2004(hogares), Comité Técnico de Medición de la Pobreza.

CUADRO 6, Pobreza 2002-2004(personas), Comité Técnico de Medición de la Pobreza.

CUADRO 7, Conformación, estructura y funcionamiento del consejo nacional de evaluación de la política de desarrollo social.

CUADRO 8, Estructura de atención de la política social del GDF 1998-2000.

CUADRO 9, Principales programas de la política social del GDF 1998-2000.

CUADRO 10, presupuesto del gobierno de la ciudad de México 1999-2007 (gasto social).

CUADRO 11, Principales programas de la política social del GDF 2000-2006.

CUADRO 12, Principales programas de la política social del GDF 2007.

CUADRO 13, Índice de Marginación Social del Distrito Federal. Elaborado por el GDF, 2001.

CUADRO 14, Aplicación del Método de Medición Integrada de la Pobreza 2004 en el D.F., Estratificación porcentual y en millones de habitantes.

CUADRO 15, Aplicación del Método SEDESOL-CONEVAL en el D.F.

CUADRO 16, Comparativo de Resultados entre el método SEDESOL-CONEVAL Y MMIP.

CUADRO 17, Comparativo de puntos principales de las Leyes de desarrollo social.

CUADRO 18, Conformación, estructura y funcionamiento del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

FIGURAS

FIGURA 1, Conformación del Sistema Nacional de Desarrollo Social.

FIGURA 2, Interrelación Jurídica y Administrativa del desarrollo social en el D.F.

GRÁFICAS

GRÁFICA 1, Evolución de la pobreza por ingreso nacional, 1992 a 2007, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

BIBLIOGRAFÍA:

- Aspe, Pedro, "Planeación Democrática", FCE-SHCP, México 1982.

- Arriaga, Eugenio y Sosa, José., "Mas allá del combate a la pobreza" Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Universidad de Guadalajara. 2005.

- Artega Basurto, Carlos(Coordinador)., "*Estado, economía y pobreza en México*" Ed. Plaza y Valdés. México 2007.

- Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique., "Pobreza y distribución del ingreso en México". Ed. Siglo XXI. México 1999.

- "Conceptos y Medición de la Pobreza en Pobreza" en Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México. Dirección General de Equidad y Desarrollo Social / Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. 2004

- "Pobreza y Necesidades Humanas". Ed. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Caracas, Venezuela 1990.

- "Políticas de combate a la pobreza" en Senado de la República, LVIII Legislatura., "La izquierda ante los nuevos tiempos" México 2001.

- Ordóñez Barba, Gerardo Manuel., "La política social y el combate a la pobreza en México". Ed. UNAM-Centro de Investigación Interdisciplinaria en Ciencias y Humanidades". México 2002.

➤ Brugué, Quim y Gomá, Ricardo. "Gobiernos Locales y políticas Públicas: bienestar social, promoción económica y territorio". Ed. Ariel. Barcelona 1998.

➤ Cárdenas, Enrique, "La política económica en México. 1950-1994", FCE-El Colegio de México.1996.

➤ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad., "El programa Nacional de Solidaridad: Una visión de la Modernización de México". Ed. FCE. México 1994. P. 15.

➤ Cordera Campos, Rolando y Javier Cabrera, Carlos., "La política social en México: Tendencias y perspectivas". Ed. Universidad Nacional Autónoma de México y Facultad de Economía. México 2007.

-----., Ramírez Kuri, Patricia y Ziccardi, Alicia. "Pobreza Desigualdad y Exclusión Social en la ciudad del Siglo XXI". Ed. Siglo XXI. México 2008.

----- y Lomelí Venegas, Leonardo., "La política social moderna: evolución y perspectivas- Resumen Ejecutivo y consideraciones finales". Serie Cuadernos de Desarrollo Humano. Sedesol México. 2005.

➤ Damián, Araceli y Boltvinik Julio(Coordinadores).,"La pobreza en México y el Mundo: Realidades y desafíos". Ed. Siglo XXI. México 2004.

-----"Derechos socioeconómicos y pobreza. Una alternativa para medir la pobreza en el DF". En Desigualdad y Marginación en la

Ciudad de México. Dirección General de Equidad y Desarrollo Social / Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. 2004

----- y Boltvinik, Julio., " La pobreza en el Distrito Federal en 2004"., Secretaría de Desarrollo social – El Colegio de México. México 2005.

➤ De la Torre, Rodolfo., "Ley de Desarrollo Social, análisis y evaluación de anteproyecto de ley del PAN, PRI y PRD". Secretaría de Desarrollo Social, Cuadernos de Desarrollo Humano, Núm. 4, México 2002.

----- "Análisis e implicaciones de la Ley General de Desarrollo Social". Secretaría de Desarrollo Social, Cuadernos de Desarrollo Humano, Núm. 16, México 2004.

➤ Dresser, Denise., "En busca de la legitimidad perdida: PRONASOL, pobreza y política en el gobierno de Salinas" en: Martínez, Javier., (Compilador), "Pobreza y política social en México". Ed. FCE-ITAM. México 1997.

➤ Favela, Alejandro., Calvillo, Miriam y Otros., "El combate a la pobreza en el Sexenio de Ernesto Zedillo" Ed. Plaza y Valdez – UAM. México 2003.

➤ Esping Andersen , Gosta., "Fundamentos sociales de las economías postindustriales". Ed. Ariel. Barcelona, España 2001.

-----"The Three Worlds of Welfare Capitalism", Ed. Polity Press, Cambridge, Gran Bretaña 1990.

- GDF., "Programa de Desarrollo Social 2007-2012". SDS. México 2009
- Hernández Laos, Enrique., "Globalización, desigualdad y pobreza: Lecciones de la experiencia mexicana". Ed. Plaza y Valdez. México 2003.
- "Retos para la medición de la pobreza en México" en Szekely, Miguel(coordinador)., "Números que mueven al mundo: La medición de la pobreza en México". Ed. Miguel Ángel Porrúa. México 2005.
- Levy, Santiago y Rodriguez, Evelyne., "Sin herencia de pobreza". Ed. Planeta – Banco Interamericano de Desarrollo. México 2005.
- López Calva, Luis y Székely, Miguel., "Medición del desarrollo humano en México". Ed. Fondo de Cultura Económica. México 2006.
- Medina Peña, Luis, "Hacia el nuevo estado. México, 1920-1993" . Ed. Fondo de Cultura Económica. México 2002.
- Moro, Javier., "La mundialización de la pobreza". Ed. Galaxia Gutenberg. España 1999.
- Moyado Estrada, Francisco., "La política social en la Ciudad de México durante el periodo 1997-2000, un enfoque de construcción de ciudadanía social". Versión en mimeo.
- Peña Medina, Luis., "Hacia el nuevo Estado. México, 1920 199". Ed. FCE. México 1994.

- Salcedo Hernández, Soledad., " Perfil de la marginación en el Distrito Federal", en Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México. Dirección General de Equidad y Desarrollo Social / Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. 2004.
- Vélez, Félix (coordinador)., "La pobreza en México: Causas y Políticas para Combatirla". Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1994.
- Olavarría Gambi, Mauricio,. Paper. "Pobreza: Conceptos y Medidas", Documento de trabajo No. 76. Universidad de Chile de marzo de 2001.
- Wiggings, David., "Macroeconomía de las necesidades esenciales en México, Situación actual y perspectivas al año 2000". Siglo XXI, Mexico.1989.
- Presidencia del Republica, Plan Global de Desarrollo. 1980-1982.
- Poder Ejecutivo, Plan Nacional de Desarrollo: 1982-1988.
- Poder Ejecutivo, Plan Nacional de Desarrollo: 1989-1994.
- Poder Ejecutivo, Plan Nacional de Desarrollo: 1995-2000.
- Poder Ejecutivo, Plan Nacional de Desarrollo: 2001-2006.

- Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México. Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI). GDF-SDS. México, 2000.
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público, "Cuenta Pública Federal 2002".
- Straham, Rudols y Oswald, Úrsula, "Por esto somos tan pobres". UNAM, Mexico 1990.
- Toledo, Efrén, "La administración y el desarrollo social en la Ciudad de México", Secretaria de Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2002.
- Ziccardi, Alicia., "Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI", en Flores Vera, Juan Antonio., "Estado, metrópoli y políticas sociales". Ed. Plaza y Valdés. México 2007.
- Leyes y Decretos:
- Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20-01-2004.
- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18-01-2006.
- Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 23-05-2000.
- Decreto de Creación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 21-09-2007.

HEMEROGRAFÍA Y CONSULTAS WEB:

- Gaceta Oficial del Distrito Federal, 23 de mayo de 2000.
- Boltvinik, Julio, "La Jornada", México DF. Viernes 7 de noviembre de 2003.
- Cortés, Fernando. "Revista de Estudios Sociológicos", vol. XXI, num. 64, México. Mayo- Agosto 2003.
- "La Jornada", México DF. Lunes 4 de enero 2004. p18
- Julio Boltvinik, "Génesis de la Ley de Desarrollo Social", *Economía Moral, La Jornada*, 30 de enero de 2004.
- Julio Boltvinik, "Ley General de Desarrollo Social", *Economía Moral, La Jornada*, 21 de noviembre de 2003.
- "Semanario Milenio", México, 2 semana de marzo 2004. p22
- "Milenio Diario", México DF. Viernes 23 de Enero del 2004. p26
- Sen, Amartya. "Comercio Exterior", vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de septiembre de 2007
- La Jornada, Suplemento "10 años de gobierno de Izquierda en el DF". México, miércoles 5 de diciembre de 2007.

- Jusidman, Clara., "Desigualdad y política social en México". Revista Nueva Sociedad No. 220. Marzo-Abril 2009.
- <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=253634> consultada el 27 de junio de 2009.
- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/74/pr/pr7.pdf> : Consultada el 17 de junio de 2009.
- <http://books.google.com.mx/books?id=5DD0UfYoggUC&pg=PR3&dq=santiago+levy+pobreza+libros&client=firefox-a#v=onepage&q=&f=false> : Consultada 21 de Julio de 2009
- <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/LGDS%20COMENTA%20PARA%20INTERNET.pdf> : Consultado el 09 de Septiembre de 2009
- www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp : Consultado el 25 de Septiembre de 2009.
- <http://www.caribdis.org/projecte/activitats4/so410.htm>, Consultado el 28 de septiembre de 2009
- http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/45_8966.html, Consultado el 19 de octubre de 2009.
- <http://www.asambleadf.gob.mx/index2.php?pagina=14>, Consultada el 11 de octubre de 2009.