

**Pobreza,
Desigualdad y
Marginación
en la Ciudad de México**

Secretaría de Desarrollo Social
Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal

Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal
Plaza de la Constitución No. 1, 3° piso, Col. Centro
Del. Cuauhtémoc, C.P. 06068, México, D. F.

Publicación: **Dirección General de Equidad y Desarrollo Social**
Calzada México – Tacuba No. 235 Col. Un hogar para nosotros,
Del. Miguel Hidalgo, C.P. 11330, México, D. F.

Coordinadores: Pablo E. Yanes Rizo
Alejandro López Mercado

Fotografía de portada: Miguel Salguero
Diseño: Guadalupe Sáyago

Índice

Presentación

1. Reflexiones críticas sobre la problemática de la pobreza y la desigualdad en la ciudad de México.

- | | |
|--|----|
| 1.1 Pobreza y desigualdad en la ciudad de México | 11 |
| Raquel Sosa Elízaga. | |
| 1.2 Conceptos y medición de la pobreza | 17 |
| Julio Boltvinik | |
| 1.3 De la reflexión a un diagnóstico de la pobreza | 27 |
| Clemente Ruíz Durán | |
| 1.4 Pobreza y desigualdad, la apariencia del consenso | 41 |
| Manuel Canto Chac | |
| 1.5 La lucha contra la pobreza urbana en Sao Paulo, Brasil | 49 |
| Sinoel Batista | |

2. Orientaciones y críticas a los instrumentos de medición de la pobreza en la ciudad de México

- | | |
|---|----|
| 2.1 Perfil de la marginación en el Distrito Federal | 59 |
| Soledad Salcedo Hernández | |
| 2.2 Derechos socioeconómicos y pobreza. Una alternativa para medir la pobreza en el D. F. | 67 |
| Araceli Damián | |

3. Evaluación crítica de algunos programas sociales del Gobierno del Distrito Federal

- | | |
|--|------------|
| 3.1 Los programas sociales y la mitigación del empobrecimiento | 99 |
| Pedro Valencia | |
| 3.2 Principios, concepciones y valores implicados en la política social | 107 |
| Asa Cristina Laurell | |
| 3.3 La experiencia habitacional del Gobierno del Distrito Federal. Programa de vivienda 2001 – 2003 | 115 |
| David Cervantes Peredo | |
| 3.4 Generación de oportunidades económicas | |
| Rocío Mejía Flores | |
| 3.5 La política social del Gobierno del Distrito Federal. Alcances y desafíos | 133 |
| Pedro Moreno Salazar | |

4. Experiencias civiles y propuestas críticas sobre la reorganización de la política social

- | | |
|--|------------|
| 4.1 Dimensión territorial en la política social | 143 |
| Georgina Sandoval | |
| 4.2 Gobierno democrático, política social y participación ciudadana en la ciudad. Alcances y desafíos | 157 |
| Cristina Sánchez-Mejorada | |
| 4.3 Construyamos una política social con un enfoque intersectorial | 171 |
| Elio Arturo Villaseñor Gómez | |

Presentación

Dra. Raquel Sosa Elízaga

El texto que presentamos a los lectores es el fruto de la iniciativa y esfuerzo del Consejo de Desarrollo Social de la ciudad de México. Forma parte de los esfuerzos críticos y prácticos de distintas dependencias del Gobierno del Distrito Federal, de integrantes de organizaciones civiles y de especialistas por comprender de manera compleja y aplicar articuladamente políticas para enfrentar la pobreza en la capital del país.

Dicho empeño, que se expresó en un encuentro realizado hacia fines de 2003, se orientó principalmente a analizar las concepciones actualmente vigentes de pobreza, exclusión, desigualdad y marginación, así como las políticas a que han dado origen en México. Se finca con claridad la diferencia entre las políticas neoliberales aplicadas por los gobiernos federales, con escasas variantes a lo largo de los últimos treinta años, que conciben la política social como temporal, focalizada y subsidiaria; y las políticas que desarrolla el Gobierno del Distrito Federal, en las que el fundamento es el reconocimiento de derechos sociales universales, y la búsqueda de integralidad y articulación de los programas.

En las distintas intervenciones se pone de manifiesto la necesidad de construir y aplicar un enfoque y políticas que consideren los requerimientos de la población; partan del reconocimiento de sus derechos; busquen garantizar su bienestar y cuenten con su participación. Se considera que todo enfoque parcial, limitado y que ponga el acento en una o algunas de las causales de la pobreza, así como toda política que suponga la intervención estatal o privada independientes y desarticuladas, tienden al fracaso.

Para facilitar su lectura, hemos organizado los textos en cuatro apartados. En el primero de estos apartados, titulado *Reflexiones críticas sobre la problemática de la pobreza y la desigualdad en la ciudad de México*, hemos incluido el texto introductorio de la Secretaria de Desarrollo Social, Dra. Raquel Sosa Elízaga, con informaciones básicas sobre pobreza y marginación en la ciudad, que sirvieron de base para la planeación y ejecución del programa integrado territorial de desarrollo social que aplica el Gobierno del Distrito Federal, una

evaluación inicial del impacto de estos programas en la población de la ciudad, y algunos de los que considera los retos más significativos para el desarrollo de una política social integral.

Enseguida, Julio Boltvinik presenta críticamente la discusión que diversos especialistas sostienen sobre los alcances y limitaciones de diversos métodos de medición de la pobreza. Boltvinik señala la necesidad de reconocer la esencia y potencialidades de los seres humanos, sus derechos y creatividad, su dignidad. Y propone un método integral de medición de la pobreza, cuyo objetivo es identificar las fuentes de bienestar de los hogares, las que incluyen ingresos, activos básicos y no básicos, acceso a bienes y servicios gubernamentales, conocimientos, habilidades, tiempo disponible para el trabajo doméstico, la educación y la recreación.

Clemente Ruiz Durán pone el énfasis en las necesidades básicas no satisfechas de la población, y distingue con claridad las orientaciones de los programas federal y del Distrito Federal en materia de combate a la pobreza. Propone la revisión de los criterios que se aplican en la ciudad para la definición de presupuestos públicos delegación por delegación, y muestra cómo podrían redefinirse las prioridades en la aplicación de políticas orientadas a la superación de la pobreza y la desigualdad. Finalmente, propone los conceptos de salario social y piso base como definiciones de los umbrales de bienestar mínimos necesarios a cualquier habitante de la capital.

Manuel Canto pone énfasis en el tema de la desigualdad, como problemática que explica y determina los niveles de pobreza de una sociedad. Cuestiona las perspectivas desde las cuales se ha pretendido sustituir el reconocimiento de derechos sociales universales, por la aplicación de criterios restringidos para definir quiénes y cómo pueden acceder a las oportunidades del desarrollo social. Propone proceder a una efectiva reforma del Estado que dé lugar a la inclusión del bienestar social como prioridad, a la par de una extensión sin precedentes de la capacidad de la sociedad para intervenir en los programas y políticas que se aplican en su beneficio.

Por su parte, Sinoel Batista, representante de la Red Urbal sobre pobreza urbana, analiza críticamente la experiencia de gobierno en Sao Paulo, Brasil, y expresa la necesidad de incluir orientaciones y políticas tendientes a superar la exclusión, como elemento determinante de la agudización de la pobreza. El

reconocimiento de los derechos de las personas, de su capacidad de organización, de los riesgos que enfrentan, de su nivel de vulnerabilidad, puede y debe ser incluido en la concepción de políticas de combate a la pobreza.

En el segundo apartado, denominado *Orientaciones y críticas a los instrumentos de medición de la pobreza en la ciudad de México*, Soledad Salcedo hace una breve presentación de los elementos que han servido de base para la definición de políticas sociales en el gobierno de la ciudad. Señala la construcción de indicadores propios, a partir tanto de los instrumentos oficiales de que se dispuso en el año 2000 (el censo de INEGI y el del Consejo Nacional de Población), como del trabajo realizado por la Coordinación de Planeación de la Jefatura de Gobierno, con el apoyo de las dependencias que aplican en terreno, entre otros, el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social.

Por su parte, Araceli Damián realiza una crítica a la metodología utilizada a nivel federal y en el Distrito Federal, y propone la adopción del Método Integral de Medición de la Pobreza, desarrollado por Julio Boltvinik. Aplica algunos ejemplos para mostrar cómo, con la utilización de dicho método, podrían superarse imprecisiones y eventuales injusticias en la aplicación de los programas sociales en la capital del país.

En el tercer apartado, *Evaluación crítica de algunos de los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal* se presentan, en primer lugar, el texto de Pedro Valencia, que aporta los primeros resultados de una encuesta realizada en 600 manzanas de la ciudad de México para evaluar el impacto de los programas sociales en los tres primeros años de gobierno. Por su parte, Cristina Laurell, Secretaria de Salud del Gobierno del Distrito Federal, evalúa los programas de atención médica y medicamentos gratuitos, así como la pensión universal para los adultos mayores, como fundacionales para una política social basada en los derechos universales. David Cervantes, director del Instituto de Vivienda, detalla los orígenes, sentido y avances de los diversos programas de construcción y mejoramiento de vivienda que aplica el gobierno en la ciudad. En tanto, Rocío Mejía Flores, directora de programas de crédito de la Secretaría de Desarrollo Económico, presenta las características y alcances de los diversos programas de apoyo al empleo y a la formación de micro y pequeñas empresas, en curso en la mayor parte de las unidades territoriales en la ciudad. Pedro Moreno Salazar

analiza la política social correlacionándola con el ejercicio físico y financiero del presupuesto asignado a la misma.

Finalmente, en el apartado denominado *Experiencias civiles y propuestas críticas sobre la reorganización de la política social*, Georgina Sandoval repasa la experiencia y limitaciones de los distintos programas de desarrollo urbano aplicados en la ciudad, y sugiere la incorporación de las nociones de territorio y comunidad, de mejoramiento del entorno urbano, en los programas y políticas de combate a la pobreza. Por su parte, Cristina Sánchez Mejorada reconoce los alcances de política social, pero señala las limitaciones de una política de participación ciudadana basada en asambleas y comités vecinales, y propone la recuperación de formas diversas de participación, intervención de las organizaciones sociales y civiles, diseño, ejecución y evaluación de políticas sociales, para enriquecer y profundizar los programas que actualmente se aplican.

Finalmente, Elio Villaseñor reflexiona en torno a la experiencia, que él denomina de alianza intersectorial, aplicada en la Sierra de Santa Catarina, Iztapalapa, como una forma posible, viable, de integrar tanto a la sociedad civil como a las dependencias gubernamentales en el objetivo común de mejorar las condiciones de vida de una comunidad activa y participativa.

En síntesis, los trabajos presentados en este volumen expresan la pluralidad y densidad de planteamientos de quienes, desde el gobierno, la academia o las organizaciones civiles, participan en la tarea de reconocer y recoger la riqueza de experiencias, la amplitud de carencias y demandas y, sobre todo, la extensión e intensidad de la participación de la población del Distrito Federal, como de los esfuerzos articulados de todas las dependencias, en la superación de la pobreza, desigualdad y marginación de la mayoría.

Octubre 2004

**1. REFLEXIONES CRÍTICAS SOBRE LA
PROBLEMÁTICA DE LA POBREZA Y LA
DESIGUALDAD**

1.1 Pobreza y desigualdad en la ciudad de México

*Raquel Sosa Elízaga**

Frenar el empobrecimiento de la población de la ciudad de México fue el primer y más importante objetivo del gobierno que inició sus funciones en diciembre del 2000. Este planteamiento supone el reconocimiento de que en el país, a lo largo de los años neoliberales, las condiciones de vida de la población han sufrido un deterioro constante.

No sólo porque, pese a los programas que dicen combatirla, la pobreza apenas ha disminuido (según la CEPAL, en nuestro país, el porcentaje de hogares en situación de pobreza disminuyó sólo un punto, de 34 a 33 %, entre 1984 y el 2000, con incrementos de hasta el 38 % en 1998). Sino porque la desigualdad se ha agudizado, y ella afecta la calidad de vida de diversos sectores, entre ellos indígenas, adultos mayores, mujeres y jóvenes, quienes, además de sufrir por el desempleo, empleos precarios e ingresos insuficientes, tienen menos acceso a bienes y servicios mas también sufren discriminación, violencia e intolerancia, sobre todo en las ciudades.

De acuerdo con los censos de INEGI y de CONAPO del 2000, en la ciudad de México existían ocho y medio millones de habitantes, de los cuales el 63% vivía con un ingreso de menos de dos salarios mínimos y se ubicaba territorialmente en zonas consideradas de media, alta o muy alta marginación, es decir, en viviendas precarias y/o en situación irregular, con insuficientes o precarios servicios, ingresos familiares por debajo de los dos salarios mínimos, empleos inestables, inseguridad y violencia.

El 72% de los hogares era habitado por una sola familia: 76% de estos hogares tenían más de tres miembros (60%, con entre 4 y 6 integrantes). Por su parte, el 25.88% del total de los hogares tenía jefatura femenina; 44.5% del total tenía, como máximo, estudios de secundaria; 46% no tenía derecho a servicio médico alguno; y 59.5% tenía ingresos iguales o menores a tres salarios mínimos.

El hecho de que las condiciones de vida tendieran a ser más precarias para los adultos mayores, las personas con discapacidad, las madres jefas de familia, los niños y jóvenes, los indígenas, supuso también establecer una diferenciación en

* Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal.

términos de las condiciones reales que cada grupo o sector tiene para acceder al ejercicio de sus derechos sociales. En nuestro conocimiento de entonces, 325,000 adultos mayores de 70 años, cerca del 60% de los cuales carecían de servicios de seguridad social y salud; 65 000 personas con discapacidad grave y permanente, cerca del 70% de las cuales se encuentran recluidas en sus domicilios; 216,000 jóvenes que no estudian ni trabajan; y casi 500,000 indígenas, la mayor parte de los cuales vive en situación de pobreza extrema.

Frenar el empobrecimiento de la población significó, entonces, abrir el horizonte para hacer posible el ejercicio de derechos universales (es decir, los establecidos en la Constitución, de educación, salud, trabajo, vivienda) a los habitantes de la ciudad. Más debían considerarse igualmente como derechos, el de la pensión universal ciudadana, es decir, la atención médica y alimentaria a quienes alcanzan más de setenta años de edad; el cuidado de las personas con discapacidad; el apoyo y atención, la ampliación de horizontes de desarrollo para mujeres y jóvenes.

Integralidad y territorialidad del Programa de Desarrollo Social

Durante los tres años de gobierno, el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social ha incorporado trece subprogramas, distribuidos de manera prioritaria en las unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación de la ciudad. El sustento económico de dichos subprogramas, es el programa de austeridad republicana, que ha permitido liberar fondos por cerca de 20 mil millones de pesos para el desarrollo, pero el sustento político es la convicción de que es posible y necesario entregar a los habitantes de la ciudad, los recursos que son suyos en su beneficio directo.

La distribución de recursos del Programa Integrado Territorial, ha incluido a las ochocientas setenta y dos unidades territoriales de la ciudad, en las que se concentra la población en condiciones de marginación. La viabilidad de los programas se basa en tres principios: en primer lugar, un procedimiento de información y rendición de cuentas, que se realiza a través de cartas, volantes, folletos, distribuidos casa por casa, asambleas vecinales, consejos consultivos con participación ciudadana y, desde luego, en la difusión masiva de las actividades que realiza el Jefe de Gobierno.

En segundo lugar, se ha hecho un cuidadoso trabajo de identificación territorial de necesidades y demandas de la población, independientemente de su afiliación a organizaciones o partidos. Cientos de funcionarios de gobierno recorren constantemente barrios, colonias, unidades habitacionales, pueblos, para recabar información y atender los requerimientos de cada familia, así como para realizar evaluaciones y seguimiento de cada uno de los programas.

Y, en tercer lugar, los programas suponen una creciente participación de la ciudadanía en la realización de obras de beneficio familiar o comunitario. Ejemplares en este sentido son los programas de ampliación y rehabilitación de vivienda en lote familiar; de rescate de unidades habitacionales; de microcréditos, de capacitación para el empleo y, más recientemente, de mejoramiento del entorno urbano, (rehabilitación de módulos deportivos y de mejoramiento de barrios).

A la mitad del camino...

Una muestra censal realizada entre septiembre y octubre del 2003, en 21,015 hogares de la ciudad de México, ubicados en 600 manzanas consideradas como de media, alta o muy alta marginación, nos ha permitido tener algunos datos significativos sobre la evolución y resultados iniciales del Programa Integrado Territorial.

El 22.2% de los hogares censados es beneficiario de uno o más subprogramas, los cuales representan alrededor del 9.3% del ingreso de su familia. El 54.2% tiene ingresos iguales o inferiores a dos salarios mínimos, aunque la integración de los porcentajes ha variado, ya que el promedio es de \$3,201.00, ligeramente superior a dos salarios mínimos, mientras que en el 2000 el promedio era de \$2,000.00 pesos.

El 76% de las viviendas es habitada por una sola familia. El 64% de las familias habita en casa independiente (frente al 58.3% del 2000). El 60% de los hogares tiene más de tres miembros; el 45.8% de sus integrantes tiene menos de 24 años. El 23.2% de los hogares reconocen jefatura femenina.

El 91.4% de los hogares cuenta con drenaje y 92% con servicio de sanitario en su vivienda (frente al 80% del 2000) y pese a que el 44.6% del total de las familias sigue sin tener derecho a servicio médico en instituciones federales, el 29% se atiende actualmente cuando lo requiere en centros de salud y

hospitales del Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, la cobertura educativa de kinder a secundaria alcanza, en las manzanas censadas el 61% de la población.

Llama la atención que al menos el 45% de la población conoce que el Gobierno del Distrito Federal aplica programas *en su colonia*, mientras que 47.2% está enterado de que ha habido asambleas vecinales *en su colonia*. El 58.1% de los censados considera que el Gobierno del Distrito Federal realiza estos programas porque *se preocupa por la gente*, así lo plantean; y, lo más importante de todo, el 88% considera que *los programas aplicados debieran ser obligatorios por ley*.

A reserva de *densificar* la información aquí presentada, con el análisis comparativo que se realiza con base al censo del 2000 en las manzanas censadas, una versión inicial de la cual será presentada en este mismo seminario, nos parece justo afirmar que el esfuerzo orientado a impedir que continúe el deterioro de las condiciones de vida de la población de la ciudad es, al menos parcialmente, exitoso.

¿Hacia dónde caminamos?

Entre las mayores dificultades que encontramos para restablecer condiciones mínimas de desarrollo en la ciudad -y en el país- está la continuidad de una política económica federal que no ha rendido frutos en materia de crecimiento, de empleo o distribución del ingreso. Todo esfuerzo orientado a detener el empobrecimiento será limitado, si junto a él no se realiza una reorientación a profundidad de las causas que histórica y actualmente reproducen la pobreza y la marginación de la mayor parte de la población.

Por su parte, la experiencia nos muestra que, si bien la identificación territorial de la pobreza constituye un punto de partida para hacer frente a los requerimientos más urgentes de la población, así como para establecer la responsabilidad del gobierno ante los ciudadanos en su lugar de residencia, una estrategia de más largo alcance tiene que trabajar de manera sistemática con familias y comunidades, y buscar fortalecer las estrategias de supervivencia que ellas plantean.

La inseguridad, la desprotección frente a emergencias o desastres, la violencia y la desintegración familiar, son amenazas tanto o más graves a la estabilidad familiar y comunitaria que la falta de acceso a servicios.

Una verdadera integralidad en la atención a las necesidades de la población tiene que reconocer, por tanto, la especificidad de riesgos que enfrentan distintas zonas, distintos sectores sociales, distintos grupos de población. Para dar sólo un ejemplo, no es lo mismo ser pobre en la delegación Milpa Alta, que en la delegación Cuauhtémoc; ser joven en una zona de alta incidencia delictiva, que serlo en una de baja incidencia delictiva; ser mujer jefa de familia, que hombre jefe de familia; vivir en una zona de alto riesgo, como cauce de río o barranca o en un edificio a punto de colapsarse, que en una colonia en que no existen estos riesgos inminentes.

Si el gobierno debe proveer alternativas de superación de la pobreza, éstas deben considerar las condiciones y características del contexto social urbano en que ellas pueden tener impacto pero, sobre todo, el modo en que la población puede apropiarse de sus beneficios, proponer, profundizar, transformar sus efectos de acuerdo a sus expectativas, formas de organización y sobre todo a sus estrategias, de supervivencia familiar y comunitaria.

Asimismo, lograr que tales estrategias signifiquen un fortalecimiento de valores y principios en una convivencia armónica basada en el trabajo y la solidaridad, y no sean resultado de la amenaza o de la práctica de la delincuencia, la violencia, la desintegración familiar es indudablemente tarea de todos. Y es en torno a esta complejidad que puede y debe plantearse una política social de mayor alcance y profundidad que la que ahora hemos realizado, aunque orientada como hasta hoy a la justicia, la equidad, la igualdad, el respeto a la diversidad, la tolerancia, la inclusión. Esa es nuestra utopía.

1.2 Conceptos y medición de la pobreza

*Julio Boltvinik**

La pobreza degrada y destruye, moral, social y biológicamente al más grande milagro cósmico: la vida humana. La existencia de la pobreza es una aberración de la vida social, un signo evidente del mal funcionamiento de la sociedad.

La forma como se aborda la medición de cualquier fenómeno refleja el nivel de desarrollo teórico y conceptual alcanzado. A diferencia de otros campos donde los fenómenos estudiados y medidos, como la distancia entre dos cuerpos celestes o el nivel del PIB son moralmente neutros, en el caso de la pobreza interviene, inevitablemente, una dimensión moral y ética. La medición de la pobreza conlleva siempre 2 elementos, uno positivo (o empírico) y otro normativo. El positivo se refiere a la situación observada de los hogares y personas, mientras el normativo se refiere a las reglas mediante las cuales juzgamos quien es pobre y quien no lo es. Estas reglas expresan el piso mínimo debajo del cual consideramos que la vida humana pierde la dignidad.

Al establecer el umbral (o umbrales) de la pobreza, las personas y las instituciones se retratan de cuerpo entero. Parafraseando un dicho popular, podemos decir "dime qué umbral de pobreza defines y te diré quien eres. En efecto, cuando el Banco Mundial (BM) define un dólar por persona al día como umbral o línea de pobreza, no sólo está excluyendo de su lema central, que es algo así como "reducir la pobreza en el mundo", a la inmensa mayoría de los pobres del mundo, sino que está mostrando su concepción del ser humano, al reducirlo a la categoría del animal ya que ese ingreso alcanzaría, en el mejor de los casos, para mal alimentar a una persona, quedando todas las demás necesidades humanas insatisfechas. Con ello el BM niega todos los demás derechos sociales ya que sostiene, implícitamente, que los seres humanos sólo tienen derecho a la alimentación. Muchos economistas, particularmente los neoliberales, tienen la misma actitud de desprecio a los derechos de la mayoría. Algo similar, aunque no tan extremo, podemos decir de la CEPAL y del gobierno de México.

* Profesor Investigador del Colegio de México; Diputado Federal del PRD, en la LIX Legislatura.

La búsqueda sistemática de fundamentos para la definición del umbral de la pobreza, requiere un entendimiento *profundo* de la esencia humana, lo cual requiere a su vez un enfoque fundado en la antropología filosófica. Una respuesta a la pregunta sobre la esencia humana permite abordar la pregunta sobre las necesidades y potencialidades del ser humano. Al hacerlo abordamos los elementos constitutivos del florecimiento o del bienestar humano. Debemos ahora contestar si es en este eje conceptual donde tenemos que hacer el corte que distingue a los pobres de los no pobres. Mi respuesta es negativa; pienso que antes debemos llevar a cabo un recorte que nos permita pasar a otro eje, el del nivel de vida para en él llevar a cabo el corte. La diferencia entre ambos ejes, consiste en que en el del florecimiento está el ser humano completo, con todas sus necesidades y capacidades, mientras que en el del nivel de vida están solamente los elementos económicos de dichas necesidades y capacidades. Necesidades humanas como el amor, o capacidades como la creatividad, que no dependen centralmente de recursos económicos, quedan casi eliminadas al pasar del primer eje conceptual al segundo. Con ello acotamos la pobreza, concebida como un nivel de vida tan bajo que resulta incompatible con la dignidad humana, tal como se le acota en el lenguaje de la vida cotidiana, para que no incluya todos los sufrimientos humanos. La niña hija de millonarios que está muy sola, no es una niña pobre, sino una niña sin afecto, sin amor.

¿Por qué no empezar entonces directamente en el eje del nivel de vida? Esto es, en efecto, lo que hacen casi todos los estudiosos de la pobreza y se hace evidente en la medición de la pobreza por ingresos, que implícitamente recorta todas las dimensiones de la vida que no estén relacionadas con los recursos económicos. He llegado a la convicción que este camino directo y obvio impide acceder a una concepción fundamentada de los elementos constitutivos del eje del nivel de vida y del punto de corte que separa los pobres de los no pobres.

Entre otras razones que obligan a dar el rodeo que lleva a preguntarnos sobre la esencia humana, está el hecho de que el ser humano es una unidad indisoluble y que no podemos entenderlo fragmentándolo de entrada. Por eso, la pobreza entendida como las carencias y sufrimientos humanos que se derivan de las limitaciones de recursos económicos y que conlleva una visión parcial del ser humano, sólo puede tener sentido si se deriva de una concepción integral de la humanidad.

Una lectura magistral de la concepción del ser humano en Marx, realizada desde la perspectiva de la antropología filosófica por Geörgy Markus permite entender cómo el carácter mediado del trabajo humano (es decir, que se dirige a la satisfacción de las necesidades de manera indirecta, a través de mediaciones) y que contrasta con la bestia que aprehende directamente la presa que le sirve de alimento, origina la posibilidad de la ampliación constante de las actividades humanas, hasta hacerlas universales, con lo cual el ser humano convierte en objetos de su actividad, de sus capacidades y necesidades, toda la naturaleza y los objetos no naturales creados por él mismo. De aquí se deriva un rasgo esencial del ser humano, su tendencia a la universalidad, que se manifiesta en la ampliación constante de las necesidades y las capacidades humanas.

Para Marx es este carácter mediado del trabajo lo que hace posible la historia humana, no sólo porque permite la acumulación de herramientas y otros medios de producción, de manera que las nuevas generaciones pueden partir del punto al que llegaron las anteriores, sino también porque el carácter mediado del trabajo humano hace posible, al superar la fusión animal entre sujeto y objeto de las necesidades, la conciencia del ser humano respecto al mundo que lo rodea y la conciencia de sí mismo, derivando de aquí otro rasgo esencial del ser humano, la de ser consciente, conciencia que tiende también a la universalidad, por lo que el ser humano es un ser con conciencia potencialmente universal.

La historia del ser humano puede ser vista, al menos para el conjunto de la especie, como la constante universalización del ser humano en su actividad, en sus capacidades, en sus necesidades, en su conciencia. Por tanto para Marx, el ser humano rico es el que necesita mucho y el pobre, el que necesita poco. Si aplicáramos esta concepción, llegamos a un doble criterio de pobreza: el de ser pobre y el estar pobre. Los individuos que necesitan poco son pobres. Los que no satisfacen sus necesidades están pobres. Los que son y están pobres viven en la peor condición humana. En el otro extremo, los que necesitan mucho y, además, satisfacen esas amplias necesidades son y están ricos. Este enfoque no ha sido aplicado ni siquiera se ha discutido en la amplísima biografía sobre la pobreza. Lo que normalmente hacemos es suponer un conjunto de necesidades iguales para todos los miembros de una sociedad y después

cotejar su grado de satisfacción. Nos situamos con ello, solo en la dimensión del estar pobre.

El psicólogo Abraham Maslow, autor de la muy conocida teoría de la jerarquía de las necesidades humanas, sostiene que cuando una necesidad (el hambre, por ejemplo) está insatisfecha, domina al organismo a tal grado que todas las demás necesidades desaparecen y el organismo en su conjunto se vuelve un organismo hambriento. Al estudiar su obra, llegué a la conclusión que su teoría y la de Marx-Marcus, son compatibles en un punto central.

Maslow sostiene que los instintos son inexistentes en el ser humano, que todas las necesidades humanas pueden calificarse como instintoides, ya que de los tres elementos que conforman un instinto, que son el impulso, la actividad y el objeto, el ser humano hereda solamente el impulso, mientras que la actividad y los objetos tienen que ser aprendidos. Aunque al menos en un caso el de la succión del recién nacido, la tesis de Maslow parece negada, me parece que es en general válida. Su visión tiene una gran coincidencia con la de Marx-Marcus, ya que el animal que fabrica herramientas, tal como definió Benjamín Franklin al ser humano, lleva a cabo por definición una actividad no instintiva, sino inventada por el hombre, una actividad que supone la ruptura de la fusión del animal con el objeto de sus necesidades.

La ruptura de la actividad orientada directamente a la satisfacción de necesidades, lo que constituye para Marx, el rasgo más esencial del ser humano, es al mismo tiempo la ruptura del dominio del ser por el instinto, su transformación en actividad instintoides, lo que significa un salto gigantesco en términos de libertad. Sin embargo, si aún así nacemos con impulsos congénitos, está claro que somos inevitablemente seres necesitantes y, por tanto, que nuestra libertad empezará siempre donde acaban nuestras necesidades.

¿Por qué ocurre la ruptura? Ninguno de nuestros dos autores tiene una respuesta, ambos constatan el papel central de dicha ruptura en la esencia humana. El enfoque biológico psicológico de Maslow y el antropológico filosófico de Marx-Marcus llevan a la misma conclusión central.

Éste es el tipo de reflexiones y de hallazgos que he encontrado en ese rodeo por el eje conceptual del florecimiento humano. Como resultado ideal de estas reflexiones, aspiro a llegar a una concepción del ser humano, de sus necesidades y capacidades, como elementos constitutivos del eje del florecimiento humano.

Tal como lo veo en este momento, cuando estoy involucrado en una tarea a fondo en estos aspectos, los elementos constitutivos de este eje están dados por el conjunto de las necesidades y capacidades humanas, conjunto al que Marx llamó las fuerzas esenciales humanas.

Existe una amplia bibliografía sobre las necesidades humanas, pero es mucho más escasa la referida a las capacidades humanas, campo además oscurecido por el desafortunado uso, por parte de Amartya Sen, del mismo término, capacidades, para referirse a las opciones de realizaciones o funcionamientos (que el premio Nóbel entiende como las distintas dimensiones del ser y el hacer). De esta manera, quien quisiera construir una teoría completa sobre el eje del florecimiento o bienestar humano fundada en la concepción de las fuerzas esenciales humanas, encontraría muchos apoyos por el lado de las necesidades pero mucho menos que el de las capacidades.

Terminada esta construcción conceptual apenas comienza el camino que nos ha de llevar a una adecuada conceptualización de la pobreza. Tenemos que resolver todavía el recorte para pasar al eje de nivel de vida y el del corte que separa los pobres de los no pobres. Como he adelantado, en el eje del nivel de vida debemos conservar aquellos elementos del eje de bienestar que depende de recursos económicos (o escasos) para su satisfacción. Con ello introducimos la noción de recursos que juega un papel central en el concepto de pobreza.

El ser humano como todo ser vivo, requiere objetos externos para vivir: los más obvios son el agua y los alimentos y los que lo protegen de las inclemencias del clima como la ropa y la vivienda. Para obtener estos objetos externos se requiere un esfuerzo productivo, recursos económicos. De la enunciación de estos ejemplos resulta evidente que el nivel conceptual adecuado para llevar a cabo este recorte no es el de las necesidades, que es un concepto amplio, abstracto, sino el de los satisfactores.

En general podemos distinguir tres tipos de satisfactores de las necesidades humanas: los bienes y servicios las relaciones y las actividades. Para algunas necesidades, como la alimentación, los satisfactores clave son bienes; para otras, como la atención a la salud, son bienes y servicios; para las necesidades afectivas, en cambio, los satisfactores centrales son las relaciones; hay otras necesidades, particularmente las de autoestima y autorrealización, para usar términos de Abraham Maslow, cuya

satisfacción se deriva sobre todo de la propia actividad del sujeto.

Sin embargo, en casi todos los casos, aparte del satisfactor central, intervienen otros satisfactores complementarios. En todos los casos mencionados se requiere también que el individuo invierta tiempo personal. En algunos casos éste es un satisfactor secundario, como el tiempo que dedicamos a comer o ir al médico; cobra mucha centralidad el tiempo requerido para cultivar las relaciones, y es central el requerido para realizar las actividades que sustentan la autoestima y la autorrealización y para la educación propia. En algunos casos las costumbres determinan que algunas relaciones dependan de la aportación de ciertos bienes o de una cantidad de dinero, como ocurre con las dotes matrimoniales.

Lo dicho pone en evidencia que incluso las necesidades concebidas como inmateriales pueden requerir recursos económicos para su satisfacción. Que por tanto, en el eje del nivel de vida están presentes prácticamente todas las necesidades humanas, pero sólo en su dimensión económica. Si esta conclusión fuese correcta, habríamos alcanzado una respuesta mucho más definitiva a la pregunta planteada antes de por qué no empezar directamente en el eje del nivel de vida. Esto es, habríamos mostrado que hacerlo sería incorrecto.

Logrado así el recorte, falta preguntarnos cómo hacemos el corte, cómo determinamos el nivel de vida mínimo requerido para no ser pobre, el umbral de la pobreza. La actitud tomada por los economistas ortodoxos, que dominan el pensamiento en la materia en Estados Unidos y en muchos organismos internacionales es la de minimizar la importancia del corte al que conciben como un acto arbitrario del investigador.

Mi postura es que las normas o reglas para saber quién es pobre y quién no lo es, tienen una existencia social objetiva y que la tarea del investigador es conocerlas y sistematizarlas. Esta postura es similar a la adoptada por Amartya Sen en su libro *Pobreza y Hambruna*, cuando señala que describir las prescripciones existentes no constituye un acto de prescripción, sino de descripción. Es un asunto normativo, pero las normas no las define el investigador, sino que son normas actuantes en la vida cotidiana de la gente. Por eso el profesor Sen cita con frecuencia a Adam Smith, el padre de la economía, quien en el siglo XVIII hacía notar que un trabajador se avergonzaría si tuviera que presentarse en un lugar público sin una camisa de

lino o sin zapatos de cuero, lo que convertiría a estos bienes en componentes del umbral de pobreza. Adam Smith nos da aquí una pista para reunir elementos requeridos para el corte: averiguar qué nivel de vida (en alimentación, en vivienda, en vestido, en todo lo demás) hace sentir vergüenza a las personas.

En principio, y otra vez aquí el maestro es Marx, para acometer esta tarea es necesario partir de una comprensión de las relaciones entre producción y necesidades. Se trata de dos polos de una unidad que se determinan mutuamente, aunque la producción domina sobre las necesidades, ya que como vimos al principio, la naturaleza mediada del trabajo humano hace posible la ampliación constante de los objetos, de las necesidades y de las capacidades humanas. Es el desarrollo de sus capacidades productivas lo que determina sus necesidades. En una sociedad productora de zapatos de cuero, las personas que carezcan de ellos se sentirán avergonzadas.

En la era de la globalización estas normas son cada vez más universales. Al hacerse global la producción se hacen globales las necesidades, al menos como tendencia. Además, algunos organismos internacionales fijan normas de aplicabilidad universal y los gobiernos suscriben declaraciones sobre los derechos humanos. Estas son fuerzas y tendencias que impulsan la fijación de umbrales generosos, opuestos a los umbrales avaros que niegan la multiplicidad de los derechos y de las necesidades humanas, y que reducen al ser humano a la calidad de animal. Es evidente que hay suficientes bases para que la definición del umbral no sea un acto arbitrario del investigador, sino el resultado de una investigación sistemática de las prescripciones sociales existentes.

Ahora bien, debemos preguntarnos ¿Cuáles son los elementos sobre los cuales hay que operar el corte?

En la biografía sobre la pobreza hay una tensión constante entre la pobreza definida como nivel de vida bajo y pobreza definida como recursos inadecuados o insuficientes. Según David Gordon, para Peter Townsend la pobreza es la insuficiencia de recursos, lo que causa un nivel de vida inadecuada que significa carencias, privación. Otra postura posible es la de definir la pobreza como privación, como la presencia misma de las carencias. Quienes como Townsend, definen pobreza como insuficiencia de recursos, operan el corte en la dimensión. Quienes tienen menos de un cierto nivel de recursos son pobres en esta concepción. Quienes adoptan la otra postura y definen la

pobreza como privación, buscan los indicadores directos de privación: la falta de agua potable, de drenaje, el bajo nivel educativo, la desnutrición, el hacinamiento y la baja calidad de los materiales de la vivienda, la no-participación en actividades acostumbradas en la sociedad, etcétera.

Mi postura es una combinación de las dos posturas anteriores porque en el Método de Medición Integrada de la Pobreza que desarrollo hace más de 11 años, combino indicadores directos de privación con indicadores indirectos de recursos, entre los que incluyo el tiempo disponible en el hogar para trabajo doméstico y educación y el tiempo libre. Sin embargo, conceptualmente mi postura está más cerca de la de Townsend, porque como él, concibo la pobreza como las carencias humanas derivadas de las limitaciones de recursos económicos, aunque entre los recursos económicos incluyo el tiempo y otros recursos como el acceso a servicios gubernamentales gratuitos, lo que no hace Townsend. Como Townsend, tengo claro que los recursos son un medio, que lo que importa es el nivel de vida y de ahí concluyo que es sólo en esta dimensión, donde podemos establecer ese piso mínimo que separa a los pobres de los no pobres, la vida indigna de la digna. A diferencia de este gran autor, que busca en las relaciones empíricas observadas entre ingresos y privación el umbral mínimo en términos de ingresos para que la población no sufra carencias generalizadas reduciendo con ello el concepto de recursos al de ingresos, yo he adoptado una postura mucho más normativa, que busca definir en cada dimensión del quehacer humano una norma en la medida de lo posible basada en normas sociales existentes.

Concibo una amplia gama de recursos a la que he denominado fuentes de bienestar de los hogares que incluyen los ingresos corrientes, los activos básicos y no básicos de la población, su acceso a bienes y servicios gubernamentales gratuitos, sus conocimientos y habilidades y, por último, su tiempo disponible para trabajo doméstico, educación y recreación. A partir de aquí estructuro un enfoque en el que combino la información sobre las seis fuentes de bienestar de manera pragmática para identificar algunas carencias directamente porque es la manera más adecuada de hacerlo (por ejemplo las características de la vivienda) o porque es imposible hacerlo de otra manera; (el nivel educativo de las personas) y en otros casos cuantifico los recursos disponibles y los cotejo contra normas expresadas también en términos de

recursos(es lo que hago, por ejemplo, en materia de ingresos y tiempo). El concepto sobre la pobreza que he adoptado es que es pobre aquel hogar que dada sus fuentes de bienestar no puede satisfacer sus necesidades, por más eficientemente que las use.

El camino del conocimiento es infinito. Nunca me siento satisfecho con lo que he avanzado ya que a cada avance aparecen nuevas dudas y nuevos problemas.

1.3 De la reflexión a un diagnóstico de la pobreza

*Clemente Ruíz Durán**

Creo que una cuestión importante es precisamente la visión de que en el gobierno de la ciudad se ha emprendido una reflexión en torno a la cuestión de la pobreza, no para aceptarla sino para crear una realidad diferente.

Considero que esto es importante porque el país, por primera vez en décadas, está ante un experimento social que quiere cambiar esta realidad tan adversa, que hemos venido heredando durante las últimas décadas.

Ante esta perspectiva, quisiera presentar algo de lo que hemos estado desarrollando en términos de cómo pasar de la reflexión de un diagnóstico de la pobreza hacia una acción de la política que nos permitiera modificar realmente la situación de la ciudad.

Como he ordenado la presentación es partir de la idea de que no estamos solos, hemos estado discutiendo en todo el país cómo definir la pobreza.

Se ha avanzado, hay algunas preguntas en el país y entonces (debemos plantear) cómo pasamos de la discusión nacional a la discusión concreta del Distrito Federal.

Me permitiré señalar esos puntos, definición y concepto de la pobreza, la medición de la pobreza en el gobierno federal; después, en el Distrito Federal, la informalidad y cómo introducirnos a la lucha para el combate a la pobreza.

En general, ya la discusión fue muy rica por parte de Julio, en términos de que la pobreza se puede definir como las personas que perciben un nivel de ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades básicas.

¿Cuáles son las necesidades básicas que no se cubren? Esa es una cuestión precisamente de definición. ¿Qué tan amplio vamos a hacer esta definición? Depende de cada sociedad, es una cuestión contextualizada socialmente.

En esta perspectiva, el gobierno federal lo que nos ha apuntado son tres líneas de medición de la pobreza, considera a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades mínimas de alimentación, equivalente a 15.4 o 20.9 pesos diarios de agosto del año 2000.

* Facultad de Economía de la UNAM.

Después, como van subiendo las líneas, van incluyendo nuevas necesidades y entonces habría tres niveles de pobreza de acuerdo a las definiciones que hizo el gobierno federal.

En la segunda línea se introducen adicionalmente los gastos mínimos en educación y salud y esto nos eleva en el umbral de la pobreza y en la tercera línea nos introduce alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda, transporte público y en esta perspectiva nos hace una definición y entonces, de acuerdo a esto, nos hace un señalamiento de cuántas son las personas que estarían debajo de los niveles de pobreza.

Si nosotros hacemos el seguimiento para las tres líneas de la pobreza, una por hogares y otras por personas, (lámina 1). Lo que nos encontramos es que, en el primer caso o la línea tres que es la que tendría sentido realmente definir la pobreza, el 51% de la población estaría en nivel de pobreza.

Lámina 1.- Estimaciones de la pobreza a nivel nacional

México. Proporción de la población pobre, 1992-2000
Porcentaje del total

Definición de pobreza	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Línea 1, hogares	17.4	16.1	28.8	26.8	18.6	15.8
Línea 2, hogares	21.8	22.7	36.5	32.9	25.3	21.1
Línea 3, hogares¹	44.1	46.8	60.8	55.6	45.9	44.4
Línea 1, personas	22.5	21.1	37.1	33.9	24.2	20.3
Línea 2, personas	28	29.4	45.3	40.7	31.9	26.5
Línea 3, personas	52.6	55.6	69.6	63.9	53.7	51.7

Nota 1: Los cálculos se realizaron con base en los criterios recomendados por el Comité Técnico para la Medición de la pobreza

Nota 2: Los datos de montos se presentan en cifras cerradas a pesar de que los cálculos se realizaron con mayor precisión

¹ Incluye los gastos en alimentación, vestido y calzado, salud, transporte público, vivienda y estimación de alquiler de la vivienda. Contempla educación primaria y secundaria, material escolar y uniformes

Fuente: Cortés Cázares F; D Hernandez; E Hernandez Laos, M Szekely; y H Vera.: Evolución y Características de la Pobreza en México en la Última Década del Siglo XX, Sedesol. México. 2002

En esta perspectiva lo que creemos nosotros es que, si esta definición vamos a adoptarla para algún fin práctico, tiene sentido, las sociedades cuando adoptan una línea de la pobreza, son porque automáticamente definen que nadie debe de estar debajo de la línea de la pobreza.

El gobierno federal únicamente definió las líneas de la pobreza, pero no adquirió compromiso alguno; entonces estamos ante un problema realmente serio de cómo estamos llevando la discusión en esta sociedad, no se puede definir línea de pobreza y después decir: bueno pues ahí está. No, cómo que ahí está. Es decir, es un compromiso ético y moral para el gobierno federal.

En las otras sociedades, en las sociedades avanzadas cuando se define una línea de la pobreza, automáticamente hay una transferencia de recursos para que nadie quede debajo de esa línea de la pobreza.

Lo que nosotros tenemos aquí es simplemente un ejercicio que hizo el gobierno federal, pero sin asumir ningún compromiso.

Si el gobierno federal hubiera adquirido el compromiso en las zonas rurales, (lámina 2) habría tenido que hacer transferencias equivalentes para poder desaparecer que el 67% de la población que vive en zonas rurales, estuviera viviendo y de igual forma en las zonas urbanas.

Lámina 2.- Pobreza urbana vs. Pobreza rural

México. Proporción de la población pobre, zonas urbanas y rurales 1992-2002

Definición de pobreza	Porcentajes del total					
	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Zonas urbanas						
Línea 1, hogares	10.2	7.2	20.1	16.4	9.8	8.5
Línea 2, hogares	14	12.8	27.7	22.8	16.4	12.2
Línea 3, hogares	35.6	35.6	53.2	47.7	37.4	35.4
Línea 1, individuos	13.5	9.7	26.5	21.3	12.6	11.4
Línea 2, individuos	18.4	17.1	35	29	20.2	16
Línea 3, individuos	44	43.6	61.9	55.8	43.8	42
Zonas rurales						
Línea 1, hogares	29.5	30	43.3	43.8	34.1	28.5
Línea 2, hogares	34.8	38.1	51.3	49.3	41.4	36.5
Línea 3, hogares	56.7	64.2	73.4	68.6	60.7	59.4
Línea 1, individuos	35.6	36.8	52.4	52.1	42.4	34.8
Línea 2, individuos	41.8	46.2	60.2	57.6	50	43.8
Línea 3, individuos	65	72	80.8	74.9	69.3	67.5

Fuente: Cortés Cázares F; D Hernández; E Hernández Laos, M Szekely; y H Vera: Evolución y Características de la Pobreza en México en la Última Década del Siglo, Sedesol. México. 2002

Entonces, ¿qué es lo que vamos hacer? En el Distrito Federal se han venido señalando algunos elementos de cómo medir la pobreza, CONAPO se ha acercado a esta definición de qué es el concepto de marginación dentro del Distrito Federal, después se ha atrevido hacer un análisis, un índice de desarrollo humano; lo que nosotros proponemos es, no nos quedemos con esas medidas porque son medidas no operativas para efectos de cómo afrontar las cuestiones. Lo que proponemos nosotros es un índice de desarrollo humano que básicamente es un índice de bienestar delegacional, (lámina 3) a través del cual se debía de ejercer el presupuesto de esta ciudad.

Una vez que definimos un índice de bienestar delegacional, no nos vamos a quedar solo con este índice de bienestar, sino que en lugar de seguir ejerciendo el presupuesto de acuerdo a las tendencias poblacionales, que es como se ha venido ejerciendo el presupuesto básicamente en la ciudad de México, lo que debemos hacer es ejercer el presupuesto bajo el concepto del índice de bienestar delegacional, es cambiar prácticamente los parámetros como estamos haciendo la división presupuestal, pero también sería adquirir el compromiso de cómo, a partir de aceptar una realidad que es la pobreza, nosotros entonces vamos a través de este índice, a tratar de cambiar la fisonomía de la ciudad de México.

En esta perspectiva, CONAPO lo que ha hecho es meternos a la discusión con estos índices de marginación, si vemos nosotros, la ciudad de México estaría en el centro del país en que estaría con muy baja marginación; entonces de acuerdo a estos índices de CONAPO, se ve realmente mal, pero de acuerdo al índice de marginación para el Distrito Federal, ellos toman una serie de indicadores y esta serie de indicadores a lo que nos lleva es a una conclusión de que básicamente de acuerdo al nivel nacional, las diferentes delegaciones de la ciudad de México estarían en un muy bajo nivel de marginación.

Entonces esta es una posición que deriva precisamente de cómo se miden las cosas. De igual forma, cuando hacen su índice de desarrollo humano, siguiendo los parámetros de Naciones Unidas, lo que llega a la conclusión es que la ciudad de México tiene un alto grado de desarrollo humano, de acuerdo a los parámetros también tomados en el ámbito nacional.

Lámina 3: Contabilizando el desarrollo humano

Índice de Desarrollo Humano para el Distrito Federal

Nombre	Tasa de mortalidad infantil	Porcentaje de personas de 15 años más alfabetas	Porcentaje de las personas de 24 años que van a la escuela	PIB per cápita en dólares ajustados	Índice de sobrevivencia infantil	Índice de inversión en educación	Índice de PIB per cápita	Índice de desarrollo humano (IDH)	Estado de desarrollo humano	Lugar
República Mexicana	24.9	90.3	62.8	7495	0.836	0.812	0.721	0.789	Medio alto	
Distrito Federal	19.8	97.1	69.8	17696	0.875	0.880	0.864	0.873	Alto	1
Azcapotzalco	19.7	97.7	72.4	16203	0.876	0.893	0.849	0.873	Alto	9
Coyoacán	18.8	97.8	74.0	24943	0.883	0.899	0.921	0.901	Alto	4
Cuajimalpa de Morelos	21.8	96.4	66.3	21927	0.860	0.864	0.900	0.874	Alto	8
Gustavo A. Madero	20.4	97.0	69.8	14556	0.871	0.879	0.831	0.860	Alto	17
Iztacalco	20.1	97.4	71.4	15027	0.873	0.887	0.837	0.866	Alto	14
Iztapalapa	20.4	96.4	67.7	12184	0.871	0.866	0.802	0.846	Alto	32
Magdalena Contreras, La	20.3	96.5	67.5	18356	0.871	0.869	0.870	0.870	Alto	10
Milpa alta	22.2	94.4	67.4	8206	0.857	0.854	0.736	0.815	Alto	127
Ávaro Obregón	19.3	96.6	67.5	21315	0.879	0.869	0.895	0.881	Alto	7
Tlahuac	21.1	96.5	68.8	11582	0.865	0.873	0.793	0.844	Alto	36
Tlalpan	19.1	96.9	70.5	20015	0.880	0.881	0.884	0.882	Alto	6
Xochimilco	19.4	96.2	69.9	14806	0.878	0.875	0.834	0.862	Alto	16
Benito Juárez	17.6	98.9	77.6	35594	0.892	0.918	0.981	0.930	Alto	1
Cuauhtémoc	18.1	97.9	71.5	20018	0.888	0.891	0.884	0.888	Alto	5
Miguel Hidalgo	19.1	98.1	71.0	27819	0.881	0.891	0.939	0.904	Alto	3
Venustiano Carranza	20.0	97.7	71.2	15032	0.873	0.869	0.837	0.866	Alto	12

Fuente: CONAPO, 2002 (www.conapo.gob.mx)

¿Qué es lo que hicimos nosotros? Lo que hicimos fue tratar de ponderar exactamente, qué es lo que está sucediendo en cada delegación.

Es decir, lo que tenemos que hacer es una ponderación exacta de cuáles son los elementos que están sucediendo en cada delegación y entonces sobre esa perspectiva estamos pensando que teníamos que hacer un índice de desarrollo delegacional en términos precisamente de después poder aplicar con ellos una fórmula presupuestal directa.

Y entonces en esta perspectiva, la primera consideración es cuál es el nivel de población, cuáles son las zonas más pobladas dentro de las delegaciones del DF.

Después hicimos una evaluación de cómo debe ser la seguridad pública en cada delegación, qué situaciones de seguridad pública deben de existir; ya la doctora Sosa nos decía: no es lo mismo vivir en una delegación que en otra, ¿Por qué? Porque hay condiciones exactamente diferentes y en cuestiones de seguridad son totalmente diferentes.

En cuestión de educación nos encontramos también que hay diferenciales muy sustantivos entre una y otra delegación. En materia de salud y desarrollo también hay una situación difícil y después, en infraestructura urbana esta ciudad ha ido creando día con día y la infraestructura es totalmente inadecuada.

En lo que se refiere a ecología es una cuestión que normalmente los índices de marginación no lo toma en cuenta, porque da lo mismo cualquier nivel de medio ambiente que exista.

Nosotros consideramos que eso no es cierto. Debe de haber un índice delegacional y después los activos fijos netos por unidades económicas, como los empresarios han ido cambiando la fisonomía de la ciudad. Y entonces esto, lo que nos permite, es llegar a un índice de bienestar (lámina 4).

En esta perspectiva, ¿cuál sería la delegación con mayor nivel de bienestar? Sería la Miguel Hidalgo, y de ahí vamos viendo que nos vamos acercando a índices como Tláhuac, que sería el más alejado en términos generales de los mínimos de bienestar.

Una vez que nosotros definimos esto, entonces ya hay elementos para la acción pública; es decir, si los señores diputados de la Asamblea Legislativa pudieran acercarse a una perspectiva de este tipo, lo que les permitiría a ellos es decir: el presupuesto del año 2005 ya no lo vamos a hacer sobre esta base. Lo vamos a hacer precisamente tomando en consideración

Lámina 4: Índice de bienestar delegacional

Índices para cada una de las delegaciones del Distrito Federal

	Población	Seguridad pública	Educación	Salud y desarrollo	Infraestructura urbana	Ecología	Activos fijos netos por unidades económicas	Índice de bienestar
	10	10.00	10.0	9.349	10	10	3.297567951	8.560
DISTRITO FEDERAL	0.694	0.809	0.571	1.030	0.544	0.399	3.058	1.581
ALVARO OBREGÓN	0.405	0.483	0.424	0.954	0.425	0.530	4.252	2.119
AZCAPOTZALCO	0.310	0.869	0.340	0.312	0.775	0.106	3.418	1.233
BENITO JUÁREZ	0.639	0.619	0.837	0.888	0.622	0.553	2.352	1.431
COYOACÁN	0.064	0.161	0.065	1.208	0.039	0.006	7.780	2.260
CUAJIMALPA DE MORELOS	0.493	1.994	1.556	0.613	1.053	0.372	7.549	2.605
CUAUHTÉMOC	1.338	1.348	1.083	1.906	1.210	0.661	0.610	1.338
GUSTAVO A. MADERO	0.370	0.482	0.344	0.962	0.451	0.277	1.094	0.779
IZTACALCO	1.970	1.147	1.041	2.280	1.252	1.473	0.923	1.652
IZTAPALAPA	0.147	0.020	0.058	0.866	0.125	0.405	4.363	1.533
MAGDALENA CONTRERAS	0.301	1.109	0.667	0.662	0.654	0.462	10.000	3
MIGUEL HIDALGO	0.000	0.026	0.012	1.273	0.005	0.458	0.000	0.222
MILPA ALTA	0.242	0.106	0.197	1.178	0.153	0.423	0.313	0.497
TLÁHUAC	0.570	0.348	0.589	0.886	0.458	11.81	2.661	1.534
TLALPÁN	0.430	0.780	0.329	1.058	0.627	0.175	0.747	0.989
VENUSTIANO CARRANZA	0.321	0.074	0.227	0.753	0.193	0.459	0.691	0.959
XOCHIMILCO								

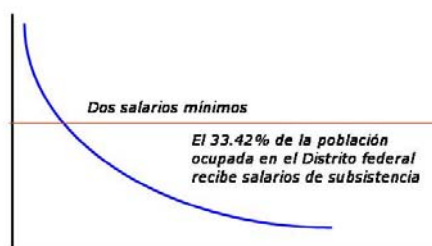
Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos del Anuario Estadístico del DF, INEGI

las diferencias en los niveles de bienestar de cada una de las delegaciones.

Esto nos mete a una discusión difícil, porque entonces obviamente que tendríamos que ir quitando presupuesto a muchas de las delegaciones, que hoy son las que más aportan a los ingresos. Pero entonces en esa perspectiva lo que hay que recordar, en términos del índice de bienestar delegacional, es precisamente que las situaciones son muy diferentes en las diferentes zonas de la ciudad.

¿Cómo han sido los ingresos de subsistencia en la ciudad? Lo que tenemos es que básicamente los ingresos de subsistencia de la ciudad, los que no reciben ingresos y los que están debajo de dos salarios mínimos, aproximadamente son un 33 por ciento de la población de la ciudad (gráfica 1).

Gráfica 1.- Definiendo los salarios de subsistencia



En esta perspectiva, en lo que nosotros tenemos que estar de acuerdo es que esto es una situación que no debe de prevalecer, que tenemos que cambiar esta situación en el más corto plazo.

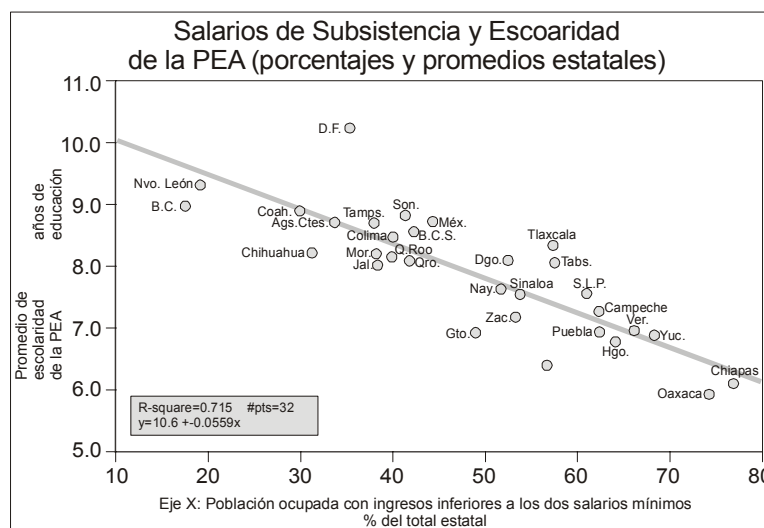
Si nosotros nos comparamos con el resto del país, indudablemente que lo que ha estado sucediendo es que el Distrito Federal sí es la zona más privilegiada de todo el país, en términos de que la situación en el resto del país está peor. Sin embargo, debemos de considerar que es necesario tomar conciencia y actuar; hay otros estados que también han estado avanzando bastante, como es el caso de Baja California, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Aguascalientes; es decir, no hemos ido avanzando al igual que los otros, pero también estamos rezagados respecto a otras entidades (lámina 5).

Lámina 5. Población ocupada por nivel de ingreso									
Entidad Federativa	Total	No recibe ingresos	Hasta un salario mínimo	Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	Salarios de subsistencia	Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	Más de 5 salarios mínimos	No especificado
Nacional	100%	8.51%	15.61%	24.33%	48.45%	20.69%	17.05%	10.45%	3.36%
Chiapas	100%	13.84%	37.19%	25.95%	76.97%	10.67%	7.86%	4.30%	0.19%
Oaxaca	100%	16.60%	37.16%	20.72%	74.49%	12.14%	9.69%	3.54%	0.14%
Yucatán	100%	7.22%	30.84%	30.32%	68.39%	15.03%	9.14%	5.51%	1.83%
Veracruz	100%	9.36%	27.13%	29.62%	66.13%	14.11%	11.47%	7.75%	0.54%
Guerrero	100%	14.63%	26.99%	23.61%	65.23%	15.09%	13.62%	6.02%	0.03%
Hidalgo	100%	11.52%	29.29%	23.35%	64.15%	16.71%	11.82%	7.31%	0.01%
Puebla	100%	15.51%	21.87%	25.32%	62.71%	17.42%	12.32%	6.52%	1.45%
Campeche	100%	12.03%	21.95%	28.28%	62.26%	16.02%	11.91%	9.24%	0.16%
San Luis Potosí	100%	16.10%	22.00%	23.45%	61.54%	15.35%	14.01%	9.05%	0.04%
Tabasco	100%	7.72%	21.68%	27.94%	57.34%	16.18%	15.04%	10.79%	0.65%
Tlaxcala	100%	9.91%	15.81%	31.51%	57.23%	22.17%	14.46%	5.53%	0.81%
Sinaloa	100%	10.80%	19.52%	26.55%	56.87%	23.68%	12.68%	6.25%	0.31%
Michoacán	100%	10.86%	14.56%	28.76%	54.20%	21.26%	13.52%	10.85%	0.16%
Zacatecas	100%	13.83%	17.79%	21.95%	53.56%	16.92%	9.53%	5.95%	14.04%
Durango	100%	9.98%	14.59%	28.37%	52.93%	22.95%	14.78%	8.98%	0.36%
Nayarit	100%	11.42%	16.18%	25.07%	52.67%	23.12%	14.43%	8.81%	0.97%
Guajuato	100%	12.63%	12.31%	24.33%	49.26%	22.08%	17.63%	9.05%	1.97%
México	100%	4.98%	10.05%	29.20%	44.23%	23.64%	19.61%	9.62%	2.90%
Baja California sur	100%	6.96%	8.1%	27.45%	42.44%	20.12%	23.31%	13.54%	0.58%
Sonora	100%	5.13%	11.46%	25.42%	42.01%	25.31%	17.89%	14.33%	0.46%
Querétaro	100%	8.31%	11.82%	21.63%	41.77%	28.91%	18.53%	10.45%	0.35%
Colima	100%	7.15%	7.66%	25.32%	40.12%	26.91%	20.66%	10.91%	1.40%
Quintana Roo	100%	6.64%	9.77%	23.36%	39.77%	22.45%	23.58%	12.58%	1.62%
Tamaulipas	100%	3.36%	8.41%	26.65%	38.42%	24.70%	20.54%	14.96%	1.38%
Morelos	100%	6.24%	10.59%	21.56%	38.38%	22.63%	13.43%	4.21%	21.45%
Jalisco	100%	9.45%	9.97%	18.93%	38.34%	21.71%	18.51%	9.21%	12.22%
Distrito Federal	100%	3.43%	7.15%	24.79%	35.37%	20.14%	21.04%	16.93%	6.51%
Aguascalientes	100%	5.16%	6.80%	21.26%	33.22%	25.76%	22.14%	10.62%	8.26%
Chihuahua	100%	4.29%	5.27%	21.80%	31.36%	25.89%	22.40%	13.88%	6.46%
Coahuila	100%	4.15%	5.01%	21.15%	30.31%	30.41%	25.20%	13.79%	0.29%
Nuevo León	100%	3.48%	5.78%	9.94%	19.21%	28.12%	25.92%	18.27%	8.49%
Baja California	100%	2.89%	3.06%	11.62%	17.59%	23.91%	30.86%	27.53%	0.11%

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, II Trimestre del 2003

Y esto nos da una idea de que la situación es que si nosotros tomamos índices de bienestar y los rezagos acumulados, como en el caso de subsistencia y niveles de educación, lo que nos va dando cuenta es que tenemos un alto nivel de escolaridad, pero también tenemos ingresos inferiores en muchos aspectos (lámina 6).

Lámina 6.- Relación entre salarios de subsistencia y nivel de educación



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, varios trimestres.

Ahora bien, en lo que toca a la calidad del empleo en la ciudad de México, lo que nos damos cuenta es que la informalidad nos ha ido ganando, hemos ido creando diferentes empleos, pero empleos que cada vez están menos en la formalidad y más en la informalidad.

Si ustedes ven, entre el año 2002 y el año 2003 pasamos del primer trimestre del año de 2002, que el 46.58 por ciento del empleo estaba sin prestaciones; al tercer trimestre, es decir, septiembre de este año, el 49 por ciento están sin prestaciones (lámina 7). Es decir, hay necesidad de actuar todavía más agresivamente frente a esta situación. Está creciendo la población económicamente activa y se está ejerciendo presupuesto, pero la informalidad va en crecimiento.

Lámina 7.- Evolución de la población ocupada según prestaciones laborales

Prestaciones laborales	2002				2003			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Con prestaciones	53.36%	52.00%	51.98%	52.39%	52.61%	51.27%	50.53%	50.53%
Sin prestaciones	46.58%	47.98%	48.00%	47.61%	47.37%	48.60%	49.44%	49.44%
No especificado	0.06%	0.02%	0.02%	0.00%	0.02%	0.14%	0.02%	0.02%

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, varios trimestres

En esta perspectiva, la situación se puede ver por el otro mecanismo. ¿Qué es lo que está sucediendo? Los empleos ¿quién los está generando? Los están generando básicamente los micro negocios y, dentro de los micro negocios, los que están creando una mayor proporción de los empleos, son los micro negocios sin local (lámina 8).

Lámina 8.- Importancia del trabajo informal

Ambito y tamaño de la unidad económica	2002				2003			
	I	II	III	IV	I	II	III	
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	
Ambito agropecuario	0.12%	0.24%	0.19%	0.13%	0.27%	0.21%	0.40%	
Ambito no agropecuario	99.88%	99.76%	99.81%	99.87%	99.73%	99.79%	99.60%	
Micronegocios	38.59%	38.83%	39.23%	39.02%	37.70%	38.88%	39.28%	
Sin local	21.54%	21.54%	21.61%	22.47%	20.98%	21.21%	21.31%	
Con local	17.30%	17.30%	17.62%	16.54%	16.72%	17.67%	17.97%	
Empresas pequeñas	13.12%	13.12%	13.37%	13.65%	14.52%	12.64%	12.51%	
Empresas medianas	7.04%	7.04%	6.34%	7.25%	7.45%	6.67%	6.72%	
Empresas grandes	27.22%	27.22%	28.24%	27.70%	27.60%	28.24%	27.74%	
Sector público	7.18%	7.18%	6.79%	6.70%	6.73%	7.61%	7.83%	
Otras unidades económicas	6.17%	6.17%	5.68%	5.47%	5.56%	5.50%	5.46%	
No especificado	0.20%	0.20%	0.16%	0.08%	0.16%	0.25%	0.04%	

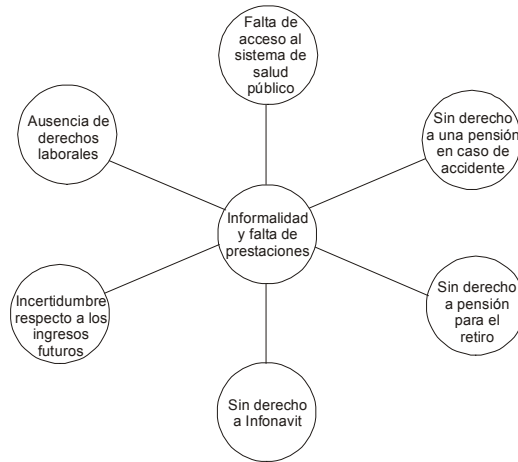
Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, varios trimestres.

Esta situación nos está indicando la dinámica en donde estamos nosotros tratando de actuar, que es sobre los niveles de pobreza; nos está ganando la dinámica, porque son los micro negocios sin local, los de subsistencia, los que están actuando.

Todo esto, la informalidad y la falta de prestaciones, lo que nos está llevando es a una mayor exclusión de la población, es decir, para poder avanzar en esta dinámica tenemos que reformular la forma como los diferentes instrumentos de la política pública se están ejecutando, porque si no, lo único que vamos a hacer es mantenernos en el círculo vicioso entre la informalidad, los salarios de subsistencia y la exclusión social (lámina 9).

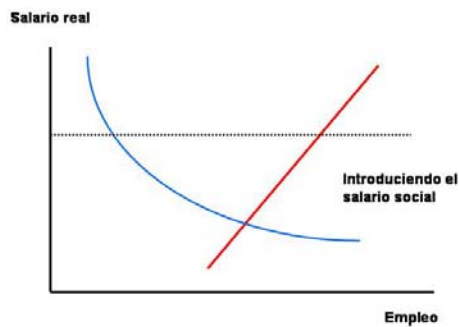
Para finalizar, ¿Cómo podríamos enfrentar los rezagos?, es decir, ¿Cómo la sociedad en su conjunto podría enfrentar una situación diferente? Y para esto, quisiéramos proponer, adicionalmente a la cuestión de un presupuesto basado en un índice de bienestar, otro concepto, que sería el concepto de los derechos ciudadanos. Ya se nos decía que se trató de hacer el concepto de los derechos ciudadanos para todos en algunas áreas de la política social, entonces lo que hay que hacer es tratar de generalizarlos, como una cuestión y concepción del desarrollo social.

Lámina 9. Principales mecanismos de exclusión para la población



La idea es poder llegar al concepto de salario social y piso base. Es decir, frente a la pobreza el concepto de salario social (lámina 10), que sería el salario mínimo que debía de recibir cualquier miembro del Distrito Federal.

Lámina 10.- Salario social y piso base



El punto es que el salario social estaría compuesto por el salario que perciben normalmente las personas, los trabajadores,

más las transferencias que tendría que hacer el gobierno de la ciudad para poder trazar una línea de la pobreza en términos de poder hacer una transferencia permanente. Entonces la idea es poder empezar con la distribución del presupuesto en base a índices delegacionales.

Creemos que se puede avanzar mucho, que hay necesidad de muchas otras cosas, pero que tenemos que empezar por definir la pobreza, adquirir un compromiso con la definición de pobreza que se establezca y a partir de esto orientar nuestros instrumentos de política económica.

1.4 Pobreza y desigualdad, la apariencia del consenso

*Manuel Canto Chac**

Introducción

Parece existir un amplio consenso sobre la prioridad del combate a la pobreza. Muchos estudios se han realizado, afortunadamente, sobre la importancia de su caracterización y de su dimensión; tal vez son menos los que se dirigen a establecer sus causas, pero muy pocos los que se plantean a la pobreza como expresión, como efecto de algo más amplio: **la desigualdad**.

Desde el pensamiento clásico, hay dos ingredientes fundamentales: uno es la libertad y otro es la igualdad. La libertad ha sido puesta en énfasis por aquellos que se refieren básicamente al mercado. El mercado aparece como el ámbito de la libertad económica, pero sobre la igualdad se ha puesto mucho menos énfasis en la discusión contemporánea. Por eso es que me refiero básicamente al tema de la desigualdad.

La política social, vista como campo de conocimiento, ha sido algo así como la hermana de la fulgurante economía y como hecho empírico, todavía no pasa de ser considerada un epifenómeno de la política económica. La escasa atención de otras disciplinas –que ya se ha iniciado con buenos resultados– todavía mantiene en hipótesis aspectos que se antojan nodales cuando se piensa no sólo en explicaciones, sino en construcción de estrategias para la modificación de las políticas en curso, por ejemplo, es poco lo que sabemos de la identidad y la subjetividad de los pobres, puesta de relieve por la Antropología; la exclusión de los pobres de las decisiones y su capacidad organizativa para superarla, analizada por la ciencia política; todavía sabemos poco de los problemas de diseño, implementación, micro implementación y participación ciudadana en la política social, apenas iniciados desde enfoques de las políticas públicas. Tampoco se ha desarrollado lo suficiente la relación entre las demandas sociales, su fundamentación en la normatividad internacional sobre los derechos humanos y su justiciabilidad, si bien las ONG's han hecho un esfuerzo sustancial en este sentido; son todos ellos

* Investigador de la UAMX, Investigador Nacional, Coordinador de la Comisión Ejecutiva del Movimiento Ciudadano por la Democracia.

elementos que, de no clarificarse, difícilmente podríamos pensar en la viabilidad de estrategias para la transformación de las políticas en curso.

Creo que confiablemente podemos esperar que en el futuro próximo surjan saberes consolidados que nos permitan el diseño de estrategias, pero éstos para poder integrarse necesitarán de referentes comunes, algunos de los cuales quiero sugerir en estas reflexiones. Ellos pudieran establecer puentes de diálogo entre los distintos enfoques disciplinares, convirtiéndose así en insumos básicos para la necesaria construcción multidisciplinar de estrategias de desarrollo social, integral. Quiero entonces referirme en mis reflexiones al asunto de la desigualdad, más que al de la pobreza. En varios planos: el teórico, el sociológico, el de la política y el de las políticas.

El nivel teórico

Creo que actualmente se puede hablar de cuatro concepciones teóricas sobre el tema de la desigualdad, por supuesto no exentas de implicaciones político – ideológicas. Estas cuatro podrían ser:

La respuesta de la igualdad de oportunidades, que supone que remover las trabas inerciales que algunos individuos tienen para ingresar a la competencia en el mercado sería suficiente para que éste asegurara relaciones equitativas, sin cuestionarse si el sólo mecanismo de mercado es capaz de generar equidad. Desde este punto de vista, el Estado sólo debe ser un compensador de las desigualdades para ingresar al mercado.

Una segunda respuesta es aquella que señala que la igualdad, entendida como la disposición de recursos suficientes para asegurar un nivel de vida mínimo a todos los habitantes de un país, como punto de partida, asumiendo que las diferencias se construyen a partir de ese piso común. En esta perspectiva, el Estado tiene que ser el garante de que toda la población disponga de los recursos necesarios para alcanzar el nivel establecido como mínimo.

La tercera respuesta es aquella que plantea no sólo el asunto de los recursos, sino también de la igualdad del bienestar. El supuesto es que el Estado debe garantizar y generalizar tanto los servicios fundamentales, como su calidad –sustrayendo su prestación del ámbito de la competencia mercantil-, de tal suerte

que mayores niveles de ingreso no generen diferencias significativas de bienestar.

La cuarta respuesta señalará que la igualdad no sólo debe abarcar el ámbito de las oportunidades, los recursos y el bienestar, sino también la capacidad de influencia sobre las decisiones públicas, asumiendo que los recursos de poder se distribuyen desigualmente entre los diversos miembros de la sociedad y que, en consecuencia, quienes más están privados de ellos son quienes menos obtienen de los recursos públicos.

Por supuesto que ninguna de estas posiciones es nueva. Todas ellas han correspondido a posiciones políticas y a momentos históricos. La primera se identifica con la posición liberal; la segunda, con las corrientes socialdemócratas centroeuropeas; la tercera, con socialdemocracia escandinava; la cuarta, con los planteamientos de distintas corrientes en América Latina.

La dominación de la primera –la igualdad de oportunidades– no ha implicado su hegemonía. Se ha impuesto por el poder de quienes la sustentan, pero no se ha convertido en norma moral para las sociedades contemporáneas, particularmente a la luz de los *déficits* sociopolíticos que arroja, hacen propicio discutir a partir de interrogarnos ¿cuál es el referente teórico necesario para un planteamiento factible de transformación de las políticas sociales en curso? Esto requiere abordar el segundo nivel.

El nivel sociológico

La igualdad como punto de partida y no como resultado del crecimiento económico. Durante muchas décadas, las políticas públicas en América Latina se han hecho bajo la creencia que el crecimiento económico tendrá como resultado el establecimiento de relaciones más equitativas. A más de tres lustros del último desencanto sobre esta creencia, ya se disponen de los análisis técnicos (de manera destacada Fajnzylber, también Altimir) que permiten operar una suerte de revolución copernicana y decir: no es el crecimiento económico el que genera igualdad. **Es más bien la igualdad la que favorece el crecimiento económico sostenido.**

Otro tanto podríamos afirmar del poder político. En las reformas del último tercio del S. XX había la creencia de que resultaba más conveniente contar con gobiernos “fuertes” -entendiendo por ello gobiernos centralizados- que fueran capaces de operar -las hasta ahora llamadas- “reformas

estructurales”, bajo el supuesto que posteriormente se daría una redistribución del poder (caso Menem en Argentina, Fujimori en Perú, o Salinas, en México), **la combinación de gobiernos centralizados y reformas hacia el mercado ha conducido antes al deterioro del poder gubernamental, que a su redistribución.** En consecuencia, parecería que más bien la redistribución del poder es la que tiende a favorecer la estabilidad política y no es ésta resultado de las reformas económicas.

El tercer nivel que tiene que ver con el asunto de la inseguridad que hoy padece la gran mayoría de las grandes metrópolis latinoamericanas, que nos recuerdan que la igualdad es condición fundamental de la convivencia social y que las necesidades medidas de represión del delito se enfrentan a las barreras tanto de las dinámicas sociales que las ahogan, como de los recursos que necesitan que compiten con la promoción del crecimiento. Relaciones equitativas parecen ser la base de la estabilidad social.

Habría que preguntarse ahora ¿qué tan factible es para el país un horizonte de construcción incremental de la igualdad como base de la estabilidad económica, política y social? Esto nos conduce al nivel político.

El nivel político

La globalización. Nadie puede sensatamente afirmar que las políticas nacionales pueden hacerse sin tener en cuenta el proceso en curso de la globalización, mismo que cuando se le aborda parece que sólo tiene dos posibilidades: o la subordinación total o la posposición de cualquier acción hasta que sus tendencias básicas se modifiquen. Algunos han propuesto la imagen de los organismos financieros multilaterales como la de un gobierno mundial sin un Estado mundial, que toman las decisiones sobre las políticas pero sin tener una ciudadanía ante la cual rendir cuentas. Esa imagen también nos da testimonio de cómo sus integrantes del tercer mundo, gobernadores de las finanzas y de las haciendas públicas, no toman posición a favor de los ciudadanos de sus países, a los que supuestamente representan. Estos funcionarios de los gobiernos, penetrados de los intereses privados de sus países y de sus aliados, parecen estar dispuestos a aceptar todas aquellas medidas que, antes que promover, alejan la igualdad. **Parece que es el momento para que estos funcionarios mundiales**

empiecen a ser requeridos por su propia ciudadanía en el ámbito de los Estados nacionales, construyendo mecanismos institucionales para que rindan cuentas de su desempeño en el ámbito de los organismos multilaterales.

Construcción de coaliciones de poder. Sabemos que impulsar, ya no reformas sino adecuaciones como la anterior, requiere de conformar coaliciones políticas. El asunto difícil de resolver es ¿cómo formar coaliciones que se planteen como objetivo la construcción incremental de la igualdad, supuesto el escaso atractivo costo – beneficio de construir alianzas con los que más padecen sus ausencia? Parece difícil dar una respuesta sin apelar al ámbito de la ética, sin una reconstrucción razonada del sentido de la vida y de la política no parece haber salida posible. En consecuencia, la pregunta tendría que desplazarse hacia otra: ¿Cómo dar fuerza política a los planteamientos éticos?

Reconstruir Instituciones. El asunto básico es qué se entenderá como referente fundamental de la Reforma del Estado. Parece que en las reformas tenidas a lo largo del último cuarto del siglo veinte se identificó con reformas procedimentales entre agencias de gobierno y, a lo más, entre los poderes que lo conforman. Tal referente parece ser totalmente insuficiente. Es el momento de pensarla como una reforma de la relación entre el Estado para hacerlo capaz de tomar decisiones en orden a la realización de los ideales políticos que la sociedad pueda proponerse. En particular se trata de la creación de instituciones que sean capaces de movilizar la acción de los distintos agentes económicos, actores sociales y políticos, en orden a la construcción de las políticas generadoras de igualdad social; **no se puede ya más suponer que son los resultados de las decisiones políticas quienes acabarán reformándolo. Antes bien, como lo he sostenido. Éstas, sin una redistribución del poder, lo destruyen.**

Las políticas

Tampoco podemos suponer que mientras no se opere una efectiva reforma del Estado no hay nada que hacer o nada que exigir en cuanto a la construcción de un proceso orientado a la construcción de la equidad. Creo que sería útil aplicar de inmediato algunos desplazamientos, tanto en la orientación

como en el diseño de las políticas públicas, los que más parecen requerir decisiones políticas que recursos económicos.

Desplazar las políticas sociales en curso, **de las transferencias compositivas a las transferencias basadas en derechos**; además de mejorar las capacidades de consumo, las transferencias también pueden contribuir a generar ciudadanía, en vez de generar dependencia del gobierno, toda vez que la conciencia ciudadana pasa por la conciencia del ejercicio de derechos, las prácticas de transferencias universalizadas ya sea por localidad o por condición parecen ser experiencias que se podrían potenciar, lo que junto con fórmulas de criterios de orientación basados en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, podrían generar impulsos significativos a la construcción de ciudadanía, sobre todo en una perspectiva de integralidad e interdependencia de los derechos.

Apoyos a iniciativas sociales. Una de las carencias que más aparecen referidas en el discurso político es el de la participación social, diversas fórmulas en la generación de empresas sociales, priorización de obras públicas o evaluación de acciones de gobierno constituyen experiencias que, una vez exorcizado el fantasma del corporativismo, se pueden practicar en orden a la generación de mayores actitudes y capacidades participativas. Hoy el concepto que expresa esta perspectiva, aunque aún con muchas carencias, es el del capital social, una discusión crítica al respecto parece imprescindible.

Descentralización de las decisiones hacia los distintos órdenes de gobierno

Parece conveniente separar –con la dosis de relatividad que ello implica- la distribución de las capacidades decisorias de los gobiernos estadual y local de los equilibrios de poder entre los distintos partidos. La transparencia e institucionalización de los mecanismos de asignación parece ser imprescindible; las demandas de los ejecutivos estaduales así lo expresa, pero hace falta también evitar que esa redistribución federal no se convierta en una recentralización a nivel estatal. Para ello, hace falta que, además de procedimientos se apueste más a los mecanismos participativos de la sociedad, lo que a su vez requiere circulación de información y simplificación de procedimientos. Sólo la participación social podría ser el contrapeso adecuado a las estrategias en curso que oscilan entre el uso clientelar de los

recursos y la asfixia burocrática a la creatividad y requerimiento de las localidades.

Epílogo

Parece finalmente necesario ponernos de acuerdo sobre ciertos supuestos básicos, operando un corrimiento en los lugares que no los consensos en la discusión contemporánea, algunos podrían ser:

Del ciudadano maximizador de beneficios. Sin ignorar que esto pueda ser un componente, **al ciudadano portador de derechos de manera integral** (civiles y políticos, sociales, económicos y culturales), de tal suerte que de la prioridad a la construcción de incentivos de mercado pueda haber un desplazamiento a la prioridad en la generación de condiciones básicas para el ejercicio de todos los derechos de ciudadanía.

De la democracia consociativa a la democracia sectorial. La precariedad de los equilibrios sobre los que se ha construido la alternancia lleva más a preocuparse por la construcción de acuerdos informales entre los poderes de facto (democracia consociativa) que de construir instrumentos para que la ciudadanía participe directamente ahí en donde sus intereses inmediatos son afectados y en donde la manifestación de sus preferencias no requiere de la delegación en representantes. Lo cual no niega ni que estos instrumentos contribuyan a generar y/o consolidar actitudes y destrezas participativas, ni que éstas no sean factibles para decisiones de las políticas agregadas –o de las decisiones de la gran política nacional- que requieren necesariamente de las instituciones de la delegación del poder.

Lo anterior configura tanto una vocación de **Estado negociador** por un lado –ante los poderes supranacionales principalmente- que ni haga del discurso contestatario práctica que nulifique cualquier intento de reforma, pero que tampoco asuma acríticamente los mandatos internacionales. También se requiere de un **Estado catalizador**, que sepa asumir las iniciativas sociales, multiplicarlas y fortalecerse con ellas en sus negociaciones internacionales. Lo cual también es válido para los poderes locales, que como orden de gobierno más próximo al ciudadano, es el que más eficazmente puede propiciar mecanismos participativos como instrumentos que incrementen el rendimiento de las políticas públicas.

1.5 La lucha contra la pobreza urbana en Sao Paulo, Brasil *Sinoel Batista**

Como Coordinador Ejecutivo de la Red Urbal 10, procuraré establecer un paralelo para comparar con lo que nosotros de la Red estamos trabajando: el concepto de pobreza, pobreza urbana, exclusión social, indicadores de medición, un poco de la metodología y también hablar un poco de las estrategias de luchas que estamos verificando en varias ciudades latinoamericanas y ciudades europeas.

La Red Urbal 10, de lucha contra la pobreza urbana, es una red a partir del problema urbano. Hoy nosotros tenemos 226 socios, entre los cuales, 116 son ciudades latinoamericanas, 52 son ciudades europeas, y de interés 58 organizaciones no gubernamentales o instituciones internacionales vinculados a OIT.

En México tenemos 5 socios. Hemos logrado la adhesión del Gobierno del Distrito Federal que hace mucho estábamos intentando, hay otros socios como los municipio de Guadalupe, Novolato, la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Chiapas y también un centro de información y difusión de la cultura en Jalisco.

Nuestro objetivo principal es establecer lazos fuertes de oradores entre las ciudades europeas y latinoamericanas en la concepción o formulación e implementación de políticas públicas que sirven para combatir la pobreza y la desigualdad. Nosotros tenemos representantes en 18 países de América Latina y 8 de 15 países posibles de la Unión Europea. Ésta es nuestra base de actuación, de presentación.

El programa urbano, es un programa financiado por el gobierno de la Unión Europea y contamos en la primera fase con 8 redes temáticas y en esta segunda fase con 16 redes temáticas que trabajan con este presupuesto participativo en nuestra Red, otra red de género, una red de ciudades de información, una red de ciudades de habitación y otra red de seguridad ciudadana en la urbe.

En esta segunda fase, América Latina logró la coordinación ejecutiva de tres redes temáticas: la red 9 de presupuesto participativo que es coordinada por la ciudad brasileña de Porto

* Coordinador de la Red URB-AL 10.

Alegre, la red número diez lucha con la pobreza urbana que nosotros desde la alcaldía de San Pablo coordinamos y también la red de seguridad ciudadana que es coordinada por Valparaíso en Chile.

Antes de empezar sobre la caracterización de pobreza me gustaría hablar rápidamente sobre mi país, Brasil y mi ciudad de San Paulo, apenas un panorama general para ubicar dónde vivimos, qué estamos haciendo por allá y con grandes números solamente para hacer un panorama general.

Brasil es un país que tiene 175 millones de personas distribuidas en 99 millones de kilómetros cuadrados, en los cuales quince por ciento de esta población es considerada analfabeta, según la última encuesta censal del 2000. Según el concepto de pobreza más tradicional, se estima que 57 millones de personas están viviendo bajo la línea de pobreza.

El 18% de la población está desempleada actualmente; 85% de estos 175 millones reside en las ciudades. Nuestro país tiene un alto grado de urbanización, cuatro décadas atrás esta relación era inversamente proporcional, solamente 15% de la población residía en la zona urbana y en las zonas rurales; hoy en las ciudades reside el 75% de la gente.

Somos un país compuesto por 26 estados, dentro de los cuales el Distrito Federal, que en caso de Brasil, un poco diferente de ustedes, es considerado como un Estado y tiene toda la estructura de un gobierno estatal.

Existen 5,572 municipios, entre los cuales más del 80% de ellos tiene menos que 20 mil habitantes. Entonces, es un país que tiene un problema de concentración urbana muy grande en algunas regiones, especialmente en el Sur y Sudeste, en los Estado de San Paulo, Paraná, Santa Catarina y Río de Janeiro.

Actualmente nuestro Presidente, el Presidente Lula, es un sindicalista que asciende al poder en un país como el de nosotros. No voy a hablar sobre nuestras dificultades, sólo mencionaré que este año la estimativa macroeconómica de crecimiento es de entre 0.8 y 0.9 por ciento cuando el mínimo necesario para hacer frente a la incorporación de las demandas de todos, especialmente de los jóvenes, se debería crecer a algo como 5 por ciento, lo mínimo es 5 por ciento. Este año creceremos algo como 0.8 o 0.9%.

Naturalmente estamos celebrando, porque cuando empezamos el año la estimativa era que creceríamos alrededor de 0.4 ó 0.5 por ciento.

Para el próximo año, los más optimistas hablan de 5 ó 5.5 por ciento, los más pesimistas hablan de 3 o 4 por ciento. Esto da cuenta un poco de nuestros retos y desafíos.

La ciudad de Sao Paulo está ubicada en el estado de Sao Paulo, es uno de los 20 estados de la Federación, un Estado que tiene 45 municipios; la ciudad tiene 9 millones 700 mil personas, es la mayor ciudad brasileña y está ubicada en una región metropolitana, compuesta por 32 municipios, los cuales tienen 18 millones de habitantes. Esta es nuestra relación.

Es una ciudad que convive con muchos de los problemas, una megalópolis –como le llamamos- de un país en vías de desarrollo, con problemas de desempleo, subempleo, violencia urbana, problema con narcotráfico, un tránsito caótico, donde los trabajadores que viven más lejos del centro de sus empleos, se desprenden de algo como dos, tres, hasta cuatro horas por día, viajando en autobús para llegar a su trabajo. Es una calidad de vida sinceramente desgraciada.

Hay un conjunto de tugurios muy grande, un contraste del sur, de entre riqueza, pobreza y concentración de gente, es una ciudad a la que le llamamos cariñosamente ciudad de mil pueblos, porque es la mayor población italiana fuera de Italia, la mayor población asiática fuera de Asia, es una ciudad que tiene una capacidad de absorción muy grande de migrantes.

Es una ciudad que realiza las mayores ferias, es vanguardia tecnológica, vanguardia académica, en fin. Actualmente es administrada por una mujer, que es nuestra alcaldesa Marta Suplicy, y que ha hecho un gobierno de grandes transformaciones, especialmente con enfrentamiento de grandes retos; uno de ellos es el combate a la mafia de los transportadores públicos. En Sao Paulo había una relación muy perniciosa y promiscua entre los sindicatos de los trabajadores del transporte público con los dueños de las empresas, donde las empresas contrataban un parado de trabajadores de transporte colectivo para presionar la evasión de las tarifas públicas.

Ha enfrentado el problema de tránsito con franjas urbanas, enfrentado el problema de cobranza por realización de servicios que eran deficitarios, como la tasa de basura, de iluminación pública, de otras cosas, con una reforma administrativa generando capacidad y descentralización de poder, porque es una ciudad con 9 millones de habitantes.

Había un poder altamente concentrado en las manos de la alcaldía y ahora está este proceso de descentralización y

empoderamiento de las regiones. Estamos trabajando con la conceptualización de pobreza.

Hay una cuestión central que para nosotros es vital, normalmente cuando hablamos de pobreza, hablamos de una forma estática, muchas veces no nos damos cuenta de que la pobreza no es estática, es un fenómeno multidimensional, y más que multidimensional, es un fenómeno dinámico.

Muchas veces verificamos estadísticamente qué es la pobreza y muchas veces no nos damos cuenta de que la pobreza es multidimensional. Hablamos de pobreza con la misma capacidad de que hablamos de exclusión social, y para nosotros es fundamental separar una cosa de otra.

Si no comprendemos lo que es pobreza y sus factores generadores, difícilmente lograremos comprender lo que es exclusión social, cómo se procesa la exclusión social y, más que eso, cómo se enfrenta, se articula la lucha, las herramientas para combatir la exclusión social.

Muchas de las ponencias ayudaron a generar una percepción de este concepto. Normalmente nosotros verificamos la pobreza a partir de una variable unidimensional, que es el ingreso, la renta. Si se tiene ingreso es una cosa, si no se tiene ingreso es otra cosa; si se tiene ingreso alto es una, si no se tiene es otra cosa.

De forma automática todos nosotros realizamos el enfrentamiento de la pobreza a partir de la renta, realizamos la concepción de pobreza con el hambre, que es una concepción más antigua, especialmente desarrollada en el siglo XIX en Inglaterra, la vinculación directa de pobreza y hambre.

Un poco más de criterio, de percepción y de reflexión. Estamos identificando que pobreza está más allá de bajo ingreso, está más allá de tener un plato de comida por día, o dos o tres, la pobreza tiene que ver con un estado de carencia y de privación que puede colocar en riesgo la condición humana; la pobreza, ser pobre, es algo como sentir su humanidad amenazada constantemente. Porque cuando eres pobre, constantemente tienes una necesidad no traducida, no atendida.

Hay que tener un poco más de espacio y de tiempo para que podamos acceder a la cuestión de la pobreza como una cuestión social y básicamente esta problematización se construye en forma progresiva, cercana de la definición e interpretación de lo que son las necesidades de una persona.

Muchas veces se percibe que la comprensión de tales necesidades básicas están estrechamente relacionadas con la capacidad de organización de una sociedad, con un grado de desarrollo cultural, con un grado de desarrollo de los lazos sociales y algo más, naturalmente la no satisfacción de una necesidad básica en tiempo adecuado y correcto en la vida de una persona, puede generar problemas para el resto de sus vidas.

Veamos un ejemplo concreto: la desnutrición materna y la desnutrición infantil, que es algo muy cercano a la pobreza. ¿Cuáles son los efectos en la vida de una persona, de un niño, una condición de pobreza donde su madre pasa por todo su embarazo comiendo menos de lo necesario y que este niño o esta niña, esos primeros meses, primeros años, sobrevive en condición de extrema pobreza o de pobreza, donde no se tiene lo necesario para el desarrollo mental de su condición?

Después de 10, 11 años, se puede estar sometida a una condición normal de un desayuno tranquilo, fuerte, de un almuerzo fuerte, de una cena también fuerte, no hace mucha diferencia porque las ventanas que podrían ser abiertas cuando se era niña, están para siempre cerradas, no hay qué hacer, la capacidad intelectual está comprometida.

Esto es un fenómeno que se interpreta como una necesidad básica. Por eso el foco de la pobreza no es algo estático, tienes que verificar la condición de pobreza como algo continuo y acumulativo.

Hay un conjunto de estímulos que un niño saca cuando está colocado más cercano del desarrollo, por ejemplo, con actividad preescolar, si alguna de esas ventajas no es abierta cuando un niño para el futuro, por ejemplo para los cálculos matemáticos, las actividades musicales o culturales no se abren a estas ventajas alrededor de los 3, 4, 5 años, a los 10, 11, 12, no se abrirán por demás.

Otra cuestión es un joven de una situación de no tener empleo, de no tener una perspectiva de futuro o que se quede en una situación de desmotivación personal o algo que estás haciendo.

Podríamos hablar de varias otras cuestiones, la clasificación de la pobreza en la línea del tiempo, desde mucho tiempo atrás está involucrada con la cuestión de la alimentación, después se van agregando otras cosas como espacio para vivir, para vestir o que se va observando que al hombre desde los últimos 100 años

el concepto de pobreza se fue deformando y ganando otros contornos.

En la medida que se van reconociendo los derechos de las personas, el concepto de pobreza se va ampliando hasta llegar a los días de hoy que es disponer de condiciones para hacer la satisfacción de estas necesidades básicas, que es un concepto mucho más de entendimiento de las necesidades básicas.

Pasemos un poco a hablar sobre la cuestión de la exclusión social, ¿qué es la exclusión social? ¿Qué es la exclusión social una vez que hablamos de pobreza? La exclusión social es algo que es más que pobreza, es más que pobreza absoluta o indigencia.

Exclusión social implica naturalmente el considerar aspectos subjetivos que movilizan los sentimientos. Estamos movilizados por este sentimiento, el sentimiento de la exclusión social, de los lazos comunitarios de la sociedad, retrasando las redes sociales, ya que habla de mecanismos de solidaridad y de reciprocidad.

Es un proceso de socialización, de donde se pierden los lazos sociales de forma constante e ininterrumpida. La desvalorización social adivina las pérdidas de bienestar social y de reducción drástica de oportunidades. En este contexto las oportunidades no se transforman, son cada vez menos efectivas y menos capaces de sacar a la gente de ese proceso. Sustituir este proceso o enfoque de pobreza, pero de exclusión, pasar de las carencias, es un enfoque económico, acumulativo, se van acumulando las desventajas importantes.

Es un riesgo permanente de inseguridad, de inestabilidad y de precariedad. Es un estado fatal donde una persona que cae, una familia que cae en un estado de exclusión social no tiene precisión para salir de un estado de exclusión social.

Trabajar con la pobreza es una cosa, trabajar con un excluido socialmente es otra cosa totalmente diferente y esto tienen muchas instituciones y a mucha gente trabajando con esta cuestión, porque cuanto más tiempo una persona está sometida a una condición de exclusión social, menos eficientes se tornan los mecanismos tradicionales de enfrentamiento a este problema, menos eficiente es el trabajo.

Nosotros tenemos un ejemplo muy rico en la ciudad de Sao Paulo, donde empezamos a trabajar con la gente que vive en las calles, un proyecto llamado Oficina por Hacer, que es un espacio donde se permite la posibilidad de que la gente que está viviendo

en la calle pueda abrigarse en la noche, un fin de semana, o algo parecido.

La gran cuestión es asegurar un espacio, no sólo para la gente, sus cosas, sus pertenencias, sino también para abrigar sus perros, porque los únicos lazos que restaron con ellos fueron con sus perros. Entonces esta oficina quitaba la oportunidad de llevar a sus perros: "yo no me voy para allá, yo voy con mis perritos a dormir en las calles, no me voy para la oficina, porque este es mi amigo, el perro".

Cuando hablamos de pobreza y de exclusión social tenemos que entender esta suerte y la pequeña historia de los perros es un ejemplo cabal y acabado de cómo es que se fragilizan los vínculos sociales, cómo se pierden los vínculos sociales, de manera que la gente se comporta así.

Hay otras definiciones, por ejemplo, el observatorio europeo de las políticas nacionales de lucha contra la pobreza y la exclusión social, del trabajo, del concepto de exclusión sacamos la negación de los derechos fundamentales. Es un concepto que los europeos están trabajando.

El Consejo de la Unión Europea ya trabaja con el concepto de que son excluidos los grupos de personas que se encuentran parcialmente o integralmente fuera del campo de la aplicación de los derechos humanos, esta es otra percepción. Para nosotros, la exclusión social es por el ejercicio de la ciudadanía, donde no hay ninguna condición de aceptar la ciudadanía. No es posible para los gestores, formuladores o implementadores de políticas públicas, manejar el concepto de pobreza alejado del concepto de exclusión social.

Hay otra cuestión que me gustaría exponer, a nosotros en la Red nos preocupa mucho, el discutir acerca de los indicadores que nosotros vemos nada más, como una estrategia de empobrecimiento del debate, porque la adopción de un concepto de pobreza, naturalmente significa subyugar todo acto de indicación en un acto de reducción, porque nosotros no estamos desnudos de todos los conceptos de excepciones culturales, históricas que estamos omitiendo a lo largo de muchos años acerca de la concepción de pobreza y exclusión social.

Entonces, ¿Por qué hacer una medición por indicador tradicional?, porque un indicador tiene capacidad y eficiencia, la medida tiene aceptabilidad histórica y eso se lleva tiempo para construir un indicador, entonces cuando ello tiene una capacidad

de diálogo con que se pretende vivir y cuando vemos pobreza y exclusión multidimensional no es fácil medir pobreza y exclusión.

Implica manifestación de sentimiento e implica una apropiación colectiva, un indicador es bueno cuando colectivamente es apropiada por la gran mayoría, sino por todos; entonces hay que tener eso muy claro, que un indicador lleva mucho tiempo para ser construido, pero esto no debe ser un desestímulo al debate de los indicadores. Hay registros de experiencias de academias, muchos indicadores, se han desarrollado. Los indicadores de desarrollo humano abren la posibilidad de una reflexión fantástica que ha permitido que los países desarrollen IDH por Estados y por municipios. Ha permitido que las ciudades utilicen los IDH intra ciudades para medir que una metrópoli es una expresión democrática por naturaleza.

Pero para nosotros los de la Red 10 es necesario colocar como punto de partida en la tabla de discusión la cuestión de los derechos humanos. No hay como discutir concepto de indicadores de medición de pobreza, de exclusión social que no parta de la defensa de los derechos humanos. Porque si no lo hacemos de esa forma, ocurre lo que aconteció acá con la explicación de indicadores de línea uno, línea dos, de línea tres, etcétera.

Cuando tomamos como punto de partida los derechos humanos, no hay medio derecho humano, no hay un cuarto de derecho humano. Hay derecho humano, yo tengo necesidad de X calorías por días, yo tengo necesidad de agua por día, yo tengo necesidad de escuela, yo tengo necesidad de asistencia a la salud, no tengo media necesidad, tengo una necesidad entera.

La existencia de los derechos humanos se hace manifiesta, se consolida, en la medida que todos los derechos son garantizados y esto es un punto de partida donde se puede involucrar, donde se puede garantizar una estrategia para ampliar fuerzas y establecer un parámetro.

2. ORIENTACIONES Y CRÍTICAS A LOS INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

2.1 Perfil de la marginación en el Distrito Federal

Soledad Salcedo Hernández*

Presentación

Este trabajo tiene como propósito exponer el estudio sobre la marginación en el Distrito Federal, realizado por la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial. En principio se abordará el proceso y método que se aplicó para determinar el grado de marginación de la población que habita en esta ciudad; posteriormente presentaremos la territorialización utilizada para la aplicación del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social, el cual constituye el eje fundamental de la política social del actual gobierno del D. F., finalmente, se mostrarán los resultados que nos permiten describir la marginación y el perfil socioeconómico de las delegaciones y las unidades territoriales del Distrito Federal.

Proceso para la determinación del índice de marginación

La formulación de políticas, estrategias y ejecución de programas requiere de diagnósticos rigurosos y de medidas pertinentes y sencillas que permitan ubicar mejor las acciones en aquellos asentamientos donde el impacto global de las carencias conforman estructuras precarias y las personas enfrentan serios y recurrentes problemas que impiden el desarrollo de sus potencialidades y la realización del proyecto de vida al que aspiran.

En una dinámica de creciente desigualdad, como la que caracteriza al país en la última década, es frecuente que las regiones más desarrolladas, sean también las más polarizadas respecto a las condiciones de vida prevalecientes, coexistiendo en un determinado espacio zonas muy precarias, con otras cuyas condiciones pueden considerarse más satisfactorias y que cuando se analizan u observan como conjuntos homogéneos, producen un efecto de invisibilidad u ocultamiento del deterioro social.

Aspecto que cobra especial importancia en el caso del Distrito Federal, ya que por una parte, según diversas fuentes, éste presenta indicadores de bienestar y desarrollo por arriba de

* Directora de Planeación. Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial del Gobierno del Distrito Federal.

la media nacional. Incluso en el análisis de la marginación esta ciudad ocupa un lugar de privilegio a nivel nacional.

Por otra parte, los diversos estudios realizados para conocer las condiciones de marginación, no permiten el conocimiento de las condiciones socioeconómicas heterogéneas que se presentan al interior de las unidades territoriales, en las cuales se territorializan los programas principales de la política social del actual Gobierno del D. F.

El estudio que ha desarrollado la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial de la Jefatura de Gobierno estima en términos generales las condiciones de marginación de las unidades territoriales del Distrito Federal, empleando para ello la información del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y aplicando técnicas de geo-referenciación a partir de las manzanas urbanas.

Para medir la marginación en el Distrito Federal a nivel de manzana urbana se consideró lo siguiente:

La marginación es un fenómeno estructural del desarrollo socioeconómico del país en lo general y del Distrito Federal en lo particular, que ha profundizado la desigualdad social.

La población marginada es aquel sector de la sociedad en que la organización social y política vigente la integra al proceso económico, pero la excluye total o parcialmente de los beneficios y satisfactores de consumo y bienestar así como de la participación en los asuntos públicos.

El análisis de la marginación permite valorar la desigualdad social en su *dimensión* territorial, diferenciando su *intensidad* y las características que la explican, ofreciendo de esta forma conocimiento sobre la heterogeneidad de las formas y condiciones de vida de la población.

La marginación es un fenómeno *multivariado* cuya medición, expresada en un índice, refleja de manera sencilla y objetiva las carencias que presentan los distintos grupos sociales en materia de educación, salud, empleo y vivienda.

A partir de la información estadística y cartográfica del Censo de Población 2000, a nivel de manzana urbana, se determinaron y seleccionaron las dimensiones, variables e indicadores adecuados al grado de desarrollo del Distrito Federal, que permitieron cuantificar y dimensionar el fenómeno de la marginación, para calcular el índice y grado de marginación de las unidades territoriales.

Para la construcción del índice se consideraron cuatro dimensiones: *educación, ingreso, bienes patrimoniales del hogar y vivienda*, de lo cual se desprenden seis indicadores:

- población de 15 años y más sin secundaria completa
- población ocupada que recibe hasta dos salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo
- viviendas particulares que no disponen de teléfono
- viviendas particulares con piso sin recubrimiento
- viviendas particulares sin agua entubada dentro de la vivienda
- promedio de ocupantes por cuarto dormitorio para el cálculo del hacinamiento.

La combinación y correlación de estos indicadores por medio del método de "componentes principales" permitió en forma sintética, conocer en el índice la *magnitud, intensidad* y ubicación territorial de la marginación, estratificando las unidades territoriales en cinco grados: muy alto, alto, medio, bajo y muy Bajo.

Territorialización para la planeación del desarrollo social

La política de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal se orienta prioritariamente a la población que ha quedado al margen de los beneficios del desarrollo. Su principal instrumento lo constituye el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social.

Destacan en el contenido de este programa los siguientes componentes:

- Integración y complementariedad de las acciones y programas y su asignación con prioridad a las zonas de mayor marginación;
- Una cobertura amplia y sostenida de las acciones en beneficio de la población en condiciones de pobreza;
- La distribución territorial del presupuesto y la participación ciudadana:
- La identificación clara y en campo de los grupos objetivo;
- El reconocimiento de las asambleas, comisiones y comités vecinales como los sujetos de la planeación.

En este contexto, el marco de planeación lo constituyen las 1,352 unidades territoriales que el Instituto Electoral del Distrito

Federal, en base a la Ley de Participación Ciudadana, definió y que se corresponden con el mismo número de Comités Vecinales. Para efectos de planeación el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social, consideró el área de influencia territorial de estas unidades como Unidad Básica de Planeación.

Al Programa Integrado Territorial lo componen vertientes tales como:

- Apoyo a Adultos Mayores
- Apoyo a Personas con Discapacidad
- Becas a Niñas y Niños en Situación de Vulnerabilidad
- Microcréditos a Pequeñas y Medianas Empresas
- Ampliación y Mejoramiento de Vivienda
- Mantenimiento de Unidades Habitacionales de Interés Social
- Capacitación para Desempleados
- Apoyos al Desarrollo Rural
- Desayunos Escolares
- Apoyo a Consumidores de Leche Liconsa

Consecuentemente, se aplican en cada una de las 1,352 unidades territoriales otorgándole prioridad a 869 unidades clasificadas como de muy alta, alta y media marginación, en las cuales habita la población que presenta las mayores carencias y vulnerabilidad social.

Características de la marginación en el Distrito Federal

El trabajo desarrollado permitió construir el "Atlas Socioeconómico y de Marginación por Manzana del Distrito Federal", el cual contiene 1,384 mapas, correspondientes a las 1,352 unidades territoriales y dos por cada una de las 16 Delegaciones; es de destacar que a su vez contienen la estimación del grado de *marginación por cada una de las manzanas* que componen la unidad territorial.

Así mismo, el reverso de cada mapa contiene información censal, de *ciento ocho variables sociodemográficas y económicas* para cada unidad territorial, *desagregadas por manzana según su grado de marginación*.

Incluye también las colonias y unidades habitacionales que ahí se localizan, así como los subprogramas aplicados durante el periodo 2001-2003 del *Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social*.

A manera de ejemplo se presenta información socioeconómica relevante del Distrito Federal por grados de marginación (cuadro 1).

Cuadro 1
Población y unidades territoriales por grado de marginación
2000

Grado de Marginación	Población	%	UT'S	%
Muy Alta	2,164,961	25.2	276	20.4
Alta	1,905,867	22.1	274	20.3
Media	2,160,688	25.1	319	23.6
Baja	968,300	11.3	177	13.1
Muy Baja	1,385,103	16.1	306	22.6
Área Rural	20,320	0.2	-	-
TOTAL DF	8,605,239	100.0	1,352	100.0
Prioridad	Población	%	UT'S	%
Prioritarias	6,231,516	72.4	869	64.3
No prioritarias	2,353,403	27.3	483	35.7
TOTAL UT's	8,584,919	99.8	1,352	100.0

Así también se ejemplifican en el cuadro 2, las diferencias socioeconómicas en cinco unidades territoriales de la ciudad de México de acuerdo a su grado de marginación.

Cuadro 2: Comparativo por unidades territoriales

Clave de UT Nombre	16-042-1 LOMAS DE SOTELO SECCIÓN I		02-047-1 SAN ANTONIO		15-024-2 OBRERA SUR		07-024-1 BARRIO SAN PABLO		07-079-1 LA CANADA EL POTRERO	
	Miguel Hidalgo Muy Bajo	%	Bajo	%	Medio	%	Iztapalapa Alto	%	Muy Alto	%
Delegación										
Grado de Marginación										
Población Total	4,611	100.00%	7,024	100.00%	21,554	100.00%	4,976	100.00%	5,030	100.00%
Población de 15 años y más sin secundaria completa	414	8.98%	1,333	18.98%	5,040	23.38%	1,255	25.22%	1,838	36.54%
Población ocupada que no recibe ingreso o que recibe hasta 2 salarios mínimos mensuales por su trabajo	275	5.96%	727	10.35%	3,849	17.86%	984	19.77%	1,268	25.21%
Viviendas particulares habitadas que no disponen de teléfono	1,516	100.00%	1,688	100.00%	5,864	100.00%	1,058	100.00%	1,020	100.00%
Viviendas particulares habitadas con piso de cemento	50	3.30%	299	17.71%	1,798	30.66%	384	36.29%	871	85.39%
Viviendas particulares habitadas sin agua entubada dentro de la vivienda	56	3.69%	474	28.08%	2,131	36.34%	698	65.97%	1,010	99.02%
Promedio de habitantes por cuarto dormitorio en viviendas particulares (Hacinamiento)	30	1.98%	107	6.34%	481	8.37%	268	25.33%	965	94.61%
	1,28	-	1,68	-	2,00	-	2,23	-	3,31	-

Comentarios Finales

Finalmente señalamos algunas de las principales aplicaciones de este estudio:

- Permitió territorializar las vertientes del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social. El cual constituye el eje central de la política social del D. F.
- Permitió priorizar las unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación para la aplicación de los programas del PITDS.
- Apoyó la formación del “Atlas Delictivo del Distrito Federal” con información sociodemográfica de las colonias de mayor incidencia delictiva. **PGJDF.**
- Sirvió de base para la Evaluación en campo del PITDS-2003, la cual se llevó a cabo en 600 manzanas prioritarias. **Secretaría de Desarrollo Social del DF.**
- Facilitó el levantamiento del Censo por Manzana de personas con discapacidad. **DIF-DF.**
- Se conformaron los polígonos territoriales de los proyectos con que participó el gobierno federal en el DF en el Programa “Hábitat”. **SEDESOL Federal y la Secretaría de Desarrollo Social del DF.**
- Sirvió para la ubicación de los planteles Escolares por manzana del DF según su grado de marginación. **Dirección General de Servicios Escolares del DF.**
- Apoyó la reubicación de la población del programa de “Viviendas de Alto Riesgo”. **Secretaría de Desarrollo Social del DF e INVI DF.**
- El Atlas permite detectar la *diversidad social* de los grupos poblacionales del DF.
- Identifica *zonas y población* que experimenta condiciones de carencia, rezago y exclusión social.
- Identifica las llamadas “*Bolsas de Pobreza*” es decir, población vulnerable que vive en zonas de muy baja marginación, solucionando con ello la posibilidad de dejarla excluida de los programas sociales.
- Todo ello permite coadyuvar al cumplimiento eficiente y eficaz de la *Política Social* aplicada por el actual gobierno del D. F.

2.2 Derechos socioeconómicos y pobreza. Una alternativa para medir la pobreza en el DF

*Araceli Damián**

Introducción

Epicentro de la vida política y social de nuestro país, el Distrito Federal (DF) ha concentrado por siglos la mayor parte de los beneficios del desarrollo económico y social. El periodo de sustitución de importaciones trajo consigo un mejoramiento generalizado de las condiciones de vida, particularmente en el DF (y otras áreas urbanas importantes, como Guadalajara, Monterrey, Puebla, etc.). Asimismo, la mayor parte de la inversión socioeconómica (educación, salud, infraestructura, etc.) se concentró en esta entidad.

Las crisis económicas sufridas en el país desde los años ochenta han impactado negativamente el nivel de vida de la población. Asimismo, diversas políticas implementadas para contrarrestarlas afectaron de manera significativa los avances logrados en materia de superación de la pobreza. Por ejemplo, el esquema de subsidios generalizados fue abandonado y se implementó el de subsidios focalizados, afectando sobre todo a la población urbana, en general, y en particular a la del DF.

Por otra parte, los precios de los bienes y servicios producidos por el gobierno aumentaron en un afán de que éstos reflejaran su costo real. Ambas políticas trajeron consigo que productos tales como la tortilla, el frijol, la leche, la carne, entre otros, así como el agua, el transporte, la luz, la gasolina, fertilizantes, etc. aumentaran de precio afectando el nivel de consumo de la población y contribuyendo al aumento en la pobreza (véase Damián, 2002).

La política económica seguida por el gobierno federal para contrarrestar las crisis ha seguido los designios impuestos por los organismos internacionales. El denominado Consenso de Washington que incluye un decálogo de las políticas a seguir ha sido criticado por su falta de éxito, lo cual se atribuye a la rígida adherencia de las políticas económicas a la ideología neoliberal ortodoxa. Joseph Stiglitz (2003) y David Gordon (en prensa) identifican la forma en cómo los distintos mecanismos de política

* Profesora-Investigadora. El Colegio de México

económica afectan el nivel de vida de los pobres: la privatización aumenta los precios de los bienes y servicios consumidos por los pobres; la liberalización de los mercados de capitales permite a los especuladores desestabilizar las economías locales con consecuencias en el mercado laboral; el establecimiento de mecanismos de libre mercado para la fijación de precios, aumenta el costo de bienes básicos, como alimentos y energéticos para los pobres y enfrenta a los pequeños productores agrícolas a una competencia desigual con sus homólogos, que reciben enormes subsidios en los países desarrollados.

El actual gobierno del DF se ha enfrentado a la necesidad de mejorar las condiciones de vida en un ambiente económico inestable, en donde su margen de maniobra, en términos de política económica, es casi nulo. Asimismo, dado su éxito político, no sólo local sino nacional, el gobierno federal ha buscado reducir o limitar los recursos que le corresponden del presupuesto federal. Esta estrategia se ha justificado con el argumento de que el DF es la entidad con menos pobreza del país. Sin embargo, a pesar de que esta afirmación es cierta desde el punto de vista del porcentaje de población viviendo en pobreza, no lo es en términos del número de pobres que alberga la entidad. Por ejemplo, en el 2000 el DF era el quinto estado con el mayor número de pobres en el país, según el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) y el noveno según el cálculo oficial de pobreza (véase cuadro 1).

El presente artículo tiene el propósito de hacer un balance de la pobreza en la capital del país. Para ello iniciaré con una discusión en torno a los derechos humanos reconocidos partiendo de los métodos de medición de la pobreza utilizados por el gobierno federal y el de la ciudad. En cada caso se ubicarán los problemas y limitaciones para la identificación de los pobres y de sus derechos socioeconómicos. Haré una breve descripción de la evolución de la pobreza en el país, ubicando la relevancia del DF en torno a este problema, para pasar posteriormente, a analizar las diferencias en los niveles de pobreza de las distintas delegaciones del DF.

Cuadro 1: Entidades federativas ordenadas de acuerdo a su total de pobres, según el MMIP y la LP oficial (de patrimonio), 2000

LUGAR	ESTADO	MMIP	LUGAR	ESTADO	PATRIMONIO
	TOTAL	73,557,342		TOTAL	52,479,846
1	MÉXICO	9,437,522	1	MÉXICO	7,013,627
2	VERACRUZ	5,928,156	2	VERACRUZ	4,844,277
3	JALISCO	5,059,501	3	PUEBLA	3,745,387
4	PUEBLA	4,516,040	4	JALISCO	3,700,609
5	DISTRITO FEDERAL	4,057,869	5	CHIAPAS	3,116,032
6	CHIAPAS	3,690,700	6	GUANAJUATO	2,695,771
7	GUANAJUATO	3,530,537	7	OAXACA	2,675,600
8	MICHOACÁN	3,369,507	8	MICHOACÁN	2,661,717
9	OAXACA	3,058,537	9	DISTRITO FEDERAL	2,141,548
10	GUERRERO	2,722,523	10	GUERRERO	2,088,110
11	NUEVO LEÓN	2,288,594	11	SAN LUIS POTOSÍ	1,581,807
12	TAMAULIPAS	2,228,224	12	HIDALGO	1,545,068
13	SINALOA	2,066,057	13	SINALOA	1,421,461
14	CHIHUAHUA	2,054,798	14	YUCATÁN	1,418,817
15	HIDALGO	1,975,873	15	TAMAULIPAS	1,256,563
16	S. L. POTOSÍ	1,885,631	16	TABASCO	1,092,540
17	YUCATÁN	1,552,958	17	NUEVO LEÓN	921,360
18	COAHUILA	1,467,167	18	COAHUILA	904,940
19	TABASCO	1,429,051	19	SONORA	827,212
20	SONORA	1,373,754	20	DURANGO	823,968
21	BAJA CALIFORNIA	1,350,627	21	CHIHUAHUA	812,637
22	MORELOS	1,209,612	22	MORELOS	806,892
23	ZACATECAS	1,116,687	23	ZACATECAS	735,353
24	DURANGO	1,099,557	24	TLAXCALA	594,208
25	QUERÉTARO	916,677	25	QUERÉTARO	560,856
26	TLAXCALA	844,601	26	NAYARIT	499,038
27	NAYARIT	786,574	27	QUINTANA ROO	479,949
28	AGUASCALIENTES	692,827	28	CAMPECHE	457,303
29	QUINTANA ROO	655,770	29	BAJA CALIFORNIA	372,218
30	CAMPECHE	568,225	30	AGUASCALIENTES	346,197
31	COLIMA	360,083	31	COLIMA	243,841
32	B.C. SUR	263,103	32	B.C. SUR	94,940

Fuente: Elaboración propia con base en los micro datos de la ENIGH 2000, INEGI

Derechos humanos y medición de la pobreza

La pobreza es un testimonio de derechos humanos incumplidos, de falta de respeto a la dignidad humana. La pobreza y la indigencia son la negación de derechos humanos fundamentales. El derecho a una vida digna es, sin duda, el derecho humano fundamental que se puede concebir como la síntesis de los derechos políticos, económicos y sociales. Comprende, entre otras, las libertades básicas de trabajo, tránsito, opinión; los derechos políticos y electorales, la no discriminación. Las dimensiones del derecho a una vida digna que dependen del acceso a recursos económicos, podríamos llamarlas el derecho a no ser pobre. Este derecho quedaría en un nivel muy abstracto si no especificamos (lo más detalladamente posible) qué recursos o qué nivel de vida se requiere para no ser pobre y, por tanto, qué significa la pobreza.

Pero ¿cómo podemos definir quiénes no son pobres y cuáles son los derechos humanos que los gobiernos reconocen de manera implícita o explícita al elaborar sus diagnósticos de pobreza y sus políticas para enfrentarla? La respuesta a esta pregunta es que la elección del método de medición y de los umbrales de pobreza utilizados por los gobiernos y los organismos internacionales permite decodificar los derechos económicos y sociales que éstos reconocen.¹

La forma dominante de medir la pobreza es mediante el método de línea de pobreza (LP), el cual compara el ingreso de los hogares con una LP y son pobres los hogares cuyo ingreso es menor a la LP. En América Latina también se ha utilizado el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) mediante el cual se verifica directamente si el hogar o los individuos satisfacen sus necesidades básicas. Por ejemplo, si se considera que el mínimo de educación es la secundaria completa para la

¹ Igualmente los derechos económicos y sociales que se reconocen a toda persona pueden estar reflejados en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales firmados por los gobiernos federales. Algunos de estos derechos se refieren a la sociedad en su conjunto, mientras que otros pueden ser derechos de clase o fracción de clase y derechos contractuales o sindicales. Estos derechos expresan deseos socialmente aceptados, no obstante, su nivel de vigencia puede variar desde su nula aplicación hasta su pleno cumplimiento. En el caso de México, el derecho a la educación es el único de los socioeconómicos que tiene una vigencia casi plena (véase Boltvinik y Damián, 2003).

población de 15 años y más, un hogar será clasificado como pobre si los integrantes del hogar en dicho rango de edad no cumplen con tal requisito. Ambos métodos han sido criticados por su parcialidad dado que dimensiones distintas del bienestar. El método de la LP sólo considera al ingreso como la única fuente de bienestar, mientras que el de NBI ignora por completo este recurso para su medición (para una crítica a ambos métodos véase Boltvinik, en prensa), en cambio, toma otras variables relacionadas con el bienestar como la vivienda, la salud, la educación, etc. Los métodos que han superado en gran medida las limitaciones de los métodos parciales son los combinados que utilizan indicadores de LP y NBI. En México el que se ha utilizado es el de la Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), propuesto por Julio Boltvinik (1999).

En México han sido ampliamente utilizados los índices de marginación (IM) como herramienta para la asignación de recursos para el combate a la pobreza extrema. Estos métodos identifican las áreas geográficas marginadas (estados, municipios, delegaciones, etc.), más no hogares (o individuos) pobres. Como veremos más adelante, los IM utilizados por primera vez en el país por COPLAMAR (1982), utilizan variables que pueden asociarse con los derechos sociales y económicos de manera "indirecta". Asimismo, dado que buscan identificar áreas de alta y muy alta marginación, generalmente hacen uso de umbrales muy bajos para definir sus indicadores. La influencia de COPLAMAR en lo que respecta al uso de IM para la asignación de recursos continúa hasta nuestros días. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) ha publicado en dos ocasiones (1993 y 2001) los IM y el gobierno del DF también lo utiliza para la identificación de áreas marginadas donde se lleva a cabo el Programa Territorial para el Desarrollo Social.

Los métodos de LP y NBI y la exclusión de derechos socioeconómicos

Cuando se utiliza el método de la LP se asume que los hogares cuyo ingreso está por arriba de la LP no son pobres, que satisfacen todas sus necesidades básicas y que, por tanto, gozan a plenitud de sus derechos socioeconómicos. No obstante, se ha demostrado tanto en América Latina (véase Beccaria y Minujin, s.f., Kaztman, 1989, Boltvinik, 1999 y Damián, 2002) como en los países desarrollados que no existe una asociación perfecta

entre pobreza por ingresos y la satisfacción de las necesidades básicas (véase Nolan y Whelan, 1996 y Gordon, en prensa). Hay, por tanto, hogares que tienen ingresos iguales o superiores a la LP, pero que carecen de servicios de salud, agua potable, drenaje, etc. Estos hogares al no tener satisfechas todas sus necesidades básicas, no gozan a plenitud de sus derechos socioeconómicos. Si se conciben los programas de lucha contra la pobreza como una manera compensatoria de hacer vigentes los derechos humanos de los pobres, la elección del método de LP implica la violación de los derechos humanos de los pobres sólo por NBI.

Si la identificación de los pobres se realizase exclusivamente mediante el método de NBI, a los hogares que tienen cubiertas las necesidades definidas para su medición no serían pobres, aun cuando su ingreso fuesen insuficiente para satisfacer necesidades que requieren ser cubiertas por medio del ingreso. Por ejemplo, un adulto mayor de 65 años, sin empleo, viviendo en un departamento adquirido años atrás (con agua, drenaje, baño, electricidad, etc.), con educación secundaria, acceso a servicios de salud, pero recibiendo una pensión insuficiente para cubrir sus necesidades cotidianas (como comúnmente sucede en México), no sería considerado como pobre por NBI, aún cuando padezca hambre.

Por otra parte, en las aplicaciones más comunes del método de NBI en América Latina se seleccionan muy pocos indicadores de satisfacción de necesidades, casi todas asociadas a la posesión de bienes básicos (e.g. vivienda) o al acceso a los servicios públicos (e.g. agua entubada o drenaje), por lo cual no se toman en cuenta otras necesidades básicas (acceso a servicios de salud, niveles educativos, tiempo libre disponible). Por lo tanto, la adopción de este método suele conllevar también un recorte de los satisfactores humanos básicos.

Los derechos socioeconómicos y los índices de marginación

Los índices de marginación (IM) pueden ser considerados como una variante de NBI (véase Boltvinik, en prensa), pero por lo general el número de variables seleccionadas es menor y los umbrales son muy bajos. El método estadístico utilizado para construir los IM ha sido el de componentes principales, que permite construir un índice sintético que integra un conjunto de indicadores asociados a la carencia en algunos satisfactores

(como porcentaje de vivienda sin drenaje, porcentaje de población de 15 años y más analfabeta, hacinamiento, etc.). Se incluyen también otros indicadores que por lo general están relacionados con un bajo desarrollo económico (localidades pequeñas, porcentaje de población económicamente activa dedicada a actividades primarias, etc.)

El gobierno del DF utiliza para el cálculo de la marginación cuatro dimensiones: educación (porcentaje de población de 15 años y más con secundaria completa); ingresos (porcentaje de población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos); patrimonio (porcentaje de viviendas sin teléfono); vivienda (porcentaje de viviendas sin mosaico o recubrimiento; porcentaje de viviendas sin agua entubada dentro de la vivienda; promedio de ocupantes por vivienda, véase Jefatura de Gobierno, 2004). Este IM maneja implícitamente una línea de pobreza al establecer como una de las variables para calcular la marginación la población ocupada que gana hasta dos salarios (misma norma utilizada por CONAPO). El cuadro 2 presenta un cálculo de la LP implícita utilizada por el gobierno del DF. Se consideró para el cálculo el número de ocupados promedio por hogar en el DF (1.6 ocupados) en el 2000,² el ingreso del hogar si éstos ganaran dos salarios mínimos (\$3,737 pesos al mes en 2000), y el número promedio de miembros por hogar (3.9). Con base en los datos anteriores tenemos en el DF se utiliza para el cálculo del IM un ingreso promedio de \$31.6 pesos por persona al día, cantidad muy baja si consideramos que la LP per cápita en áreas urbanas según el gobierno federal fue de \$41.8 pesos diarios y la del Comité Técnico \$52.17 pesos al día en el 2000.

Otro de los problemas de los IM es que al identificar áreas geográficas "marginadas" y no a hogares pobres cae en lo que se denomina la falacia ecológica. Es decir, que deja fuera a hogares pobres que viven en áreas clasificadas como no marginadas e incluye a otros hogares no pobres, pero que viven en las áreas geográficas marginadas. El número de pobres excluidos de los programas de lucha contra la pobreza por vivir en zonas de baja marginación puede ser muy alto. Por ejemplo, el DF no recibió apoyo del programa Oportunidades entre 1997 y 2003 ya que tiene un grado de marginación baja, según CONAPO (tampoco recibían las dos Baja Californias).

² Con base en los resultados de la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI.

Cuadro 2: Cálculo del ingreso mínimo por persona implícito en el índice de marginación del DF, 2000

1. Población total	8,605,239
2. Ocupados	3,582,781
3. Hogares	2,180,243
4. Ocupados por hogar (2/3)	1.6
5. Personas por Hogar (1/3)	3.9
6. Ingreso por hogar al mes*	\$3,736.9
7. Ingreso por persona al día**	\$31.6

* El ingreso por hogar se calculó multiplicando el número promedio de ocupados por hogar por dos veces el salario mínimo al mes vigente en el 2000 (\$1,137.00)

** El ingreso por persona al día resulta de dividir el valor del ingreso mínimo por hogar (renglón 6) entre el número de personas en el hogar (renglón 5)

Fuente: Elaboración propia con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, INEGI

Sin embargo, en el 2002 vivían en el DF más de 565 mil pobres de "capacidades", que deberían de ser atendidos por el programa Oportunidades al no contar, de acuerdo con la definición oficial, con el ingreso necesario para cubrir gastos en alimentación, educación y salud. Esta cifra es superior a la cantidad de pobres de capacidades que tienen otros 15 estados del país que sí reciben apoyo del programa (ver cuadro 3).

Con base en lo anterior podemos afirmar que los IM no reconocen los derechos sociales y económicos de la población pobre que vive en áreas de baja y muy baja marginación. En el DF se han intentado dos mecanismos para reducir este error. El primero fue mediante la creación de los programas de mejoramiento de las unidades habitacionales, las cuales por reglamento deben cumplir la normatividad de construcción y, por tanto, sus índices de "marginación" son bajos aún cuando se concentra mucha población de bajos recursos. El segundo es el cálculo de los IM a nivel de manzana. Si bien ello permite reducir el grado de error, no lo elimina.

Uno de los argumentos utilizados para seguir utilizando este índice en la programación del presupuesto es que sí existe asociación entre el grado de marginación y la pobreza (véase CONAPO,2001).

Cuadro 3: Estados que recibían Oportunidades y que tenían menor número de pobres de capacidades que el Distrito Federal, 2002

ESTADO	POBRES DE CAPACIDADES
DISTRITO FEDERAL	565,767
CHIHUAHUA	410,577
DURANGO	364,871
COAHUILA	362,612
ZACATECAS	349,203
MORELOS	346,670
SONORA	340,927
TLAXCALA	321,718
TAMAULIPAS	320,122
CAMPECHE	244,722
NAYARIT	240,105
NUEVO LEÓN	210,750
AGUASCALIENTES	188,560
QUERÉTARO	186,546
QUINTANA ROO	146,152
COLIMA	114,905

Fuente: elaboración propia con base en los micro datos de la ENIGH, 2002, INEGI

Sin embargo, esto sólo se da, y en cierto grado, con la pobreza extrema,³ ya que el índice se construye, generalmente, con variables que caracterizan a la población en pobreza extrema.⁴ Además, ello no elimina la falacia ecológica que acabamos de analizar y, por tanto, el desconocimiento de los derechos de los pobres viviendo en áreas no marginadas. Adicionalmente, dados los bajos umbrales de las variables utilizadas para calcular los IM (como la LP implícita o el porcentaje de personas viviendo en viviendas sin agua entubada dentro de ésta) se recorta considerablemente el espectro de los derechos socioeconómicos implícitamente reconocidos. Podemos decir que en el DF se utilizan para el cálculo del IM variables de

³ Por ejemplo, CONAPO utiliza para la asociación entre niveles de marginación y pobreza la línea establecida por el Banco Mundial de dos dólares por persona al día.

⁴ CONAPO utiliza variables como porcentaje de población de 15 años y más analfabeta, o porcentaje de personas viviendo en viviendas con piso de tierra, sin agua dentro de la vivienda, sin drenaje, etc.

un nivel de vida más alto que los que utiliza el CONAPO (educación secundaria vs educación primaria), sin embargo, ambos manejan el mismo umbral de ingreso (ocupados con hasta dos salarios mínimos), por tanto, subestiman las necesidades de la población y por tanto sus derechos.⁵

Por otra parte, Manuel Ordorica (2002) ha criticado al IM utilizado por el CONAPO por no permitir la comparación de la evolución de la marginación en el tiempo, crítica que también es válida para el IP utilizado por el gobierno de la ciudad. Pone de ejemplo al estado de Nayarit, que en 1990 resultó ser de nivel de marginación medio y en 2000 pasa a ser de alta marginación, ¿Cómo interpretar este resultado? ¿Acaso la entidad está sufriendo un retroceso? El autor responde que no, que por el contrario, Nayarit muestra una mejoría en todos los indicadores parciales que componen el IM. El problema radica en que el método de componentes principales no es el adecuado para mostrar la evolución. Ordorica propone reescalar el índice para poder presentar los resultados en valores de 0-10, siendo diez el valor de más baja marginación, y de esta forma poder comparar los avances en el tiempo. Ello conlleva a la imposibilidad de comparar el avance en el cumplimiento de los derechos socioeconómicos de la población (además de sólo expresar una parte muy reducida de éstos).

Ante las limitaciones de los métodos arriba mencionados y de la necesidad de cubrir el mayor espectro de las necesidades y de los derechos humanos, es necesario adoptar métodos multidimensionales, como el MMIP, que combinan los métodos de LP y NBI y, en este caso, incluye también la dimensión de la pobreza de tiempo, superando la mayoría de las limitaciones señaladas. Mediante este método podemos identificar las carencias asociadas a las insuficiencias de varias de las seis fuentes de bienestar de los hogares y personas: 1) el ingreso corriente (monetario y no monetario); 2) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados); 3) la propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio básico); 4) los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendidos no como medios de obtención de ingreso, sino como expresiones

⁵ La LP implícita en los IM de CONAPO y del DF en el 2000 (de \$31.6 pesos por persona al día, cuadro 2) está por debajo de la calculada por el Comité Técnico para las áreas rurales en el 2000 (\$34.91)

de las capacidades de entender y hacer; 5) el tiempo disponible para educación, recreación, el descanso y las tareas domésticas, y 6) la propiedad de activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar (para la metodología utilizada para el cálculo del MMIP, véase Boltvinik, 1999, Anexo Metodológico).

Por la relevancia que ha adquirido la medición oficial de la pobreza por parte del gobierno federal, en la siguiente sección haré un rápido análisis de los derechos socioeconómicos reconocidos por la metodología propuesta por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002) de Sedesol.

El método oficial de la medición de la pobreza

En el 2002 el gobierno convocó a un grupo de investigadores para que propusieran el método oficial de pobreza. El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de la Sedesol sostuvo que “la pobreza es un fenómeno multidimensional” (2002:26). La coherencia le debió haber llevado a la adopción de un método multidimensional que identificara todas las fuentes de bienestar y todas las carencias básicas, respetando así los derechos económicos básicos. No obstante, el Comité propuso, y el gobierno federal adoptó, como ha sido usual para América Latina por la CEPAL, la variante de la canasta normativa alimentaria (CNA) del método de LP.⁶ Por lo tanto, en principio quedaron excluidos de cualquier tipo de apoyo gubernamental aquellos hogares con carencias en las dimensiones de NBI pero que no son pobres por ingreso.

El método de la CNA ha sido criticado debido a que, en el mejor de los casos, sólo mide la pobreza alimentaria (Boltvinik, en prensa). La metodología original de la CEPAL fue propuesta por Oscar Altimir (1979), quien calculó las líneas de pobreza para varios países latinoamericanos. El método se basa en la selección de un grupo de referencia cuyo gasto en alimentos es igual al costo de la CNA (CCNA). La línea de pobreza resultante

⁶ La Canasta Normativa de Alimentos (CNA) es un listado de los alimentos que cubren los requerimientos nutricionales de la población. Estas canastas se basan para su elaboración, por lo general, en los requerimientos nutricionales recomendados por los organismos internacionales o por los institutos responsables de la nutrición en cada país. Una vez calculados los requerimientos nutricionales por persona (o por adulto equivalente), se elaboran canastas alimentarias basadas en las prácticas de consumo observadas en una sociedad o grupo de referencia.

es igual al CCNA más el gasto observado en el resto de bienes y servicios adquiridos por el grupo de referencia. Altimir supuso que, dado que el grupo de referencia satisface la necesidad en alimentación, satisface también el resto de sus necesidades básicas, supuesto que por demás no se cumple en la realidad en una buena proporción de la población.⁷

La metodología propuesta por el Comité Técnico para calcular la línea de pobreza (denominada por éste LP3), no refuta, ni discute, las críticas presentadas al método de CNA. Por otra parte, la modificación que realiza al método de la CEPAL consistió en que en lugar de calcular la LP3 con base en un grupo de referencia cuyo gasto per cápita en alimentos (GA) fuese igual al CCNA, eligió uno cuyo ingreso per cápita (Y) fuese igual al CCNA. Esto supone que los hogares destinan el 100% de su ingreso a alimentos crudos (Comité Técnico, 2002: 98), con lo cual no cubren ninguna necesidad, ya que ni siquiera pueden cocinar sus alimentos. El Comité reconoce la incongruencia de la elección de su grupo de referencia pero no deriva de ahí las consecuencias que inevitablemente se desprenden: “el hogar de referencia es aquel que tiene el ingreso per cápita suficiente para satisfacer las normas nutricionales, es decir, que tiene los recursos necesarios para comprar bienes de la canasta y no satisfacer ninguna necesidad adicional” (Comité Técnico, 2002: 98, cursivas añadidas).

Con ello los grupos de referencia para calcular la LP, en lugar de ser aquellos que satisfacen sus requerimientos nutricionales, resultaron grupos muy pobres, incluso con los mismos parámetros del comité. Estos grupos tienen déficit de gasto en alimentos (la diferencia entre su gasto en alimentos y el CCNA) de casi 60%, tanto en las áreas urbanas, como en las rurales. Al haber elegido grupos de referencia pobres, el Comité subestimó la LP y la incidencia de la pobreza. El comité calculó su LP3 en \$52.17 pesos diarios por persona para áreas urbanas y de \$34.91 pesos en las rurales. Sin embargo, eligiendo al decil cuyo gasto en alimentos es ligeramente superior al CCNA, como lo establece el método de la CEPAL, hubiese dado una LP de \$84.73 pesos para las áreas urbanas y de \$45.53 para las

⁷ Como mencioné arriba, empíricamente se ha demostrado que los hogares cuyo ingreso es igual o superior a la LP no necesariamente tienen cubiertas otras necesidades básicas, como educación, acceso a los servicios de salud, vivienda, etc. (véase Boltvinik en prensa)

rurales. La decisión tomada por el comité lo llevó a tener un razonamiento circular, ya que al elegir como grupos de referencia hogares muy pobres, los parámetros observados en la pobreza se convierten en las normas, en lo deseable (véase para una crítica más amplia del método, Boltvinik y Damián, 2003).

El Comité Técnico propuso otra línea de pobreza: la LP2, la cual resultó de considerar los gastos en alimentación, salud, vivienda, vestido, transporte y educación. El gobierno descalificó y rechazó la LP3 del comité y tomó como su línea oficial la LP2 y la llamó, sin explicar por qué, pobreza de patrimonio. Con ello, el gobierno recortó aún más la línea de pobreza y, por tanto, los satisfactores que reconoce como necesarios y a los cuales tiene derecho cualquier mexicano.⁸

Otro de los elementos, materia de discusión en la propuesta metodológica del Comité Técnico, que subestimó la pobreza fue la determinación del umbral urbano-rural. El comité usó como umbral de tamaño para diferenciar las áreas rurales de las urbanas 15,000 habitantes. Esto tiene serias implicaciones para el cálculo de la pobreza, ya que la línea de pobreza rural representaba sólo el 67.2% de la urbana en el 2000. Por lo tanto, el Comité comparó el ingreso de la población viviendo en localidades de entre 2,500 y 15,000 habitantes (13.7% del total de la población nacional en el 2000, según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH) con una línea de pobreza más baja (la rural) que la que le correspondería si se hubiese usado el límite de 2,500 habitantes, límite que por cierto es utilizado para la identificación de hogares beneficiarios de Oportunidades (antes Progresas).

⁸ Con base en la metodología para el cálculo de la LP2 han quedado excluidos de los derechos de los mexicanos los gastos en artículos de limpieza, tanto los del hogar como los de cuidado personal (escoba, detergentes, jabones, pasta de dientes, peines, corte de pelo, pañales desechables, toallas sanitarias); todos los enseres y aparatos domésticos (plancha, licuadora, lavadero, lámparas, focos, tanque de gas, calentador de gas, televisión, grabadora o equipo de sonido, refrigerador); todos los muebles (mesas, camas, cunas, sillas, w.c. gabinete de cocina); todos los utensilios domésticos (cubiertos, vasos, platos, ollas, sartenes, herramientas); todos los blancos (toallas, sábanas, almohadas, cortinas, cobijas); agujas, cierres y broches; todo vehículo privado (incluyendo las bicicletas y las carretas); libros, revistas, cassetes o discos de música; todos los eventos culturales, deportivos y recreativos; los juguetes y juegos de mesa; artículos deportivos; todas las comunicaciones, incluido el teléfono, el correo y el telégrafo; todos los accesorios personales (sombreros, gorras, bolsas, cinturones); funerales y gastos legales (véase Boltvinik y Damián, 2003).

El cuadro 4 presenta el perfil de las carencias de los pobres por tamaño de localidad y encontré que las localidades de 2,500 a 15,000 habitantes se asemejan más a los estratos de mayor tamaño, observándose en cambio fuertes diferencias con las de menos de 2,500 habitantes.

La incidencia equivalente (HI)⁹ de la pobreza por el MMIP es de 0.55 en las localidades de menos de 2,500 habitantes, baja abruptamente en las de 2,500 a 14,999 (0.38) y es casi igual en las de 15,000 a 99,999 (0.35).

En NBI e ingresos (Y) ocurre algo similar, lo que se verifica también en la mayoría de los indicadores desagregados de NBI (véase cuadro 4).¹⁰ Con base en esta evidencia podemos decir que el corte rural urbano adecuado para análisis de la pobreza es el de localidades por arriba y por abajo de 2,500 habitantes.

Considerando todas las debilidades del método hasta aquí expuesto podemos afirmar que el cálculo de la pobreza en México está subestimado.

Evolución de la pobreza en México

En esta sección analizaré la evolución de la pobreza entre 1992 y 2000 de manera comparativa entre las tres líneas oficiales de pobreza (alimentaria, de capacidades y de patrimonio); la LP3 del comité técnico; la LP3 del comité corregida,¹¹ y el MMIP. El periodo cubierto permite tener un dato anterior a la puesta en marcha del TLCAN y observar la evolución de la pobreza desde entonces (sin establecer relaciones de causalidad), que incluye un periodo de crecimiento muy rápido en Estados Unidos, sin precedentes después de la segunda guerra mundial.

⁹ HI es el resultado de multiplicar la incidencia, o proporción de pobres, H, por la brecha media de la pobreza o intensidad media de la pobreza (I). Boltvinik le ha denominado incidencia equivalente porque al multiplicar por I se estandariza la H. En el cuadro, los valores presentados son siempre el resultado de multiplicar la H por I del concepto de la respectiva columna.

¹⁰ Lo mismo sucede al comparar las incidencias equivalentes por tamaño de localidad de los componentes del MMIP con base en la muestra del XII Censo Nacional de Población y Vivienda 2000.

¹¹ La LP3 del comité corregida es un cálculo de Boltvinik y Damián (2003) que realizamos con base en la bitácora de SPSS del comité técnico obtenida en el portal electrónico de la Sedesol.

Cuadro 4: Incidencia equivalente (HI) del MMIP, de ingreso (Y), de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y de sus distintos componentes por tamaño de localidad, 1998 (datos ajustados a CN)

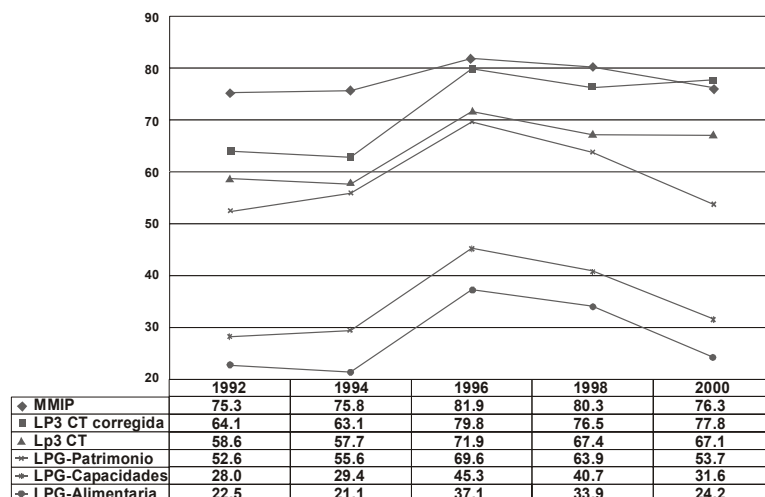
Componente MMIP/ Tamaño de localidad	MMIP	Y	NBI	CASS	CBD	CCEV	COTS	CS	RE
500,000 y más habitantes	0.2019	0.1532	0.1454	0.2186	-0.0426	0.1590	0.2133	0.0635	0.0818
De 100,000 a 499,999	0.3028	0.2318	0.2417	0.3602	0.0232	0.2480	0.2987	0.1496	0.1578
De 15,000 a 99,999	0.3528	0.2910	0.2956	0.4450	0.0239	0.3308	0.0254	0.2154	0.2184
De 2,500 a 14,999	0.3757	0.3278	0.2925	0.5013	0.0609	0.2385	-0.0072	0.2750	0.2544
Menores de 2,500	0.5526	0.4987	0.4995	0.7430	0.3368	0.4248	0.1251	0.5975	0.4337
Total	0.3256	0.2731	0.2658	0.4056	0.0683	0.2483	0.1669	0.2359	0.2027

MMIP: Método de medición integrado de la pobreza; Y: de ingreso, NBI: necesidades básicas insatisfechas; CASS: carencia de servicios sanitarios en la vivienda; CBD: carencia de bienes durables; RE: rezago educativo

Ninguna de las series está ajustada a cuentas nacionales.¹² A nivel nacional (gráfica 1), la pobreza es mayor en 2000 que en 1992 de acuerdo con la mayoría de los cálculos presentados. Por otra parte, en la gráfica también podemos observar que en todas las series la pobreza llega a su nivel máximo en 1996 y a partir de entonces inicia su declive.

¹² La práctica común en la medición de la pobreza es ajustar el ingreso captado por las encuestas al que reportan las cuentas nacionales debido al subreporte que hacen los hogares de su ingreso en las encuestas. Así lo hace la CEPAL y diversos estudios de la pobreza en México (Lustig, Hernández-Laós, Boltvinik, Damián, etc.) Sin embargo, el Comité Técnico propuso un método sin ajuste a cuentas nacionales. No ajustar a cuentas nacionales dificulta el análisis de la evolución de la pobreza, sobre todo cuando se realizan cambios en las metodologías de captación de la información, ya que el ingreso puede aumentar en la medida en que mejore calidad de la captación, más que ser un reflejo de la realidad. Por ejemplo, si calculamos la pobreza sin ajustar entre 1984 y 1989, cuando el número de hogares encuestados por la ENIGH crece en 200%, llegamos a la conclusión de que ésta disminuye a pesar de la contracción económica. Si ajustamos a cuentas nacionales la evolución de la pobreza tiene un comportamiento coherente con la de la economía, es decir ésta aumenta. Existen claros indicios de que las ENIGH 2000-2002 no son comparables. En primer lugar, el tamaño de la muestra se duplica y el diseño del cuestionario cambia, sobre todo en la sección donde se capta el ingreso, donde el número de preguntas aumenta de 36 a 48. Asimismo, hay un crecimiento de algunos conceptos de ingreso que contradicen lo que otras fuentes de información reportan. Por ejemplo, mientras que los ingresos por Procampo aumentan en 131% según las encuestas, en el Anexo al Tercer Informe de gobierno su presupuesto baja en -2% en términos reales. El ingreso por concepto de becas recibido por el Oportunidades aumenta en 111%, mientras que los datos administrativos reportan un aumento de 59%. Asimismo, los ingresos por remesas disminuyen en las encuestas, cuando el Banco de México reporta un crecimiento importante por este concepto. Por otro lado, la ENIGH tiene una sobreestimación de los ocupados de más del 60% de lo reportado por la Encuesta Nacional de Empleo en el mismo lapso. Asimismo, la evolución del tamaño del hogar en los estratos más pobres, sobre todo los rurales, es incoherente, lo que afecta en sí mismo el cálculo de la pobreza. Varias de las críticas aquí expuestas también han sido señaladas por CEPAL (2003: 58), organismo que pone en duda la disminución de la pobreza en México. Por tal motivo no analizo la evolución de la pobreza en el 2002 ya que los datos no serían comparables.

Gráfica 1: Evolución de la pobreza en México de acuerdo al MMIP, al CT y a la medida oficial de pobreza, 1992-2000 (porcentaje de personas pobres)



Fuente: MMIP, LP3 CT corregida y LP3 CT: cálculos propios con base en las ENIGHs; LPGs (Patrimonio, Capacidades y Alimentaria): Cortés, *et al.* (2002, cuadro 2, p.15).

Con base en las series que miden la pobreza por ingreso (LP3, LP3 corregida, y las tres del gobierno) podemos llegar a las siguientes conclusiones: 1) que la pobreza así identificada, cuyas limitaciones hemos visto antes, aumentó en la década de los noventa a pesar del rápido crecimiento que experimentó la economía después de 1996; y 2) que el aumento en la pobreza experimentado durante la crisis de 1994 no logró revertirse (excepto en la serie de pobreza de patrimonio), ya que mientras creció entre 14 y 17 puntos porcentuales entre 1994 y 1996, la disminución fue de entre 10.1 y 13.4 puntos entre 1996 y 2000.

El MMIP, por su parte, no sufre fluctuaciones tan fuertes en periodos de crisis ya que es un método que no depende exclusivamente del ingreso (o del gasto) sino que también incluye indicadores de NBI y de pobreza de tiempo, que difícilmente se deterioran en lapsos cortos. No obstante, mediante este método la pobreza alcanzó 81.9% en 1996.

Dado que se dio una rápida recuperación económica entre 1996 y 2000 (con una tasa de crecimiento de 4.2% del PIB por cápita anual), que no logró recuperar las pérdidas sufridas entre

1994-1996 en términos de pobreza, podemos afirmar que el actual modelo de desarrollo tiene serias limitaciones para filtrar sus beneficios hacia abajo. Con base en estas conclusiones y lo observado en la década de los ochenta, podemos afirmar que a pesar de los proclamados beneficios de la globalización la pobreza ha tendido a aumentar.

En cuanto al número absoluto de pobres, al año 2000 el gobierno reconocía a 52.5 millones,¹³ desconociendo 7.8 millones identificados por el comité técnico (LP3 CT), cifra que aumenta a 15.3 millones con la LP3 corregida y a 21 millones de acuerdo con el MMIP. Por otra parte, dependiendo del cálculo con que se compare, el aumento en el número de pobres durante los noventa llegó a ser superior al crecimiento de la población total. La población total creció en 13.6 millones de personas entre 1992 y 2000 (al pasar de 84.1 a 97.7 millones, según las ENIGH), y el incremento de pobres según la LP3 del comité corregida fue de 13.9 millones. Los pobres alimentarios aumentaron en 4.7 millones, lo que representa un 34.6% del incremento total de la población. Los cálculos de la LP3 del comité arrojan un aumento de 11 millones de pobres; los del MMIP de 9.8 millones y los de patrimonio de 8.3, siempre entre 1992 y 2000. Se constata con estas cifras que el incremento de los pobres representa el 60% del de la población total si tomamos la LP patrimonial (la oficial) y más del 100% si utilizamos la LP3 del comité corregida.

La pobreza en el DF

Al final del siglo veinte el DF concentraba el 22% del Producto Interno Bruto Nacional en el 2002 y el 8.8% de la población total nacional de acuerdo al XII Censo Nacional de Población y Vivienda, 2000. Durante los años de las crisis de los ochenta la pobreza del país, medida mediante el MMIP, pasó de 68.5% en 1984 a 79.9% en 1992, mientras que en el DF pasó de 49.9% a 62.5%, respectivamente. La pobreza aumentó más en el DF debido a que su población depende en mayor grado (que la rural) del ingreso remunerado por trabajo, el cual se ha visto sujeto al control salarial. Lo mismo sucedió en la crisis de mediados de los noventa, la pobreza en el DF aumentó más en

¹³ Esta cifra está calculada con base a la población nacional estimada en la ENIGH del 2000.

la entidad (10.4 puntos porcentuales) que a nivel nacional (6.1 puntos porcentuales). Para el 2000, casi el 50% de su población era pobre, en comparación con tres cuartas partes de la población nacional. Sin embargo, terminó la década pasada con 1.5 puntos porcentuales más de pobreza que la que tuvo a mediados de la misma, mientras que a nivel nacional la pobreza quedó prácticamente en el mismo nivel.

Sin embargo, a pesar de que la población urbana en general y la del DF en particular se encuentran en una situación de elevada vulnerabilidad durante las crisis económicas, la capital ha recibido pocos recursos de los programas federales de lucha contra la pobreza, sobre todo a partir de la puesta en marcha de los programas focalizados. Actualmente, se reciben recursos del programa Hábitat, el cual da magros apoyos para el mejoramiento del entorno urbano o la adquisición de predios. Asimismo, el programa Oportunidades inició su operación en este año (2004) atendiendo solamente a las delegaciones que tienen zonas rurales y semiurbanas (Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac y Cuajimalpa). No obstante, el número de pobres de ingreso reconocidos oficialmente por el gobierno federal en el 2000 es muy bajo de 18.6% de los hogares son pobres de "patrimonio", cifra que por demás no corresponde con otros cálculos.

Mediante la ENIGH 2002, la pobreza de patrimonio en el DF resulta de 22% del total de los hogares (casi el 28% de la población). Utilizando la LP3 del Comité Técnico el porcentaje de pobres aumenta a 34.7% de los hogares (40.9% de la población); con la LP3 corregida a 51.7% (o 58.5% de la población). Utilizando el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, la pobreza de patrimonio aumenta a 49.5% (55.6% de la población); y con la LP del MMIP a 55.2% (o 60.6% de la población) (véase cuadro 5).¹⁴

¹⁴ Como puede observarse en el cuadro 5 la pobreza por MMIP en el DF baja a 38.8% utilizando la ENIGH 2000. Las diferencias del cálculo del MMIP entre el Censo y la ENIGH se deben, en parte, a que el ingreso en el Censo está subestimado. Pero también debe tomarse en cuenta que la muestra de la ENIGH no es representativa nivel estatal (456 hogares en el DF, que representa 4.5% del total de la muestra nacional, cuando concentra el 8.8% de la población). Como puede observarse en el cuadro 6 las diferencias se presentan en todos los componentes del MMIP (LP, NBI y tiempo). Se podrá notar también que la distancia entre los resultados de la ENIGH y el Censo es más fuerte en el DF que a nivel nacional (con variaciones entre 11.4% y 22.3% en el DF y de 1.1% y 12.4% a nivel nacional). Esto

Cuadro 5: La pobreza en el DF según versiones oficiales y no oficiales, 2002 y 2000 (porcentajes)

Estrato de Pobreza	Personas	Hogares
Oficial (2002)		
Alimentaria	4.2	3.0
Capacidades	6.6	4.8
Patrimonio (ENIGH)	27.9	22.6
Patrimonio (Censo 2000)		
No oficial (2002)		
LP3 Comité	40.9	34.7
LP3 Corregida	58.5	51.7
LP del MMIP (ENIGH 2000)	38.8	31.2
Ingresos MMIP (Censo 2000)	60.6	55.1

Fuente: elaboración propia con base en los micro datos de las ENIGHs 2000 y 2002, y de la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, INEGI.

En lo que respecta a la pobreza por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI, educación; calidad y espacio de la vivienda; condiciones sanitarias en la vivienda, agua potable dentro de la vivienda, drenaje y baño; patrimonio básico, es decir equipo doméstico; acceso a servicios de salud y seguridad social) en el DF fue de el 54% de la población era pobre por esta dimensión, de acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda, 2000; y el 48% no disfrutaban de tiempo libre.¹⁵ Como puede observarse en el cuadro 6 los niveles de

puede indicar un sesgo en la muestra del DF hacia hogares de mejores niveles de ingresos en comparación con los que en promedio existen en la ciudad. Esto tiene serias consecuencias para el cálculo oficial de la pobreza. La Sedesol utilizó un modelo de ajuste del ingreso basado en la ENIGH para modificar la información de ingreso en el Censo de 2000. Sin dicho ajuste, la pobreza de patrimonio resulta en el DF de casi 50% del total de hogares, cifra que se reduce con la aplicación del modelo a 18%, como lo acabamos de mencionar.

¹⁵ La disponibilidad de tiempo libre se calcula mediante el índice de exceso de tiempo de trabajo, el cual considera las horas de trabajo extradoméstico realizadas por todos los miembros del hogar, los requerimientos de trabajo doméstico (que dependen del número de personas en el hogar; de la presencia de menores de hasta diez años de edad y el acceso a servicios de cuidado de menores; la disponibilidad de acarreo de agua y de la disponibilidad de equipo ahorrador de trabajo doméstico)

pobreza en la capital son más bajos que a nivel nacional (75.4% de la población era pobre por NBI y 56.1% por tiempo). En el indicador global del MMIP la pobreza en el DF alcanzó el 71.3% y 86.7% a nivel nacional según el Censo de Población,¹⁶ lo que refleja un mejor nivel de vida en la capital del país.

Cuadro 6: Comparativo de los componentes del MMIP en el DF y Nacionales, según la ENIGH 2000 y Censo de Población 2000 (porcentaje de población)

Componente	ENIGH		Censo	
	D. F.	Nacional	D. F.	Nacional
MMIP	49.0	75.3	71.3	86.7
Ingreso	38.8	65.3	60.6	77.7
NBI	37.3	67.5	54.0	75.4
Tiempo	36.8	51.7	48.2	56.1
Subestimación ingreso	100	100	56.6	62.6

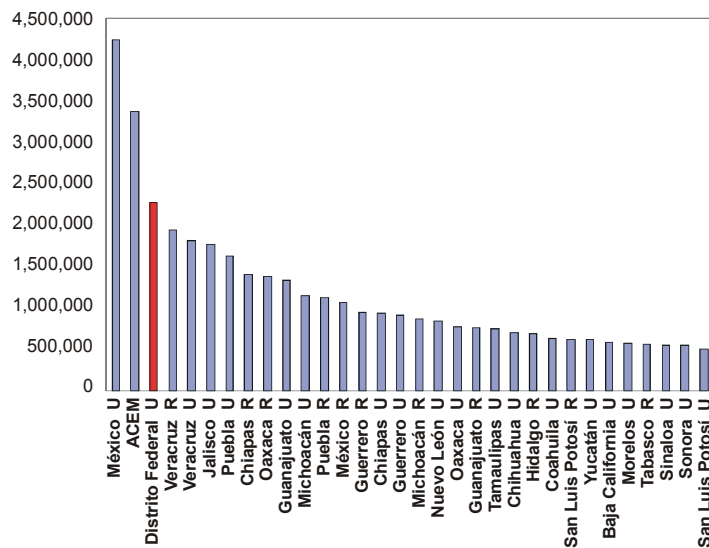
Fuente: elaboración propia con base en los micro datos de las ENIGHs 2000 y 2002, y del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, INEGI.

Sin embargo, como mencioné con anterioridad, el número de pobres en la capital es significativamente alto. Separando la pobreza en ámbitos urbanos y rurales (hasta 2,500 habitantes) por entidad federativa, el DF se ubica como el segundo mayor concentrador de pobres equivalentes urbanos (total de pobres multiplicado por su intensidad o brecha de la pobreza), después de Estado de México. El total de número de pobres equivalentes en el DF es más alto que la concentración de pobres equivalentes en las áreas rurales o urbanas de estados tradicionalmente pobres como Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Guerrero (véase gráfica 2). Sin embargo, cuando ordenamos las áreas urbanas-rurales de acuerdo a la incidencia equivalente de la pobreza (multiplicando la incidencia por la intensidad de la pobreza), puede constatarse que el DF se ubica entre los estados con incidencia equivalente más baja.

y el número de miembros disponibles en el hogar para realizar trabajo doméstico y extradoméstico (para una explicación de tallada del ET y la evolución de sus parámetros, véase Damián (2003).

¹⁶ Para una explicación de las diferencias entre los resultados del Censo y la ENIGH, véase pie de página 16.

Gráfica 2: Ordenación de los estados que concentran más de 500 mil pobres equivalentes (ql) en sus áreas urbanas o rurales, MMIP, 2000

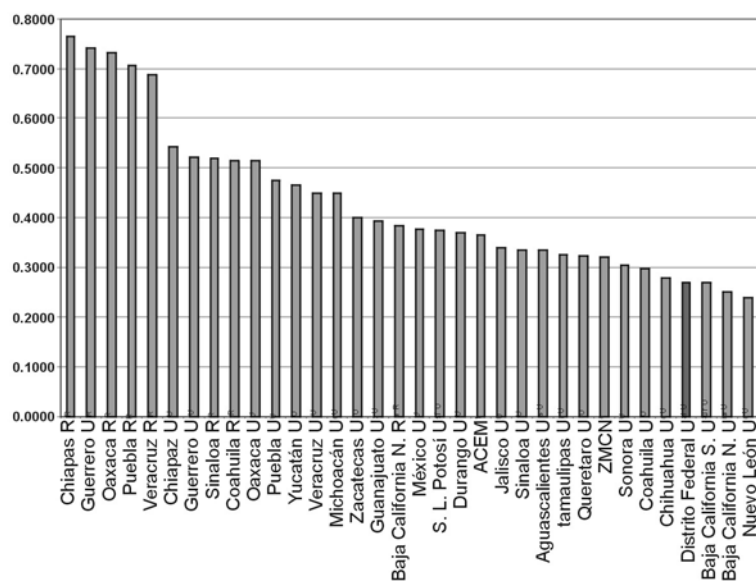


Fuente: elaboración propia con base en la muestra del el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, INEGI.

No obstante, existen otras áreas mejor ubicadas como lo urbano en las dos Baja Californias y en Nuevo León (véase gráfica 3).

Para diferenciar el grado de pobreza entre los pobres se construyeron tres estratos: los indigentes, que corresponde a la población que cubre menos de una tercera parte de las normas establecidas en el MMIP; los muy pobres que cubren entre una tercera parte y el 50% de las normas, y los pobres moderados que cubren más del 50% pero menos del 100% de las normas.

Gráfica 3: Ordenación con base en la Incidencia Equivalente (HI) de los estados que concentran más de 500 mil pobres equivalentes (ql) en sus áreas urbanas o rurales, MMIP, 2000.



Fuente: elaboración propia con base en la muestra del el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, INEGI.

A nivel nacional el estrato que concentra el mayor porcentaje de pobres es el de los pobres indigentes (46.6% de la población total, véase cuadro 7). En cambio en el DF este estrato es el de menor concentración de pobres (19.6% del total de la población). En cambio el estrato que predomina en la capital es el de los pobres moderados (29.7% del total), mientras que a nivel nacional este estrato ocupa el segundo lugar (cuadro 7). Al calcular el número de pobres equivalentes, la importancia de la indigencia aumenta, representado el 44.4% del total de los pobres equivalentes, este porcentaje no llega a ser tan alto como a nivel nacional (72.3% del total de pobres equivalentes), no obstante muestra que las carencias de esta población son muy agudas y requieren prioritaria atención.

Cuadro 7: Número de pobres (q), incidencia (H), intensidad (I) y pobres equivalentes (ql) en el DF y a nivel Nacional, MMIP, 2000.

	q	H=q/n	I(MMIP)	ql(MMIP)	
				Abs.	% vert
Estratos del MMIP	1	2	3	4= 1*3	5
Distrito Federal					
Indigentes	1,658,674	0.1962	0.6106	1,012,716	44.44
Muy Pobres	1,845,807	0.2184	0.4261	786,439	34.51
Pobres Moderados	2,523,791	0.2986	0.1900	479,543	21.05
Total de Pobres	6,028,272	0.7132	0.3780	2,278,699	100.00
Total de no Pobres	2,424,646	0.2868	-0.2616		
Población total (n)	8,452,918	1.0000	0.1945		
Total Nacional					
Indigentes	44,977,780	0.4660	0.3192	30,804,440	72.33
Muy Pobres	18,203,008	0.1886	0.0808	7,800,202	18.31
Pobres Moderados	20,502,665	0.2124	0.0413	3,985,239	9.36
Total de Pobres	83,683,453	0.8671	0.4413	42,589,881	100.00
Total de no Pobres	12,830,713	0.1329	-0.0284		
Población total (n)	96,514,166	1.0000	0.4129		

Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

En lo que respecta a la pobreza a nivel local tenemos que la delegación con mayor porcentaje de pobres de acuerdo al MMIP es Milpa Alta (91.5% del total de su población, véase cuadro 8).¹⁷ Le siguen las delegaciones de Tláhuac, Iztapalapa y Xochimilco, cuyos porcentajes de pobreza varían de 80% a 90% de la población. Posteriormente encontramos ocho delegaciones, cuyo porcentaje de pobres fluctúa entre el 65% y 75 % del total de su población (Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Magdalena Contreras, Iztacalco, Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Tlalpan, y Cuauhtémoc); y con una menor pobreza se encuentra Cuajimalpa, Coyoacán y Miguel Hidalgo, cuyos porcentaje

¹⁷ Debe recordarse que el ingreso en el Censo está subestimado, en comparación con el captado mediante la ENIGH 2000. Asimismo el análisis a nivel de delegación sólo se puede realizar mediante la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

oscilan entre 50% y 65%. Finalmente se encuentra la delegación Benito Juárez, que tiene tan sólo 35.7% de pobres.

Cuadro 8: Estratos de pobreza en las delegaciones del DF, MMIP, 2000

Delegación	Población		Pobres no	
	Total	Pobres	Indigente	Indigentes
MILPA ALTA	100.0	91.53	46.36	45.17
TLÁHUAC	100.0	85.91	27.79	58.11
IZTAPALAPA	100.0	82.55	26.83	55.72
XOCHIMILCO	100.0	81.15	32.29	48.87
GUSTAVO A. MADERO	100.0	74.45	19.01	55.44
VENUSTIANO CARRANZA	100.0	73.45	15.94	57.51
MAGDALENA CONTRERAS	100.0	72.62	20.84	51.77
IZTACALCO	100.0	70.92	15.54	55.39
ÁLVARO OBREGÓN	100.0	70.09	19.29	50.80
AZCAPOTZALCO	100.0	69.43	11.53	57.90
TLALPAN	100.0	68.46	21.66	46.79
CUAUHTÉMOC	100.0	65.46	14.23	51.23
CUAJIMALPA DE MORELOS	100.0	61.76	18.51	43.24
COYOACÁN	100.0	57.22	13.70	43.52
MIGUEL HIDALGO	100.0	56.66	9.97	46.69
BENITO JUÁREZ	100.0	35.72	3.59	32.13
Total	100.0	71.32	19.62	51.69

Fuente: elaboración propia con base en la base de datos de muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Para fines prácticos (entre los que se encuentra la distribución de recursos para el combate a la pobreza), es insuficiente conocer el porcentaje de pobreza en cada demarcación. El indicador más apropiado para ello es el de la pobreza equivalente, que toma en cuenta no sólo el número de pobres sino su intensidad de la pobreza. En el cuadro 9 se puede observar que la ordenación de las delegaciones cambia radicalmente cuando utilizamos el número de pobres equivalentes. En primer lugar se encuentra la delegación de Iztapalapa, que concentra una cuarta parte del total de pobre equivalentes en el DF, está seguida por la delegación Gustavo A. Madero, que concentra casi el 15% del total de pobres

equivalentes. Milpa Alta, que es la delegación en la que el mayor porcentaje de su población es pobre, sólo concentra el 1.8% de pobres equivalentes, porcentaje similar al que tiene la delegación Benito Juárez. De esta forma si deseáramos distribuir los recursos de acuerdo a las necesidades Milpa Alta y Benito Juárez debería recibir un monto muy similar de recursos para el combate a la pobreza, a pesar de estar en los extremos de mayor y menor porcentaje de pobreza.

Cuadro 9: Ordenación de las delegaciones de acuerdo al número de pobres equivalentes (ql) y el lugar que ocupan según este indicador, el de porcentaje de pobreza (MMIP) y el Índice de Marginación de CONAPO, 2000

Delegación	ql (MMIP)		Lugar que ocupa según:		
	absolutos	Porcentaje	% ql	% de pobres (MMIP)	IM CONAPO
IZTAPALAPA	580,937	25.5	1	3	3
G. A. M.	333,606	14.6	2	5	8
A. OBREGÓN	180,223	7.9	3	9	7
TLALPAN	154,132	6.8	4	11	9
XOCHIMILCO	128,232	5.6	5	4	2
COYOACÁN	127,477	5.6	6	14	15
V. CARRANZA	117,090	5.1	7	6	11
CUAUHTÉMOC	116,575	5.1	8	12	13
TLÁHUAC	103,530	4.5	9	2	4
IZTACALCO	99,473	4.4	10	8	10
AZCAPOTZALCO	99,161	4.4	11	10	12
MIGUEL HIDALGO	64,149	2.8	12	15	13
M. CONTRERAS	61,462	2.7	13	7	5
MILPA ALTA	41,631	1.8	14	1	1
CUAJIMALPA DE MORELOS	35,876	1.6	15	13	6
BENITO JUÁREZ	35,145	1.5	16	16	16
Total	2,278,699	100.0			

Fuente: elaboración propia con base en la base de datos de muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000 y CONAPO, 2001, cuadro B.9, pp. 87.

Veamos ahora que puede suceder al utilizar los índices de marginación para la distribución de recursos. El cuadro 9 incluye una columna con los lugares que ocupan las delegaciones según el IM de CONAPO. Esta ordenación debe ser muy similar a la obtenida por el gobierno del DF, sin embargo, al no contar con ésta utilizaré la de CONAPO. Como puede apreciarse, Milpa Alta ocupa el nivel de marginación más alto. La lógica nos diría que debe darse una prioridad a esta demarcación, pero el índice de marginación no nos permite determinar directamente qué proporción de los recursos deben ser destinados a esta demarcación. Si utilizamos sólo el tamaño de población habría un sesgo, porque incluiríamos en el cálculo a la población no marginada viviendo en una demarcación clasificada como de "alta marginación". Iztapalapa ocupa el tercer lugar de marginación, a pesar de concentrar el mayor número de pobres equivalentes y la delegación Gustavo A. Madero el octavo, cuando es la segunda con mayor número de pobres equivalentes. Es claro que los IM no son la herramienta más transparente para lograr una distribución de recursos acorde con las necesidades reales (intensidad de carencia y personas viviendo con dichas carencias).

Conclusiones

La medición de la pobreza es una forma de evaluar el desempeño económico y social de cualquier país. No obstante, para tener una visión clara del avance en el bienestar económico y social es necesario hacer explícitos los parámetros con los que se está evaluando. La selección del método de medición de pobreza o ubicación de áreas marginadas que realizan los gobiernos para determinar sus planes y programas de acción conllevan de manera implícita una concepción de los derechos socioeconómicos que reconocen a la población. En el caso de México, a nivel federal, el Comité Técnico propuso un método parcial de identificación de las carencias (LP) y el umbral seleccionado, si bien subestimado, no fue aceptado oficialmente. La visión, implícita en el método del Comité y más aun la del gobierno federal, respecto de los derechos de lo(a)s mexicano(a)s se quedó muy por debajo de lo que la misma Constitución establece como un derecho para todos.

También ha existido una larga tradición de destinar recursos mediante los IM, práctica que fue retomada por el gobierno del

DF. Sin embargo, como vimos estos índices también se quedan muy por debajo de un reconocimiento amplio de los derechos socioeconómicos a los que todos tenemos derecho. Tanto en la definición del método oficial de medición de la pobreza, como en la de los IM se ha seguido la "definición política" de la pobreza (o marginación), término acuñado por la Comisión Presidencial para el Mantenimiento del Ingreso de Estados Unidos en 1969 y que define como pobreza aquellas carencias que las posibilidades del país le permiten enfrentar. Al respecto, Amartya Sen (1992: 315) ha dicho: "aceptar que algunas privaciones no se puedan eliminar de inmediato no equivale a conceder que no se deban considerar como privaciones." Lo anterior sin contar los errores de exclusión cometidos cuando se usan los IM.

Aun cuando las debilidades de los IM son ampliamente conocidas, éstos se seguirán utilizando en la planeación del presupuesto, ya que no existe la voluntad política para cambiarlo. Por otra parte, llama la atención que, a pesar de que el Distrito Federal ha sido "marginado" presupuestadamente por el uso del IM, utiliza la misma técnica para la asignación de los recursos a su principal programa de lucha contra la pobreza. Sería más conveniente elaborar indicadores como los utilizados para la asignación de recursos del Fondo de Infraestructura Social del Ramo 33, que considera tanto el número de personas pobres como la intensidad de su pobreza.

Oficialmente, los derechos humanos de los mexicanos están recortados. Menos recortados se encuentran los de los ciudadanos de la capital, que pueden acceder a la pensión universal para los mayores de 70 años, a los servicios gratuitos de salud, etc. Pero para mejorar la planeación es necesario conocer cuántos y quiénes son los pobres. Esto permitiría hacer propuestas para replantear la política tributaria, de apoyo a la pequeña industria, la política social, entre otras políticas públicas. Con ello se podría definir un plan a mediano y largo plazo que buscara el que todos los mexicanos tuvieran satisfechas sus necesidades básicas y con ello los derechos humanos más fundamentales.

Bibliografía

Altimir, Óscar (1979), La dimensión de la pobreza en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, Núm. 27, Santiago de Chile.

Beccaria, Luis y Alberto Minujin (s.f.) Métodos alternativos para medir la evolución de la pobreza, Documento de trabajo, INDEC, Núm. 6.

Boltvinik, Julio (1999) "Anexo metodológico", en Boltvinik y Hernández-Laos, Pobreza y distribución del ingreso en México, México, Siglo XXI Editores, pp. 313-350.

----- (en prensa) Métodos de medición de la pobreza. Una tipología. Limitaciones de los métodos tradicionales y problemas de los combinados, en Boltvinik, Julio y Araceli Damián (coords.), Pobreza: realidades y desafíos en México y el Mundo, Siglo XXI editores.

Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2003) "Las mediciones de pobreza y los derechos sociales en México", Papeles de Población, Nueva Época, Año 9, núm. 35, enero-marzo, pp. 101-136.

----- Pobreza: realidades y desafíos en México y el Mundo, Siglo XXI editores.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002) Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar, Secretaría de Desarrollo Social, México, julio.

Consejo Nacional de Población (2001) Índices de marginación, 2000, CONAPO, 2001.

COPLAMAR (1982) Geografía de la marginación, Serie Necesidades esenciales en México: situación y perspectivas al año 2000, Siglo xxi Editores.

Cortés, Fernando, et al (2002) Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX, Sedesol, Documento de Investigación 2.

Damián, Araceli (2002) Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México, México, El Colegio de México.

----- (2003) "La pobreza de tiempo. Una revisión metodológica", Estudios Demográficos y Urbanos, El Colegio de México, Vol. 18, núm. 1 (52), pp.127-162.

Gordon, David (en prensa) "Las mediciones internacionales de pobreza y las políticas para combatirlas, en Boltvinik, Julio y Araceli Damián (coords.), Pobreza: realidades y desafíos ... op cit.

INEGI Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, microdatos correspondientes a 2000 y 2002.

----- (2001) XXI Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Jefatura de Gobierno, Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial, Dirección de Planeación (2004), Metodología para la medición de la marginación en el Distrito Federal, Abril.

Katzman, Rubén (1989) "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", en Revista de la CEPAL, Núm. 37 pp. 141-152.

Nolan, Brian y Christopher T. Whelan (1996), Resources Deprivation and Poverty, Claredon Press, Oxford.

Ordorica, Manuel (2002) "Marginalidad en México: un nuevo índice", en Boletín Editorial, El Colegio de México, núm. 100, noviembre-diciembre, 2002, p.25-29.

Sen, Amartya (1992) "Sobre conceptos y medidas de pobreza", Comercio Exterior, Vol.42, núm. 4, abril, México.

Stiglitz, Joseph (2003) "El Rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina, Revista de la CEPAL, Núm. 89, Agosto.

3 EVALUACIÓN CRÍTICA DE ALGUNOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

3.1 Los programas sociales y la mitigación del empobrecimiento

Pedro Valencia*

Introducción

La intención de este ejercicio fue saber si los programas sociales del GDF han ayudado a mitigar el empobrecimiento de la gente que vive en zonas que hemos clasificado como de media, alta y muy alta marginalidad. El efecto en las condiciones de vida de la población beneficiada del Programa Integrado Territorial (PIT) en la ciudad, es difícil de medir. Con el propósito de ayudar en la evaluación se planteó hacer algo comparable al censo 2000 para tener dos fotografías de las zonas marginadas de la ciudad en donde se ha estado aplicando el programa: cómo estaba al inicio del PIT y cómo está actualmente.

La posibilidad de hacer un censo que cubra toda la ciudad está más allá de los recursos disponibles. Lo más cercano que podíamos hacer es una muestra que nos permitiera comparar datos de manzanas completas en 2003 contra los datos de las mismas manzanas en el censo de 2000. Esta muestra debía ser censada tratando de replicar las condiciones institucionales con las que se hace un censo: los entrevistadores identificados con gafete como empleados del gobierno del DF, los formatos con membrete, etiquetas para poner en las viviendas ya censadas, etc. Todo esto con el objeto de obtener datos lo más comparables posible a los del censo INEGI 2000.

La pobreza es mayor que los recursos que se tienen para mitigarla. Estudiar la pobreza es para nosotros entender qué tenemos que hacer para solucionarla en la medida que podamos y establecer prioridades al aplicar los programas.

La muestra

Se seleccionó una muestra de 600 manzanas del universo de unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación, que corresponde al territorio mayormente beneficiado por el PIT o de acuerdo a INEGI hay 58,646 manzanas en la ciudad, de las cuales 39,667 corresponden al

* Director Técnico de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

universo planteado. Para escoger las manzanas de la muestra se dividió el número de manzanas del universo en 600 paquetes. Dentro del primer paquete se seleccionó de manera aleatoria la primera manzana de la muestra; para las siguientes se escogieron las que ocupaban la misma posición que la primera dentro de cada paquete.

Una vez definida la muestra, la Coordinación de Planeación y Desarrollo Territorial elaboró mapas del entorno de cada manzana con nombres de calles, colonia, unidad territorial, delegación, número de viviendas, de familias y de habitantes en la manzana de acuerdo a INEGI 2000, para ser usados en el trabajo de campo. Además de los mapas de manzana, se hicieron las referencias a en qué plano y coordenadas de la Guía Roji se encontraba cada manzana para ubicar más fácilmente el entorno más amplio y evitar confusiones.

El cuestionario

El instrumento para el levantamiento se planeó en dos partes: la primera fue elaborada aprovechando la experiencia de la COPLADET en el manejo de información censal, y contiene las preguntas que permiten la comparación de los datos obtenidos con los correspondientes a las mismas manzanas en el censo 2000 que se usaron para determinar la marginalidad; el reverso se diseñó para conocer acerca de la participación de los ciudadanos en los programas sociales del GDF y en la organización vecinal que sirve como base para su aplicación.

El trabajo de campo

El levantamiento de la información se llevó a cabo durante las dos últimas semanas de septiembre de 2003. Todo el trabajo se realizó con personal de las dependencias que participan en la Coordinación del PIT, los operadores del programa en campo, quienes hicieron un esfuerzo extraordinario. No se contrató ni una sola persona extra. El equipo se conformó con 35 supervisores de campo y 690 entrevistadores pertenecientes a diferentes dependencias que realizan trabajo territorial, principalmente de la Dirección General de Participación Ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Social (70%) y del Programa de Adultos Mayores (21 %) con Educadoras para la Salud, de la Secretaría de Salud , además de 4 dependencias

que contribuyeron con su personal de campo: LOCATEL (2.5%), DIF (2.4%), Procuraduría Social (2.4%) y Fondo para el Desarrollo Económico (1.4%).

Se capacitó a los supervisores para estandarizar la aplicación del instrumento, para organizar la distribución del trabajo de campo y el flujo de la información para su captura. Ellos a su vez fueron los encargados de capacitar a sus grupos de entrevistadores.

La responsable del levantamiento en campo fue la Dirección General de Participación Ciudadana. El trabajo se distribuyó en equipos de dos personas para las entrevistas, con un supervisor por cada 20 equipos aproximadamente. En cada equipo tenía que haber una persona de Participación Ciudadana para que fuera el responsable de reportar los avances, además los entrevistadores debían trabajar en una delegación distinta a la que están adscritos, para evitar que los entrevistados los identificaran con determinado programa y eso sesgara las respuestas.

Por delegación, la muestra quedó distribuida de la siguiente manera:

DISTRIBUCIÓN DEL TRABAJO

Del	Delegación	Manzanas	Familias	Equipos	Supervisores	Encuestadores
2	Azcapotzalco	25	1,387	19	2	38
3	Coyoacán	16	1,741	26	3	52
4	Cuajimalpa	10	353	5	1	10
5	G. A. M.	84	3,525	52	5	104
6	Iztacalco	30	964	14	1	28
7	Iztapalapa	180	6,072	81	8	162
8	Magdalena Contreras	15	551	8	1	16
9	Milpa alta	13	274	5	1	10
10	A. Obregón	50	1,744	25	3	50
11	Tláhuac	37	1,060	15	2	30
12	Tlalpan	41	1,114	17	2	34
13	Xochimilco	33	1,648	24	2	48
14	Benito Juárez	0	0	0	0	0
15	Cuauhtémoc	20	1,929	24	2	48
16	M. Hidalgo	11	570	9	1	18
17	V. Carranza	35	1,390	21	2	42
	Total	600	24,322	345	35	690

La delegación Benito Juárez está considerada de baja y muy baja marginalidad, por lo cual no apareció en la muestra.

Se estableció que si no se encontraba una familia se le visitara hasta 3 veces en diferentes días y horarios para

entrevistarla, si no se encontró la tercera vez, se reportó como no censada. Esto generó una diferencia de 16% en la cantidad de familias entrevistadas, por debajo del censo de INEGI 2000.

En dos de las 600 manzanas de la muestra no se pudo entrevistar a los habitantes: en la primera, de Cuajimalpa, se trataba de una manzana clasificada como una isla de muy baja marginación en una unidad territorial de media (Lomas del Chamizal), dentro de un conjunto cerrado y resguardado, colindante con Bosques de las Lomas, al que no nos permitieron el acceso, ni aún haciendo la petición por oficio en la administración del conjunto; la segunda corresponde a una manzana para la que INEGI reportó que había 4 familias en 2000, nosotros encontramos sólo 1 vivienda y no se logró localizar a sus habitantes, se encuentra en la unidad territorial Damián Carmona de Venustiano Carranza.

Algunos resultados del levantamiento

El análisis de la información de este trabajo no ha concluido. Se está procesando la comparación con el censo de 2000, sin embargo podemos adelantar algunos datos interesantes.

Viviendas INEGI 2000	23,352
Viviendas detectadas en campo 2003	24,438
Viviendas censadas 2003	20,003
Diferencia	-14%
Familias INEGI 2000	24,322
Diferencia 2003 entre viviendas detectadas y censadas	-18%
Familias censadas 2003	20,422
Diferencia	-16%

La diferencia entre el número de familias que reporta INEGI en 2000 y las que logramos entrevistar nos muestra en qué medida no logramos replicar las condiciones normales de un censo. El despliegue publicitario que se hace en esos casos pone sobre aviso a la gente y mejora la disposición a responder, sobre todo en las preguntas que tienen que ver con ingresos.

Manzanas censadas	598
Familias censadas	20,422
Familias que reportaron ingresos	18,760 (92%)
Familias que no reportaron ingresos	1,662 (8%)
Población censada	82,023
Personas que reportaron ingresos	34,036
% de la población con ingresos reportados	41.5%

Promedio de ingreso por persona con ingresos	3,201
Promedio de ingresos por familia con ingresos	5,808
Familias beneficiarias del PIT (4 programas directos)	4,558
% de las familias con ingresos que cuentan con PIT	24.3%
PIT como % del ingreso de las familias con apoyo	9.3%

Como se puede observar en estas cifras, la cuarta parte de las familias que dieron datos de ingresos son beneficiarias de alguno o varios de los programas de apoyo directo del PIT: Adultos Mayores, Discapacitados, Becas para Niños Vulnerables y Apoyo a Consumidores de Leche Liconsa.

Para el conjunto de esas familias, los apoyos directos representan la décima parte de su ingreso, el equivalente a dos años de inflación.

Entre las familias que reportaron ingresos hay 2,212 beneficiarios del programa de Adultos Mayores, para 507 familias en las que ellos viven el apoyo representa el 50% o más de sus ingresos mensuales, de las cuales 315 informaron que lo que reciben del GDF corresponde al 100% de sus ingresos.

Es decir, el 17% de las familias con adultos mayores sólo cuentan con los recursos del programa para mantenerse, el 10% de las familias con discapacitados y el 6% de las familias con niños becarios del programa están en la misma condición. Es fácil ver que el efecto cualitativo de estos apoyos es mucho mayor cuando se reparte entre grupos vulnerables que están en el límite de sobrevivencia.

La política social del gobierno se refleja también al comparar las respuestas a las dos preguntas que se refieren a la salud: los centros de salud y hospitales del GDF atienden más población de esta muestra que cualquiera de las instituciones mencionadas con derechohabencia.

Aunque la atención a la salud no es parte del PIT, contribuye a mejorar las condiciones de vida, especialmente de los marginados.

¿Tiene derecho a servicio médico en	
1.- IMSS?	33.5%
2.- ISSSTE?	10.5%
3.- PEMEX, Defensa o Marina?	0.9%
4.- Hospitales del GDF?	7.8%
5.- Otra institución?	2.8%
6.- No tiene derecho a servicio médico	44.6%
Quando tienen problemas de salud, ¿en dónde se atienden?	
1.- IMSS	27.2%
2.- ISSSTE	8.2%
3.- PEMEX, Defensa o Marina	0.7%
4.- Hospitales de SSA	5.1%
5.- Centro de Salud y Hospitales del GDF	29.1%
6.- Atención Privada	24.4%
7.- Otro	5.2%

Más adelante se preguntó sobre si han sido beneficiados en la familia por los apoyos del gobierno del DF, al 37.4% que contestaron que si, se les pidió que definieran por cuáles programas han sido beneficiados, de una lista de 17 con campos independientes. Es importante hacer notar el peso que tiene, además de los 4 programas de apoyos directos, el programa de vivienda, con casi 10% de los que se declaran beneficiarios.

¿Por cuál ha sido beneficiado?	Porcentaje sobre los que han sido beneficiados
1.- Ampliación y rehabilitación de vivienda en lote familiar	9.5%
2.- Apoyo a la actividad rural –FOCOMDES, PIEPS-	0.3%
3.- Apoyo a mercados públicos	0.2%
4.- Apoyo a adultos mayores	42.0%
5.- Apoyos a madres solteras (becas escolares)	7.7%
6.- Apoyo a personas con discapacidad	10.2%
7.- Becas para desempleados	0.9%
8.- Construcción y mantenimiento de escuelas	0.3%
9.- Microcréditos (y/o MYPES)	2.2%
10.- Desayunos escolares	3.8%
11.- Estancias escolares	0.4%
12.- Prevención al delito (seguridad pública)	1.3%
13.- Rescate de unidades habitacionales	3.2%
14.- Subsidio al aumento a la leche Liconsa	32.8%
15.- Preparatoria del GDF	1.0%
16.- Apoyo a jóvenes en situación de riesgo	0.5%
17.- Atención médica y medicinas gratuitas	7.9%
18.- Otro que no está en la lista	2.7%

A los que no han sido beneficiados por los programas se les preguntó si conocen alguno, el 60% dice conocerlos, con el siguiente peso para cada uno.

¿Cuál conoce?	Porcentaje sobre los que si conocen los apoyos
1.- Ampliación y rehabilitación de vivienda en lote familiar	18.6%
2.- Apoyo a la actividad rural –FOCOMDES, PIEPS-	1.2%
3.- Apoyo a mercados públicos	1.4%
4.- Apoyo a adultos mayores	65.9%
5.- Apoyos a madres solteras (becas escolares)	23.9%
6.- Apoyo a personas con discapacidad	23.7%
7.- Becas para desempleados	3.9%
8.- Construcción y mantenimiento de escuelas	2.7%
9.- Microcréditos (y/o MYPES)	6.6%
10.- Desayunos escolares	9.7%
11.- Estancias escolares	2.4%
12.- Prevención al delito (seguridad pública)	4.3%
13.- Rescate de unidades habitacionales	5.2%
14.- Subsidio al aumento a la leche Liconsa	21.9%
15.- Preparatoria del GDF	4.6%
16.- Apoyo a jóvenes en situación de riesgo	1.7%
17.- Atención médica y medicinas gratuitas	9.6%
18.- Otro que no está en la lista	2.1%

Destacan los 4 programas de apoyo directo como los más conocidos junto con el de vivienda. Es importante señalar que los no beneficiarios también en su mayoría conocen el programa.

Se muestra en las siguientes dos preguntas que la gente sabe qué puede pedir al gobierno y lo pide: la cuarta parte de los entrevistados han solicitado apoyo y casi el 60% de los que han solicitado apoyo lo obtuvieron.

¿Ha solicitado alguno de los apoyos en dependencias del Gobierno del DF	
1.- Si	25.8%
2.- No	74.2%
(Si contestó que sí a la anterior): ¿Obtuvo el apoyo que solicitó?	
1.- Si	57.0%
2.- No	43.0%

Como ya se hizo notar, a la pregunta de si los apoyos deberían ser obligatorios por ley para el gobierno, el 88% de los entrevistados contestó que sí. Esta pregunta se aplicó antes de

que se aprobara la ley de la pensión universal para Adultos Mayores por la Asamblea Legislativa.

La última pregunta del cuestionario fue una pregunta abierta: ¿Para qué cree usted que han servido esos apoyos? Las respuestas se clasificaron de acuerdo al sentido que tenían, de las 18,178 personas que respondieron, el 84.7% considera que han servido como ayuda, apoyo o beneficio a la gente necesitada, el 5.6% menciona el apoyo a Adultos Mayores, el 2.9% piensa que son por interés político, por campaña para el 2006 o para ganarse a la gente. Sorprende la riqueza que se recoge en una pregunta abierta y ayuda a entender que la medición cuantitativa basada sólo en el ingreso no abarca el problema completo de la pobreza que afecta a seres humanos, termino mi participación retomando algunas de las frases expresadas por los entrevistados:

¿Para qué cree usted que han servido esos apoyos?

- Mucha ayuda para las personas que ya no pueden trabajar.
- Porque no toda la gente cuenta con solvencia económica y se ayudan con estos programas.
- Sirve mucho para los medicamentos de discapacitados.
- Conozco gente de escasos recursos de la tercera edad que sí lo requieren.
- Para ayudar a la gente que lo necesita más y a los adultos que se encuentran sin familia.
- Mejorar la vida de los adultos mayores y (que) los niños no tengan necesidad de trabajo.
- Si no fuera por estos apoyos muchos no tendrían que comer.
- Para salir adelante, tener mejor calidad de vida.
- Para no desamparar a sus hijos y tratar que la familia se mantenga unida.
- Por la situación en la que estamos, a mayores de 40 años no se les da trabajo.
- Es un beneficio tremendo porque soy discapacitada y no trabajo.
- Para la mayoría de la gente que somos escasos de recursos.

3.2 Principios, concepciones y valores implicados en la política social

*Asa Cristina Laurell**

Esta ponencia versará sobre principios, concepciones y valores implicados en la política social, para dar paso a dos de los programas prioritarios de la política social del Gobierno del Distrito Federal.

Generalmente los componentes de una política social son tres:

- Una política pura de salarios y de empleo;
- Una política de prestación de servicios y beneficios;
- Y una política de subsidios.

Esos tres elementos se combinan de distintas maneras en las concepciones que tenemos de la política social.

Es importante recordar que podemos hablar de distintos tipos de concepciones sobre la política social, que utilizan distintos nombres en la literatura.

En primer lugar tenemos lo que podemos llamar política social de la política liberal o en su versión extrema, la política neoliberal o política residual, donde el eje principal es el mercado y todo lo que tiene que ver con política de salarios y empleo, mientras las políticas de subsidios son vistas como un problema de mercado.

En cuanto a la prestación de los servicios, sólo se reconoce la necesidad de una asistencia social focalizada que tiene beneficios restringidos y condicionados a la comprobación de la pobreza y solamente va encaminado a los que no logran satisfacer sus necesidades sociales a través del mercado.

Existe también una política que se conoce como Bismarckiana o conservadora corporativa, que es una política social que si bien, generalmente tiene coberturas universales y beneficios relativamente amplios, está basada en un sistema de méritos, lo que resulta en una especificación muy importante de los beneficios de los servicios.

Aquí, la política de empleo es una política importante. Sin embargo, se dan beneficios en función del mérito; la sociedad reconoce a distintos grupos: muy altas pensiones, trabajadores con menos pensiones, etcétera.

* Secretaria de Salud del Distrito Federal.

El último tipo de política se ha llamado socialdemócrata. Esta está basada en la idea de que hay que crear una buena sociedad, por tanto se trata de una política muy activa de empleo y protección del ingreso, tiene servicios y beneficios muy amplios para todos como son: seguridad económica, educación, salud, vivienda, beneficios familiares y de forma muy importante beneficios para las mujeres. Esta política tiende a ser universal y redistributiva. La política de subsidios juega un papel muy importante para compensar, por así decirlo, las desigualdades en los ingresos de distintos grupos.

Es importante señalar algo que se ha perdido un poco en la discusión: existen dos tipos de enfoques dentro de la clasificación y creación de las políticas, uno que es el enfoque de derechos de los individuos, el otro es el enfoque de derechos de la colectividad. Ese tema se expresa entre otras cosas en todo el debate contemplada en la filosofía modal que tiene que ver con la libertad mediática versus la libertad positiva.

En ambos casos tenemos la relación Estado-individuo. Los enfoques muy centrados en el individuo dicen que hay que restringir la acción del Estado para que no impida el ejercicio de las libertades individuales. Es un enfoque que va muy dirigido a lo que es el individuo frente al Estado opresor.

El otro enfoque está mucho más relacionado con los derechos colectivos, habla de una libertad positiva y retoma el tema de los derechos individuales; sin embargo, le da a la sociedad la obligación de garantizar las condiciones para que se pueda ejercer la libertad individual, sin embargo quedan en el aire las preguntas: ¿Qué libertad se puede ejercer si no tengo salud, ni educación, ni información, ni trabajo?, Ese ha constituido uno de los grandes temas de debate dentro del seno de la política social y de la filosofía moral en los últimos diez años.

Esto no se trata de un contraste porque ambas visiones son excluyentes, pero hay algunas corrientes de pensamiento que enfatizan los derechos universales de los individuos y que en el fondo lo que sostienen es que todos tienen derecho a estos, independientemente de la forma como se acceda a ellos.

Otro enfoque es la universalidad de los derechos, se refiere de nuevo a la obligación de la sociedad de garantizar los derechos a través, o incluso, en contra del Estado; esa distinción entre los derechos universales de los individuos y la universalidad de los derechos es una distinción sobresaliente.

Cabe señalar que todos los gobiernos, todas las políticas sociales, todos los partidos tienen una preocupación por la pobreza. Al parecer no hay ningún gobierno que diga: "nos da lo mismo que la gente esté muriendo de hambre", Aquí se plantea la diferencia entre gobiernos, es decir, entre una concepción y otra del mecanismo con el que se trate de atacar la pobreza.

También es importante señalar cuando estamos hablando de cuáles son los temas o los ámbitos de intervención de las políticas sociales que hay ámbitos que pueden ser prioritarios en un país mientras en otro no son tan importantes. Tomemos la alimentación por ejemplo. Ningún país desarrollado en este momento está teniendo un programa universal de alimentación por la sincera razón de que todos tienen acceso a los alimentos, generalmente existentes en el mercado; mientras en otros países como los africanos, ése es un tema de vital importancia, es el problema del derecho a la alimentación.

Dicho esto, revisaremos rápidamente lo que ha sido y lo que es la política social del Gobierno del Distrito Federal.

En primer lugar se trata de una política donde los derechos sociales juegan un papel central que además tienden a la universalidad, es decir, para todos los ciudadanos.

Se ha utilizado una forma de focalización: la focalización territorial. Me gustaría subrayar aquí que la focalización territorial está esencialmente vista como una manera de priorizar las acciones en función de lo que son las necesidades. Empezamos por los territorios de muy alta y alta marginación y vamos acercándonos a los demás.

No se trata de una focalización individual, ni de una comprobación de pobreza, sino de una focalización que permite priorizar las aplicaciones de las políticas.

Se trata de una política del gobierno en donde los programas tienen que ser masivos. Son programas que van dirigidos a decenas de miles de personas, deben tener un efecto redistributivo y deben tener un bajo costo administrativo. Aquí vale la pena señalar que el Gobierno del Distrito Federal tiene una serie de restricciones: algunos se derivan de su carácter de gobierno local, y otros tienen que ver con la estructura impositiva del país.

El Gobierno del Distrito Federal no puede dar un nuevo rumbo a la política económica, lo que significa que tiene dificultades para tener una política activa de protección del

ingreso y de generación de empleo. A pesar de ello, sí tiene una serie de programas en este terreno.

En segundo lugar, este gobierno no puede operar con un déficit fiscal. Esto quiere decir que nosotros no podemos ejercer un gasto fiscal por encima de los ingresos fiscales, el único endeudamiento que podemos tener es para obra pública, que además está fijado por el Congreso de la Unión.

Uno de los mecanismos para operar programas sociales en el mundo es operar con un moderado déficit fiscal. Esto no puede hacerlo el Gobierno del Distrito Federal que además tiene capacidad impositiva limitada, no se tiene la capacidad de cobrar, más que unos cuantos impuestos, no tenemos la posibilidad de expandir.

Me gustaría enumerar dos ejemplos de soluciones distintas al compromiso de universalidad, redistribución y solidaridad en el marco de sustentabilidad de los programas y la prioridad para los pobres, más no la exclusividad de programas para los pobres.

El primer ejemplo es la pensión universal ciudadana, que como ustedes saben, es el apoyo de medio salario mínimo a los residentes mayores a 70 del Distrito Federal. Ese es un programa estrictamente hablando universal, en donde se logró una cobertura del 100 por ciento de la población en octubre de 2002 y con 325 mil pensionados. Es un programa que prevé un crecimiento de 3.5 anual, en cuanto la población va incorporándose en esta franja de edad.

Además, esta pensión fue convertida en ley el mes pasado, es un mandato legal que obliga tanto al gobierno como a la Asamblea Legislativa.

Ese programa efectivamente fue escalonado a través de la focalización territorial, ahí primero se incluyeron 150 mil adultos mayores que viven en las unidades de muy alta y alta marginación, lo que pasó a mediana y a baja y muy baja marginación. En esos términos, se cumple el compromiso "primero en los pobres", pero eso no quiere decir que solamente ellos sean los beneficiados; esa es la idea básica de un programa universal.

La sustentabilidad del programa está precisamente basada sobre el monto de la pensión y a la edad a la cual se está dando. Estamos conscientes que con medio salario mínimo no se resuelve el problema. Sin embargo, fuera de este parámetro no se podría continuar con el programa. Además, es un programa

redistributivo y solidario. Todos pagan, porque está basado sobre los ingresos fiscales del gobierno, y todos reciben.

Se explica por qué ese programa tiene una altísima aceptación entre la ciudadanía. El 49 por ciento de la última encuesta fue mencionado como el programa social más importante del gobierno local.

Este programa tiene dos atributos añadidos que también quisiera señalar: es un programa de gran transparencia y permite combatir el corporativismo. Eso se logra a través de la inscripción individual al programa y con criterios precisos inamovibles. Tienen que ser residentes y tener 70 años. Si se tiene éstos, se inscribe, sí no, no se inscribe, independientemente de recomendaciones o nepotismo.

Este programa ha tenido una gran virtud: ha puesto y ha dado visibilidad social a lo que es el problema de los ancianos. Hay iniciativas en el Congreso de la Unión, en los Congresos locales, en los municipios, de tal manera que parece que es un programa que va a convertirse en lo que en la ciudad de México es: un derecho social, un nuevo derecho social.

Por otro lado, el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos es otra solución diferente para darle cumplimiento a la universalidad, la sustentabilidad, la redistribución y la solidaridad.

Aquí lo que está concebido es que este programa está diseñado para la población no asegurada del Distrito Federal, lo que les da acceso a servicios médicos y medicamentos, prestados en las instalaciones del Gobierno del Distrito Federal. Aquí, la universalidad se está conceptualizando de la siguiente manera: tienen derecho a todos los servicios los que tienen seguridad social de algún otro sistema, que es cerca del 65% de los habitantes de la ciudad de México.

Por tanto, para hacer el derecho a la protección a la salud universal, lo que está haciendo el Gobierno del Distrito Federal es un programa complementario para que se logre tener una cobertura completa, un derecho universal.

Aquí cabe señalar que a diferencia de lo que es el programa de pensión universal, el derecho a la protección de la salud no es un derecho acumulable. Es decir que, si alguien tiene derecho a la protección, a los servicios de salud, no se le ayuda a acumular derecho a otros servicios de salud. En esos términos la universalidad está pensada más bien en términos de dos sistemas complementarios.

En esos términos también se está removiendo el obstáculo económico del acceso a los servicios, se tiene una definición muy clara de igualdad, entendiendo a esta como el acceso a los servicios existentes frente a la misma necesidad; no tienen acceso a un paquete de servicios. No, tienen derecho a todos los servicios existentes, es una diferencia muy importante respecto al Seguro Popular, programa aplicado por el gobierno federal.

La otra diferencia importante es que en el caso del seguro popular se tiene que pagar la inscripción y solamente entonces se puede acceder.

De esta manera en esta complementariedad se ha logrado hacer de este derecho un programa sustentable que puede garantizar los servicios y los medicamentos requeridos a la población, que calculamos en 825 mil familias, de las cuales 500 mil están inscritas en el programa.

Las grandes ventajas o ganancias, con ese programa son: En primer lugar, representa una mayor seguridad ante la adversidad para la población de la ciudad de México, que sabe ya que puede acceder a los servicios médicos si los necesita. Hemos tenido un incremento sostenido importante en la prestación de servicios hemos tenido algunas mejoras en las condiciones de salud. No me gustaría adscribir eso al programa exclusivamente. Desde luego es un efecto combinado y además habría que ver si se sostiene, He aquí dos ejemplos que me parecen muy importantes:

En primer lugar, ha disminuido la mortalidad materna en 20% y hoy día ha bajado la mortalidad por SIDA en un 25% de la población no asegurada, a través del programa de VIH SIDA. En todos los grupos de edad importantes estamos con tasas decrecientes de mortalidad y además se ha logrado cerrar un poco la brecha en términos de salud entre una delegación y otra, entre la más alta y la más baja.

Se realizó un cálculo de cuál ha sido el ahorro de las familias inscritas en ese programa y a la conclusión a la que se llegó es que sólo en el periodo enero-septiembre de 2003 los ahorros por disponer -están calculados sobre los servicios y medicamentos que ofrecemos gratuitamente- son de un total de 770 millones de pesos. Desde luego, es un ahorro que puede ser aplicado en la satisfacción de otras necesidades.

También se piensa que hay una creciente conciencia de derechos en la población, lo que representa un avance y una dificultad porque estamos en el extremo de un péndulo: antes se

decía, “tal vez puedan darme la posibilidad, aunque espere mucho, de una consulta médica”; ahora se dice: “Me cura en este momento”. Eso desde luego tampoco es posible. Lo que se requiere aquí es trabajar con mucha información y con una comprensión creciente sobre cuáles son los servicios que se ofrecen, cuál es el contenido de estos y cuáles son las posibilidades efectivas de avanzar en la curación y el mejoramiento de una enfermedad.

¿Cuáles son los problemas que estamos teniendo con este programa? Yo diría que el primer problema importante que tenemos es que aquí sí entendemos que es el programa de una entidad federativa.

No estamos dando servicios gratuitos a los habitantes del Estado de México. Sin embargo estamos teniendo una presión muy importante sobre nuestros servicios, por parte del Estado de México y le estamos dando un subsidio muy fuerte al gobierno del mismo, ya que 20 por ciento de nuestras atenciones las estamos dando a habitantes de la zona conurbana.

Este es un subsidio importante, porque se paga una cuota de recuperación en función de su ingreso y la mayor parte de los atendidos resultan exentos de pago, por su grado de pobreza. Ahí estamos en un gran dilema.

También hay requerimientos de atención no satisfechos, que es un problema que no es posible resolver en el corto plazo, porque requiere de la ampliación de la infraestructura importante y/o un convenio muy claro con la prestación de los servicios especializados con los que nosotros no contamos de los institutos, convenio que, desgraciadamente, no se ha logrado y eso entonces significa que tenemos algunas necesidades no satisfechas.

Finalmente debemos reconocer que no hemos logrado. Eliminar la segmentación del sistema de salud, porque seguimos teniendo en el Distrito Federal IMSS, ISSSTE, PEMEX, Fuerzas Armadas, hospitales federales y las unidades de salud del Gobierno del Distrito Federal: una restricción estructural que se impone a un gobierno local que no puede avanzar en la integración de un sistema único.

3.3 La experiencia habitacional del Gobierno del Distrito Federal. Programa de vivienda 2001 – 2003

*David Cervantes Peredo**

Introducción

El problema de la vivienda en la ciudad de México, impregnado de la complejidad de las problemáticas sociales de una ciudad como la que hemos construido y habitado, durante varias décadas y hasta 1997, fue atendido a través de diversos programas que se derivaban de una política social definida por el gobierno federal y determinada en función de los lineamientos de política económica, que a su vez obedecían a las orientaciones que en la materia dictaban organismos financieros internacionales.

Esto implicó para la política de vivienda instrumentada en el Distrito Federal, que cada vez menos familias de escasos recursos tuvieran posibilidades de acceder a una vivienda digna, y con ello el Estado se alejó del cumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo cuarto constitucional.

A partir de 1997, se inició un cambio en la política habitacional con el deslinde del primer gobierno democráticamente electo en la ciudad de México con respecto a los lineamientos económicos de la política federal y en consecuencia, el reconocimiento de que la vivienda es un derecho de todos.

A la actual administración local le ha tocado enfrentar una problemática de vivienda caracterizada por un fuerte rezago¹ en la solución en la necesidad de la población de contar con una vivienda adecuada, un deterioro del hábitat provocado por la segregación y la marginación urbana, y una compleja estructura

* Director General del Instituto de Vivienda.

¹ Cuando inició este gobierno en el año 2000, de acuerdo con los datos INEGI y de la Secretaría de Desarrollo Social Federal, se hablaba de que el rezago habitacional en la ciudad de México requería de la realización de alrededor de 245 mil acciones de vivienda. Por un lado, 153 mil en cuanto a necesidad de vivienda nueva y por otro, 92 mil en mejoramiento del parque habitacional. También en ese entonces se hacía una proyección de las necesidades futuras hacia el año 2006, de 37 mil 863 acciones para atender la necesidad de vivienda nueva y de 47 mil 772 acciones para atender las necesidades de mejoramiento.

normativa y de procedimientos que aún enfrentan los distintos actores involucrados en la producción de vivienda.

Política de vivienda del Gobierno del Distrito Federal

Sobre esta base, el Jefe de Gobierno del DF estableció en el Programa de Gobierno 2000-2006 como compromiso fundamental en materia de vivienda la atención prioritaria de las demandas de la población más necesitada, y paralelamente, la reorientación del crecimiento urbano con reglas claras y procedimientos ágiles que permitan diferenciar las zonas en que pueden efectuarse nuevos desarrollos de aquéllas en las que no es precedente su establecimiento.

De esta forma, la orientación fundamental de la política de vivienda está guiada por tres objetivos o lineamientos centrales:

La política habitacional actual se basa en la concepción elemental de que la vivienda es un *derecho humano* fundamental, sentido por el que el gobierno asume la responsabilidad para contribuir a la realización de ese derecho humano, particularmente de las familias más pobres de la ciudad, para lo cual se plantea la necesidad de incrementar y diversificar la oferta de vivienda.

El segundo objetivo consiste en la promoción de la vivienda como *estructurador determinante de ordenación territorial de los asentamientos humanos*, para lo cual plantea restringir la construcción de conjuntos habitacionales en algunas delegaciones de la ciudad², y privilegiar la edificación de éstas en aquéllas en las que existen mejores condiciones de servicios e infraestructura, esto es, reorienta el crecimiento urbano y la preservación de las zonas de reserva ecológica impulsando la redensificación en las delegaciones centrales, y evitando los asentamientos humanos en áreas de mayor vulnerabilidad, riesgosas y de conservación.

El tercer objetivo es el que la política habitacional pueda contribuir al desarrollo de una actividad económica altamente generadora de empleo.

² Se restringe la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en las Delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco (**Bando Informativo Núm. 2**)

Acciones de estrategia

Para cumplir con estos objetivos, la política de vivienda del Distrito Federal, ha definido una estrategia a través de una diversidad de acciones, algunas de las cuales ya se han realizado en estos tres años y otras se desarrollan a lo largo del programa durante toda la administración.

Una de estas acciones estratégicas es la realización de 150 mil acciones de vivienda a lo largo de los 6 años. Para ello también se planteó como estrategia la consolidación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, como único organismo de la administración pública para llevar a cabo esta política, proceso dentro del cual se extinguieron los Fideicomisos de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (Fividesu), y Casa Propia (Ficapro), que venían actuando en administraciones anteriores como organismos encargados de la política habitacional.

Acciones importantes son también el incremento del presupuesto destinado a los programas de vivienda, y la aplicación del Programa de Austeridad, con la reducción proporcional del gasto corriente respecto del gasto de inversión.

Otras de las acciones estratégicas sustanciales son: la territorialización de una parte del presupuesto en las zonas de mayor marginación urbana; la sustitución de vivienda precaria y en alto riesgo por viviendas nuevas en conjuntos habitacionales en la ciudad central (principalmente de los campamentos que se desarrollaron a lo largo de las décadas pasadas y en los cuales viven familias de muy escasos recursos y en condiciones muy precarias); la generación de reserva territorial en la ciudad a través de la desincorporación de predios patrimonio del Gobierno del Distrito Federal y la expropiación de inmuebles, sobre todo de aquellos en donde existen condiciones de alto riesgo estructural; el otorgamiento de créditos para proyectos de ampliación, mejoramiento y vivienda nueva en lotes familiares, con el objetivo de optimizar el uso de suelo en las delegaciones periféricas donde se presenta un alto índice de marginación y pobreza.

Para contribuir también a la realización de este derecho básico, se han instrumentado Programas Especiales orientados a la atención de familias con mayor grado de vulnerabilidad y exclusión, como son los casos de familias que habitan en condiciones de riesgo (con riesgo hidrometeorológico o en condiciones de alto riesgo estructural), o sectores que también

enfrentan mayor vulnerabilidad como familias indígenas, y adultos mayores.

Para efectos de la instrumentación de esta política, también se llevan a cabo acciones para la simplificación de trámites y procedimientos para la obtención de permisos y licencias, hasta ahora se ha creado el certificado único de facilidades y también la creación del comité para la expedición de licencias nuevas de construcción en proyectos de vivienda de interés social.

Por otro lado, derivado también de otra de las manifestaciones de la problemática de la vivienda relacionada con las medidas que tomó el gobierno federal en la década pasada, se ha llevado a cabo una acción estratégica que consiste en la reducción de la carga que ha representado para muchas familias el pago de los créditos bancarios promovidos precisamente por organismos como el Fividesu y Ficapro a principios de los años 90.

La adecuación de las Reglas de Operación del Instituto de Vivienda representa una acción primordial para garantizar accesibilidad a los créditos para familias de más bajos ingresos. Dentro de las adecuaciones más relevantes destacan: reducción de los tiempos de tramitación, gestión y resolución en la operación de los financiamientos; instrumentación de una política de mayores subsidios, establecidos con el criterio de que se da un mayor subsidio a quien menos ingreso tiene; se ha modificado también el requisito en cuanto al nivel de ingresos que deben de demostrar las familias para obtener un crédito, reduciendo prácticamente a cero el límite inferior, de manera que una familia que gana desde cero hasta 4.7 veces el salario mínimo individual u 8 veces salario mínimo mensual familiar, tiene posibilidades de acceder a un crédito. Se eliminó la tasa de interés para el pago de los créditos, estableciéndose únicamente su equivalente en salarios mínimos, de tal manera que, conforme aumenta el salario mínimo cada año, se incrementa el porcentaje de la deuda que tienen los acreditados. Otra cuestión importante en cuanto a la modificación de las Reglas de Operación es la incorporación de figuras como el usufructo vitalicio y el patrimonio familiar que permite principalmente a adultos mayores solos el poder acceder a una vivienda, sin necesidad de que tengan que pagar un crédito (la vivienda que es utilizada por adultos mayores mediante el usufructo vitalicio puede ser usada posteriormente por otras personas en situaciones similares).

Asimismo, con la finalidad de que los beneficios del Programa lleguen directamente a las familias de más escasos recursos, y para lograr una mayor transparencia en la gestión que desarrollan las organizaciones sociales ante el Instituto de Vivienda, además de las modificaciones a las Reglas de Operación, se ha creado una Comisión de Transparencia, que es la encargada de revisar los casos que son presentados por familias que han sido atendidas por organizaciones sociales y en donde se han presentado irregularidades en el manejo de los recursos. Esto ha permitido suspender la gestión de seis grupos sociales que han actuado de manera inadecuada en el manejo de los beneficios y de los recursos que presenta este Programa.

Finalmente, dentro de las acciones estratégicas importantes de mencionar destaca la obtención de los recursos para financiar el Programa: para lo cual se han reforzado los ingresos propios provenientes de la recuperación de los créditos; se ha manejado la enajenación de inmuebles no susceptibles para programas de vivienda; se han establecido acuerdos y convenios de colaboración con organismos de vivienda como el Fonhapo, Infonavit y Fovissste; con la iniciativa privada se han establecido acuerdos con aquellas empresas que tienen capacidad de financiamiento; y, por otro lado también, se han podido establecer acuerdos con agencias o gobiernos locales o extranjeros interesados en el financiamiento de programas especiales como es el caso de los inmuebles con valor histórico o artístico.

Programa de vivienda 2001-2003. Programas de financiamiento

Las acciones antes mencionadas, se llevan a cabo para el desarrollo del Programa de Vivienda que instrumenta el Instituto de Vivienda a través de cuatro programas de financiamiento básicos: Vivienda en Conjunto; Mejoramiento de Vivienda (antes Lote Familiar); Rescate de Cartera Hipotecaria; y Reserva Inmobiliaria.

Programa de vivienda en conjunto

Consiste en la construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible; se aplica en predios urbanos con propiedad regularizada y uso habitacional.

Con este programa se atiende a solicitantes con ingreso individual máximo de 4.7 vsmm (veces salario mínimo mensual); tiene como monto máximo 5,055 vsmm. Opera en varias modalidades como es la construcción de vivienda en terrenos baldíos, la construcción de vivienda en sustitución de vivienda en alto riesgo o campamentos, también se puede dar a través de la adquisición de vivienda en uso cuando las viviendas que habitan las familias son en arrendamiento y que es posible adquirirlas para convertirlas en viviendas propias.

Programa de mejoramiento de vivienda (antes lote familiar)

Atiende problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria o provisional y el arraigo familiar.

Hasta finales de 2003 operó en dos tipos de modalidades: Mejoramiento y/o Ampliación de Vivienda y Vivienda Nueva en Lote Familiar. Forma parte del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PIT), por lo que se realiza una programación en las unidades territoriales, siendo prioritarias las de alta y muy alta marginación.

Rescate de cartera hipotecaria

Adicionalmente a los dos programas antes mencionados, se ha venido desarrollando el Programa de Rescate de Cartera Hipotecaria para adquirir los créditos bancarios para vivienda de interés social y popular promovida por Fividesu y Ficapro a principios de los 90; con el objeto de reestructurarlos al costo de adquisición de cada una de las acciones de cartera de los acreditados, y con condiciones crediticias del Invi lo que facilita a las familias el poder acabar de pagar su vivienda y asegurar su patrimonio.

Reserva inmobiliaria

A través del Programa de Reserva Inmobiliaria el instituto adquiere suelo para el desarrollo del Programa de Vivienda en Conjuntos Habitacionales.

La reserva inmobiliaria del Invi se integra por inmuebles con características jurídicas, técnicas y financieras óptimas para la producción de vivienda de interés social. Esta reserva inmobiliaria

se genera a través de los procesos de adquisición, expropiación o desincorporación.

Avances del programa de vivienda (2001-2003)

El Programa, a largo de estos tres años, ha contado con un presupuesto total de 5 mil 182 millones de pesos; en el 2001 se ejercieron mil 410 millones, a lo largo del 2002 fueron 2 mil 333, y al primero de diciembre del 2003, se llevan ejercidos mil 438 millones de pesos.

Esto tiene que ver con la estrategia de incremento del presupuesto destinado a la vivienda en el Distrito Federal, el cual, comparado con administraciones anteriores representa más de cuatro veces lo que se dedicaba anteriormente a este Programa, y es un monto similar al que destina el gobierno federal para programas de vivienda para todo el país.

Respecto de los avances del Programa de Vivienda en Conjunto, tenemos que, hasta principios de diciembre de 2003, el total de viviendas terminadas en los tres años es 20 mil 863 créditos.

Respecto de las acciones de vivienda por modalidad de financiamiento, 52 % de los créditos han sido para la modalidad de Vivienda Nueva Terminada; 45% para sustitución de vivienda (que considera vivienda en alto riesgo o campamentos); y 3% para adquisición de vivienda a terceros.

La distribución geográfica de las más de 20 mil acciones, expresa que 54% de éstas se han desarrollado en las delegaciones de la ciudad central; 29% en las delegaciones intermedias, hablamos de Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco; y 17% de estas acciones en las delegaciones periféricas.

El origen de la demanda del Programa de Vivienda en Conjunto proviene fundamentalmente de organizaciones sociales (46% de la demanda atendida está organizada en grupos sociales); 39% son familias que vivían ya en los predios en donde se desarrollan los conjuntos habitacionales; y el menor porcentaje corresponde a familias reubicadas, de campamentos, de predios que no pudieron desarrollarse por la aplicación del Bando número Dos, y de la Bolsa de Vivienda del Instituto.

En cuanto al Programa de Mejoramiento de Vivienda (antes lote familiar), son 53 mil 479 los créditos otorgados a principios de diciembre de 2003; se ha trabajado en 945, de las mil 352

unidades territoriales en las que está dividido el territorio del Distrito Federal, y se ha dirigido principalmente a aquellas unidades territoriales de más alta marginación.

De acuerdo con las modalidades, 18 mil 527 de estos créditos han correspondido a vivienda nueva y 34 mil a mejoramiento y a ampliación.

De esta manera, tenemos que a lo largo de los tres años se han llevado a cabo 74 mil 342 acciones, de las cuales 39 mil corresponden a vivienda nueva y 34 mil 900 a mejoramiento y ampliación de vivienda.

Por otro lado, es importante mencionar que dentro de los programas de vivienda se han llevado a cabo otra serie de actividades relacionadas con la compra de cartera; la reubicación de familias que fueron afectadas por el distribuidor vial de San Antonio; la instrumentación del Programa Emergente de Alto Riesgo Estructural; la atención a familias que habitan en condiciones de alto riesgo hidrometeorológico; entre otros.

De acuerdo con los resultados de la aplicación de los indicadores que el Invi maneja para medir el impacto que tiene el programa y evaluar si realmente está cumpliendo con los objetivos, tenemos que, respecto de la *equidad de género*, 64% de los titulares de los créditos son mujeres en el Programa de Vivienda en Conjunto, y 54% en el Programa de Mejoramiento de Vivienda.

En cuanto al *nivel de ingreso* de los beneficiarios, tenemos que, en el Programa de Vivienda en Conjunto, 57% de las familias beneficiadas tienen ingresos de entre 1.6 y 3 veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal; y en el Programa de Mejoramiento de Vivienda 43% de las familias atendidas están en ese rango de ingresos.

Otro indicador importante es la *reducción* de la proporción del gasto corriente con respecto al gasto de capital. En 1999 el gasto corriente representaba 21.7% del presupuesto total para vivienda, mientras que para el 2002 el gasto corriente representaba 10.5%.

Retos y perspectivas

De los problemas y retos a superar para estar en posibilidades de continuar atendiendo las necesidades de vivienda de las familias de escasos recursos de la ciudad, el Instituto tendrá que seguir trabajando en la generación de la

reserva territorial que hace falta para los próximos años; continuar la simplificación de trámites y procedimientos; así como también en la integración de políticas y programas sectoriales de todo el gobierno de la ciudad; mejorar, aún más, la calidad de la atención a quienes acuden al Instituto; e incrementar los recursos disponibles para el desarrollo del Programa.

Respecto de este último punto, es importante mencionar para el Invi es preocupante que si bien una posible fuente de recursos pudieran ser los recursos federales, las iniciativas presentadas por el gobierno federal, que están siendo discutidas en la Cámara de Diputados no dan mucho aliento puesto que se reduce el presupuesto destinado a vivienda (que ya de por sí era poco), y al mismo tiempo en cuanto a la iniciativa de modificaciones a la Ley del IVA se está proponiendo gravar la vivienda con 15% de impuesto. Creemos que eso incluso contradice lo que dice el Artículo 4° de nuestra Constitución.

3.4 Generación de oportunidades económicas

Rocío Mejía Flores*

Este trabajo busca exponer lo que se está haciendo en el Gobierno del Distrito Federal en relación con la política social y lo que podríamos llamar, algunos lineamientos de política económica.

Esta presentación se ha dividido en cuatro partes; primero y de manera sintetizada, se discute la situación y las causas de la pobreza en las zonas urbanas; en segundo lugar, cómo se ha estado trabajando para relacionar la política macroeconómica y la política social; en tercer lugar, una de nuestras principales políticas: fomento al empleo; se finalizará con una explicación de cuáles son los programas prioritarios que se están desarrollando en materia económica, con relación al financiamiento a micro y pequeñas empresas en el Distrito Federal.

Para empezar, tenemos que el proceso de urbanización ha permitido resolver algunas de las necesidades básicas de la población, pero no ha podido facilitar la eliminación de la pobreza.

Como ustedes saben, se llegó a pensar que con el crecimiento de las ciudades se podría ir resolviendo, de alguna manera, la situación de pobreza que se estaba enfrentando en las zonas rurales, en la provincia; sin embargo, esto no ha sido posible.

Se logró un acceso a más y mejores servicios públicos, pero el costo de la vida ha ido aumentando en relación con las áreas rurales, y esto se refleja en condiciones de bajos ingresos y sobre todo en la precariedad que vemos en las zonas urbanas en el nivel de vida de la población.

Esta situación genera el fenómeno denominado pobreza urbana, que se ha caracterizado por la insuficiencia de ingresos necesarios para vivir en las grandes ciudades; es muy diferente el cálculo que hacemos en cuanto a medición de pobreza en la zona rural y medición de pobreza en la zona urbana, también en cuanto a la cantidad de ingresos y de servicios y otros elementos que podemos caracterizar para poder tener autosuficiencia y suficiente nivel de ingreso y de vida.

* Directora General del Fondo de Desarrollo Social del Distrito Federal.

El mercado laboral informal, debido a la incapacidad de las economías para generar suficiente empleo, se considera una de las principales causas de este fenómeno. La gente vino a las ciudades, éstas crecieron y sin embargo, no hemos sido capaces de generar el empleo suficiente y por lo tanto los ingresos necesarios.

Los problemas relativos a la pobreza en áreas metropolitanas no son generalmente establecidas con relación a los costos para satisfacer las necesidades básicas en áreas urbanas y las formas de medir la pobreza no tienen en cuenta aspectos relativos a medio ambiente, salud, aspectos sociales y todo lo referente a calidad de vida: mientras más número de indicadores o de variables vamos introduciendo en el cálculo del nivel de vida o de la pobreza, va siendo más difícil generar políticas que logren satisfacer todos estos indicadores.

En la segunda parte, en cómo vemos la relación entre lo macroeconómico y lo social encontramos que en las últimas administraciones federales, la política macroeconómica - hablando ya de casi 20 años- ha estado divorciada de la política social. El combate a la pobreza se ha convertido en una mera retórica, ya que no se ha sustentado ni política ni económicamente. Las perspectivas micro y macro políticas, así como las consideraciones locales y regionales, son indispensables para impulsar una política social integral. Aquí estamos refiriéndonos a cómo no es posible disociar la política social de la política económica, viendo a la primera como un residuo, como se viene haciendo en los últimos años.

La estabilidad macro económica de los últimos tres años no se ha visto reflejada en lo micro económico, es decir, en los salarios individuales, en los ingresos familiares, en el empleo, en la reactivación de la micro y pequeña empresa y en una mejor distribución del ingreso.

Es difícil y limitado impulsar programas locales, programas de entidades federativas, cuando tenemos una política macro económica que sólo busca generar desempleo, cierre de empresas, desmantelamiento de toda la red social, desmantelamiento de los apoyos al campo y que sigue promoviendo una mayor polarización social y una mayor concentración del ingreso. En este sentido, vemos limitados permanentemente todos los esfuerzos que hace un gobierno local frente a una política macro económica que genera pobreza.

Una de nuestras propuestas es precisamente, ante esta situación y ante estas limitaciones como gobierno local, situarnos en el marco del diseño de la política social del Distrito Federal y ubicarnos dentro de este marco de promover los derechos sociales, los derechos económicos como una necesidad, como un derecho precisamente y no como una dádiva, un complemento, una asistencia o un apoyo.

En ese sentido hemos, pues, diseñado todos los esfuerzos dentro de la política económica local hacia el fomento del empleo como generador de ingresos y distribuidor de ingresos. La creciente y constante creación de fuentes de empleo, es lo único que nos va a permitir atacar uno de los principales problemas estructurales que ha generado las crisis económicas de los últimos años, que han dado como resultado un mayor desempleo y, sobre todo, empleo muy precario, un empleo informal que, obviamente, no nos permite aumentar los índices de ingreso.

Para lograr una distribución más equitativa del ingreso, se requiere promover no solo más y mejores empleos en este sentido, sino políticas complementarias, tanto en la macroeconomía, como en lo social; no está en las autoridades de la ciudad de México el manejo de la política fiscal ni de la política financiera, la política comercial, la política industrial, pero sí podemos plantear una reorientación de las prioridades económicas en aras de mayor bienestar y calidad de vida para los habitantes.

En este sentido, una mejor distribución del ingreso implicará revertir la tendencia de las últimas décadas en la que cada día crece el número de pobres y se concentra la riqueza en un puñado de familia.

La pobreza implica, más que el recuento de graves insuficiencias en las condiciones mínimas de bienestar, graves repercusiones políticas y sociales; la pobreza acrecentada constituye también un obstáculo y un riesgo limitante de los avances hacia la transición de una vida democrática, más participativa, por ello la importancia de la viabilidad de una estrategia de integración social que deberá basarse en un desarrollo económico equitativo distributivo y sustentable.

Impulsar una política activa de apoyo y fomento a la generación de empleos, basada en apoyos crediticios a la micro y la pequeña empresa, así como en todos los instrumentos económicos y normativos que incentive la productividad de las

mismas, éstos serán uno de los ejes que hemos venido diseñando.

Queremos crear un círculo virtuoso de generación de empleos, relacionada la producción de bienes y servicios con la generación de ingresos y, por lo tanto, de consumo. Pensando en diseñar una política explícita de empleo, mediante la articulación de las decisiones macroeconómicas y los acuerdos entre diversos agentes económicos y actores sociales, en torno a la generación de actividades productivas que vayan siendo mejor remuneradas, paralelo a la producción de una política salarial activa que garantice una recuperación gradual, pero constante del poder de compra de los y las trabajadoras.

El empleo en este sentido, representa una liga directa entre lo económico y lo social dado que es a través del trabajo que se posibilita la generación del ingreso, de la riqueza. Por ello, el empleo es considerado como un determinante para el bienestar de la población.

Crear alternativas de trabajo para la mayoría de la población en la ciudad de México en condiciones de precariedad y pobreza, tiene que partir de atender al sector de los marginados, al sector de la micro, la pequeña y la mediana empresa.

El objetivo de crecimiento económico en esta ciudad debe traducirse en más y mejores empleos pero también en el gradual y persistente abatimiento de pobreza. Debe tener como objetivo fundamental la promoción de inversión, específicamente aquella que derrame efectos multiplicadores en micros, pequeñas y medianas compañías, ya que tradicionalmente éstas son las mayores generadoras de ingresos.

Como ustedes saben, el sector de micro y pequeña empresa representa prácticamente el 90 por ciento de los establecimientos industriales en la ciudad de México y por eso es que nos interesa trabajar con este sector.

¿En qué y cómo se definió desde el principio de esta administración esta relación entre lo macroeconómico o la política de fomento económico con la política social? Desde un principio esto fue una decisión política de que la Secretaría de Desarrollo Económico, en este caso, estuviera integrada en el gabinete de progreso con justicia social.

Una decisión importante, la cual nos permite tener perfectamente la política de fomento económico -insisto, siempre limitada en el ámbito local- ligada a la política social, al diseño y

los lineamientos de lo social como un eje articulador de todos estos programas de gobierno que vayan enfocados precisamente a promover el aminoramiento del empobrecimiento de la gente a partir de esta relación de lo económico con lo social.

Con la creación del Fondo para el Desarrollo Social se decide hace tres años, formar lo que sería una banca social, una banca de desarrollo, una banca popular para el Distrito Federal.

Si tratamos de fomentar el empleo, de crear redes, de articular empresas, articular comercialización, promover todos los encadenamientos productivos, en general, está siempre incompleta la parte del financiamiento. Por eso es que decidimos asignar recursos importantes a la creación de un fondo para financiar micro y pequeños negocios en esta ciudad.

Este fondo tiene diversos programas, entre los que destacan el de micro créditos para el autoempleo; el de créditos a micro y pequeñas empresas es un fondo de garantía que atiende diversos programas que son enfocados a aquellos segmentos que presentan mayor problema para insertarse en el mercado formal del trabajo como son los jóvenes y los adultos mayores, que son considerados grupos vulnerables, y se busca también, cómo enfocar estos recursos a empresas sociales, a cooperativas instaladas en la ciudad.

La política del desarrollo económico del Distrito Federal va - como ya mencionábamos- enfocada a impulsar el crecimiento del empleo y el fomento de una mejor redistribución de las transferencias y la asignación en la redistribución del ingreso.

¿Qué está haciendo en general la Secretaría de Desarrollo Económico?

Esta Secretaría tiene cinco ejes: el primero trata de estímulos y certidumbre a la inversión privada; el segundo es lograr el fortalecimiento y recuperación de la planta productiva y de los servicios; el tercero es la inversión en desarrollo urbano e infraestructura, que tiene un efecto muy importante en la generación y en la multiplicación de ingresos y sobre otras ramas económicas; el cuarto es la política de protección al empleo y apoyo a la micro y la pequeña; el quinto es la creación de la banca social y el sexto, es cómo trabajamos a través de la Secretaría con las políticas de desarrollo social, que se complementan con el Programa Integrado Territorial.

La creación de la banca social pretende institucionalizar los programas de financiamiento, incentivar la creación de nuevos negocios y fortalecer los establecidos, ofrecer alternativas de nuevos productos. Estamos pensando en cómo diseñar esquemas para la captación de ahorro de la población y darle certidumbre en estas áreas, así como fortalecer el ahorro popular como parte del financiamiento de los mismos negocios.

El Programa de Microcréditos para el Autoempleo consiste en otorgar créditos a la población de bajos recursos, estos se diseñaron desde dos lineamientos muy importantes para la política social:

Primero, enfocar todos los recursos directamente a los programas. En ningún recurso otorgado por el gobierno local se dirige a estructura, a gastos de operación, sino va enfocado directamente a lo que es el programa, en este caso, el otorgamiento o asignación de microcréditos para el autoempleo, que van precisamente encaminados a la creación de grupos solidarios.

El Programa de Microcréditos sigue la metodología de su diseño: que se otorguen en el ámbito de grupos solidarios. Esto nos permite ir consolidando una relación entre la población, entre el segmento de muy alta, alta y media marginación, que tienen una idea de negocio, que ya desarrollan una actividad económica y que lo que están buscando es un pequeño apoyo para detonar esta actividad. Y precisamente esta solidaridad, el trabajo en grupo, nos permite que cada uno de ellos sea un obligado moral, un obligado solidario de todos los demás.

El Programa está trabajando de esta forma, va efectivamente a la población con mayores índices de marginación y pobreza, de las 1352 unidades territoriales que tenemos, en la que está dividido el Distrito Federal, se está trabajando en alrededor de 867 que representan aproximadamente 67% de la población. Se está trabajando con la población que no tiene acceso a banca comercial, población que no es sujeta de crédito en ninguna otra institución formal y que sí necesita este pequeño apoyo para detonar su negocio.

En general, se trabaja con personas que están en subempleo o en desempleo. Esto depende de la medición que haga el INEGI. La estadística nacional llega a reconocer en su tasa más amplia entre un 20 y 25% de personas de la población económicamente activa que puede estar en esta situación y que

encuentra con estos programas una alternativa para instalar y detonar su negocio.

El esquema de financiamiento es el siguiente: empezamos con créditos que van de mil a 3 mil pesos por persona, los grupos pueden tener de 20 a 30 mil pesos para iniciar su negocio. Cabe mencionar que se tiene la tasa de interés más preferencial de todo el país en el nivel de micro finanzas y se tienen las condiciones adecuadas a este tipo de créditos.

Las personas y los grupos que van cubriendo el primer crédito pasan al segundo, de 3 a 6 mil, el tercero de 6 a 9 mil y ya estamos colocando, después de 3 años, créditos de 12 mil pesos por persona con la idea de que se vaya consolidando su negocio.

De ahí pasan al otro programa que también operamos, el FONDESO, que es el de apoyo a la micro y la pequeña empresa. Este programa ya otorga créditos desde 5 hasta 300 mil pesos para una unidad de negocio. En este esquema tenemos para todo tipo de sectores en el Distrito Federal y cabe mencionar que en los 2 programas prioritariamente se está trabajando con mujeres; el 71% de las personas que han solicitado micro créditos son mujeres y el 50% de los pequeños negocios también son mujeres.

Esto es de alguna manera entendible, puesto que son las mujeres las que se encuentran siempre con mayores desventajas para acceder al mercado formal, para colocarse en un empleo formal, dado que tienen todavía la asignación y las cargas de atención familiar y no cuentan con el tiempo suficiente para poderse integrar.

En estos 3 años se han atendido a 85 mil personas, 85 mil micro créditos colocados con un monto de 313 millones de pesos y a 1 770 micro y pequeñas empresas con un monto de 103 millones de pesos.

Esto quiere decir que en sólo 3 años hemos colocado 416 millones de pesos y es muy importante comparado con el programa Federal. A escala federal se comenzaron con 200 millones de pesos y a la fecha no se tiene una evaluación de cuánto ha sido colocado y cuál ha sido el resultado. Nosotros estamos situando el doble solamente en el ámbito de la capital.

Como conclusiones tenemos que si se quiere realmente detonar la mejoría de ingresos de empleo e ir dejando atrás toda esta desigualdad económica, es muy importante que se diseñe

cada vez más la política económica, la política de fomento económico junto con la participación de la sociedad civil.

El trabajar desde el gobierno local con organismos civiles, nos da un potencial mucho más amplio y nos permite impulsar un manejo descentralizado cada vez más ordenado de los instrumentos económicos y sociales.

Es urgente impulsar un cambio en la política económica nacional, dado que es mucho el esfuerzo que se hace a través del Gobierno del Distrito Federal con todos los recursos puestos en la política social que tienen freno permanente en el modelo económico dominante.

3.5 La política social del Gobierno del Distrito Federal.

Alcances y Desafíos

Pedro Moreno Salazar *

Introducción

En este trabajo analiza la política social del Gobierno del Distrito Federal en dos planos: el de la política pública y el del presupuesto físico financiero durante el trienio 2001-2003. Tiene relevancia el tema porque anteriormente se atribuía la pobreza a que la gente estaba en comunidades rurales dispersas por lo que no era posible allegarles servicios y bienes públicos sociales, pero ahora se ha revertido esa creencia y estamos ante un problema muy difícil y complejo que se ha extendido al área urbana donde la constante es la concentración y el hacinamiento poblacional.

Análisis de la política social del GDF como política pública

Tres son los ejes de la política de desarrollo social que aplica el Gobierno del Distrito Federal (GDF):

1.- Ampliar la cobertura de programas sociales orientados a garantizar los derechos básicos de salud, alimentación, educación, vivienda y trabajo en la perspectiva de lograr su universalidad.

2.- 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 continúe el deterioro de sus condiciones de vida y promover la recuperación del tejido comunitario y

3.- Reconocer necesidades y demandas específicas para integrar con respeto y tolerancia, pero sobre todo con justicia, la pluralidad, diversidad y heterogeneidad social de los habitantes de la capital.

Es útil recordar estos tres ejes para hacer un análisis en el sentido de los ámbitos de actuación de toda política social.¹

* Profesor – Investigador UAM-X., agradezco la valiosa colaboración del Lic. Eduardo Marrufo Heredia ayudante de investigación del Departamento de Política y Cultura.

¹ Canto en Moreno, 1997

Pareciera que se cumplen con los cuatro criterios o niveles de actuación de toda política social en esta enunciación de propósitos de la política del GDF.

Cada uno de estos ejes tiene sus correspondientes programas; en algunos hay que precisar se cumplen los cuatro niveles de actuación de toda política social, aunque de manera parcial:

1.- El de asistencia de grupos vulnerables (en este nivel se atiende a través de los subprogramas de apoyo a personas con discapacidad, apoyo a niños y niñas).

2.- El de superación de la marginalidad (este nivel se corresponde con el subprograma de ampliación y rehabilitación de vivienda).

3.- El de provisión de servicios sociales a toda la población (a este nivel pretenden atender los subprogramas de apoyo a adultos mayores, rescate de unidades habitacionales y a trabajadores desempleados).

4.- El de fomento a las capacidades de producción, organización y de influencia de los sectores sociales, sobre todo de los más pobres, para mejorar su nivel de vida (a este nivel pertenecen los subprogramas de créditos a microempresarios, micro créditos y apoyo a la producción rural).

En la etapa de diseño hace falta reforzar con más subprogramas cada uno de los cuatro niveles aludidos en la perspectiva de proporcionar seguridad social para la mayoría excluida, (sobre todo a la población integrada en edad de trabajar que no está ubicada en el sector estructurado de la economía).

Poco se habla de los documentos oficiales del marco legal atinente, cuando éste permite dotar a la política social de objetividad, certidumbre e institucionalidad; siempre considerando aquel como perfectible. Por cierto, que una vez promulgada la ley federal en la materia se impone una revisión de la ley local para no quedarse atrás.

Hay críticas sobre la descentralización de las políticas por su énfasis político oportunista, su improvisación y abandono de las instancias descentralizadoras por sus delegantes, pero la perspectiva de descentralizar hacia los gobiernos locales es siempre recomendable. Si tenemos alguna crítica hacia este gobierno es la de recentralización ya que de los trece subprogramas existentes nueve maneja el gobierno central, no hay excusas ni justificación para este hecho. La literatura actual

especializada coincide en la bondad de la orientación descentralizada, sin dejar al lado el papel regulador por parte del gobierno central en el trayecto de la reforma social.

La implementación de los programas sociales es el talón de Aquiles de las políticas sociales, en donde la burocracia y los aparatos administrativos públicos son un mal necesario, pero no tenemos otra para potenciar la acción pública del gobierno. Poco se habla en los documentos oficiales de la política social o del sector sobre esta etapa crucial de la elaboración de las políticas públicas, es más se siente una cierta desatención en esta etapa del proceso, ya que no se pone una verdadera atención a la profesionalización de los servidores públicos.

Poco se dice en los documentos oficiales de la política social o del sector sobre esta etapa crucial de la elaboración de toda política que sería la implementación; se percibe en cambio una cierta desatención en la profesionalización del servicio público, pues se ha quedado rezagada la publicación del reglamento de la ley de servicio civil local del año 2000.

Se habla de la necesidad de desarrollar una autoridad social, con múltiples expresiones jerárquico – funcionales y no solamente enclavadas, estas expresiones, o ubicadas en el aparato gubernamental, sino también, en los usuarios de la política social, los organismos civiles, los organismos sociales, las organizaciones comunitarias y los poderes tanto judicial y legislativo; los otros poderes aledaños a esta zona conurbana también, en toda una proyección o una perspectiva de planeación, instrumentación y evaluación de la política pública a nivel metropolitano.

Se denota la falta de interés por parte del GDF por las perspectivas de planeación, programación, presupuestación y elaboración de los planes de desarrollo social del Distrito Federal y de la zona conurbana en una perspectiva, repito, metropolitana, para tratar de remover algunas de las restricciones; pero si vamos al contexto nacional es algo normal que pasa en cualquier administración pública.

Esta autoridad social, me parece, se forma, se capacita y se afina en un proceso más allá, del proceso de profesionalización del servicio civil de carrera, tiene que ver con procesos técnico-políticos de mediano alcance, por lo menos. Esta instancia de autoridad social debe coadyuvar a la creación, al fomento, a la consolidación de capacidades de acción pública y no sólo en sentido gubernamental, sino a todos los niveles u órdenes de

gobierno, para alcanzar una mayor efectividad, calidad y satisfacción en la política social.

La implementación es un instrumento para transformar objetivos en resultados y para también remover estas restricciones financieras y de infraestructura a las que se han referido los funcionarios gubernamentales.

Es necesario que la evaluación de la política social sea sistemática, si bien es posible constatar avances en cobertura y presupuestación en casi todos los subprogramas sociales de un año a otro, no hay datos que permitan observar su impacto sobre los rezagos y los déficit sociales.

Hay que señalar que la política social del Gobierno del Distrito Federal actual si bien esta fundamentada en derechos sociales sigue siendo insuficiente frente a la pobreza y la desigualdad de la ciudad de México, dicha política opera con criterios de sustentabilidad y orientada a la universalidad aunque no está clara su efectividad y su calidad.

La credibilidad de esta política es también variable, dicha política presenta innovaciones, aunque estas no son debidamente aprovechadas y replicadas hasta el nivel local; se trata de una política centralista aunque combata permanentemente el corporativismo, siempre al acecho en una sociedad como la nuestra.

Se tiende a la transversalidad, aunque se carece de los enlaces interinstitucionales que tengan estos enlaces de autonomía de gestión y recursos suficientes; aún no se configura un nuevo modelo de política social correspondiente a un gobierno de izquierda y democrático y falta mucho por hacer para integrarlo a un modelo de política económica y social, un modelo de desarrollo de carácter local con alcance metropolitano.

Análisis del presupuesto ejercido físico y financiero de la política de desarrollo social del GDF

En esta sección se hace un análisis de los resultados de los diversos subprogramas de desarrollo social que ejecuta el Gobierno del Distrito Federal, así como sus variaciones de éstos a lo largo de los tres años de gobierno (2001-2003), a través del presupuesto ejercido.

Para empezar hay que aclarar que las metas de los subprogramas se dividen en físicas (que son las personas

apoyadas en los diferentes rubros del programa) y financieras (en dinero).

En el análisis de los subprogramas de desarrollo social del GDF se denota un importante apoyo a los subprogramas de apoyo a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y al de apoyo a personas con discapacidad, ya que sus tasas de crecimiento anuales durante el periodo 2001-2002 son las más elevadas siendo para la primera de 1,172% y para la segunda 745%; en lo que respecta a lo financiero.

En lo físico no se tiene un crecimiento en el subprograma de apoyo a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, en cambio el subprograma de apoyo a personas con discapacidad creció un 39% en comparación con el año anterior (Cuadros 1 y 2).

En lo que respecta a la tasa de crecimiento financiero anual del periodo 2001-2002, en la mayoría de los subprogramas existentes en dicho periodo se tuvo una tasa de crecimiento positiva; sólo el subprograma de desayunos escolares tuvo una tasa negativa de -3%.

Sin tomar en cuenta las tasas de los subprogramas mencionados con anterioridad, queda de la siguiente manera: el subprograma de Mypes creció un 219%, siguiéndole el de apoyo a adultos mayores con 70%, ampliación y rehabilitación de vivienda con 41%, rescate a unidades habitacionales de interés social con 34%, micro créditos con 27%. En resumen en este periodo hubo una tasa de crecimiento de inversión financiera anual del 66% con respecto al año anterior.

En lo que respecta a las metas físicas de los subprogramas en el mismo periodo, estas tuvieron una tasa anual de crecimiento positiva, siendo los más significativos el subprograma Mypes con 126%, siguiéndole rescate de unidades habitacionales de interés social con 76%; el único subprograma que no creció fue el de desayunos escolares (Cuadro 2).

En el periodo 2002-2003 se establecieron nuevos subprogramas: Apoyo a consumidores de leche Liconsa, Apoyo a la producción rural y el programa Apoyo al empleo. Por lo cual los programas existentes tuvieron una tasa negativa en lo que se refiere a lo financiero, siendo lo más afectados los subprogramas de Mypes con una tasa negativa de -55%, siguiéndole el de rescate de unidades habitacionales de interés social con -50%, ampliación y rehabilitación a la vivienda con -49%, micro

créditos con -39% y por último el de desayunos escolares con -10%.

Cuadro 1: Programa Integrado Territorial

Comparativo trianual de avance de metas financieras

Subprogramas	Financiero				
	2001	%	2002	%	2003
Apoyo a adultos mayores	1,224,937,200.00	70.00	2,080,249,152.00	26.00	2,619,225,328.00
Apoyo a consumidores de leche Liconsa					169,554,140.00
Apoyo a personas Con discapacidad	41,998,000.00	745.00	354,759,528.00	37.00	487,358,104.00
Apoyo a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad	9,996,000.00	1,172.00	127,194,912.00	5.00	133,594,656.00
Ampliación y rehabilitación de vivienda	823,747,304.00	41.00	1,164,687,398.00	- 49.00	591,273,657.00
Rescate de unidades habitacionales de interés social	95,674,164.00	34.00	128,544,841.00	- 50.00	64,822,700.00
Desayunos escolares	294,822,164.00	- 3.00	284,534,315.00	10.00	313,545,869.00
Créditos a microempresarios	128,484,805.00	59.00	204,269,094.00		
Micro créditos	106,893,940.00	27.00	135,365,100.00	- 39.00	82,373,400.00
Mypes	21,590,901.00	219.00	68,903,994.00	- 55.00	30,926,410.00
Apoyo a la producción rural					
Proyectos					52,230,740.00
Empleos					25,000,000.00
Programa de apoyo al empleo					46,447,425.00
total	2,748,144,478	66.00	4,548,508,334	1.00	4,616,352,429

Fuente: Elaboración propia con base en Informes Anuales de la Secretaría de Desarrollo Social-GDF 2001, 2002 y 2003.

Los subprogramas que siguieron con una tasa de crecimiento anual positiva, aunque menor que el año pasado fueron: apoyo a personas con discapacidad con 37%, apoyo a adultos mayores con un 26% y el subprograma de apoyo a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad con el 5%. La

tasa de crecimiento anual de la suma de todos los subprogramas que tienen el GDF fue del 1% que contrasta con el anterior año que fue del 66%

Cuadro 2: Programa Integrado Territorial

Comparativo trianual de avance de metas físicas

Subprogramas	Físico				
	2001	%	2002	%	2003
Apoyo a adultos mayores	250,000.0	30.00	325,000.00	3.00	335,498.00
Apoyo a consumidores de leche Liconsá				-	2,422,202.00
Apoyo a personas con discapacidad	40,333.00	39.00	56,055.00	12.00	63,621.00
Apoyo a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad	16,666.00	-	16,666.00	-	16,666.00
Ampliación y rehabilitación de vivienda	17,692.00	36.00	24,014.00	-100.00	12,020.00
Rescate de unidades habitacionales de interés social	515.00	75.00	901.00	- 35.00	667.00
Desayunos escolares	103,326,774.00	-	103,170,028.00	9.00	112,859,559.00
Créditos a microempresarios					
Micro créditos	34,344.00	3.00	35,468.00	- 88.00	18,845.00
Mypes	491.00	126.00	1,110.00	-164.00	420.00
Apoyo a la producción rural					
Proyectos					338.00
Empleos					650.00
Programa de apoyo al empleo					14,487.00
total	103,686,815.00	0.00	103,629,242.00	0.12	115,744,973.00

Fuente: Elaboración propia con base en Informes Anuales de la Secretaría de Desarrollo Social-GDF 2001, 2002 y 2003.

En dicho periodo (2002-2003) en lo que se respecta a las metas físicas del GDF, en la mayoría de los subprogramas existentes en el 2002 tuvieron una tasa negativa siendo la más significativa la del programa Mypes con -164%, siguiéndole el de ampliación y rehabilitación de vivienda con -100%, rescate de unidades habitacionales de interés social con -35%; en general

las metas físicas tuvieron una tasa de crecimiento del 12% en dicho periodo lo cual contrasta con la baja de crecimiento en los programas anteriormente señalados pero también en dicho año aparecieron nuevos programas lo cual diversifico las metas físicas (cuadro 2).

Conclusiones

1.- La política social del GDF durante el trienio 2001-2003 tiene un diseño tendiente a la universalidad y a la integralidad, aunque toca parcialmente los niveles de actuación de toda política social.

2.-La política social del gobierno local ha padecido una recentralización durante este mismo periodo que no permite la formación de autoridades sociales en los órdenes delegacionales y subdelegacionales.

3.-Los resultados o impactos de la política social del GDF son en algunos casos muy importantes en relación con las metas físicas y financieras alcanzadas, sin embargo es necesario aumentar los recursos, realizar mejores asignaciones, hacer más partícipe a la población, incrementar su calidad y cuidar más su sustentabilidad en el largo plazo.

**4. EXPERIENCIAS CIVILES Y PROPUESTAS
CRÍTICAS SOBRE LA REORGANIZACIÓN DE LA
POLÍTICA SOCIAL**

4.1 Dimensión territorial en la política social

Georgina Sandoval*

Introducción

El presente documento tiene por objetivo el reconocer los elementos conceptuales, legales, administrativos, presupuestales, de operación técnica que generan segmentación y fragmentación del territorio. Al mismo tiempo realizar una reflexión, desde las consideraciones y los componentes que afectan territorio.

Si bien se esbozan los componentes y elementos que participan, se preocupa por tener una visión integral o completa. O dicho de otra manera, muestra la complejidad de las actuaciones económicas, sociales y territoriales y esboza propuestas para la intervención barrial.

Hacer este reconocimiento significa reconocer conceptos (el ordenamiento del territorio), la disciplina de atención (la planeación urbana), el reconocimiento de los asentamientos humanos, las decisiones de gobierno, los programas, la participación de la comunidad; todo encaminado a mejorar la calidad de vida; todo ello encaminado a visualizar el derecho a la ciudad.

Definiciones

Para los geógrafos¹, la finalidad de la ordenación del territorio es asegurar las mejores condiciones de vida posible, empezando por el empleo, el hábitat, los equipamientos y servicios convenientes relativos ante todo a la salud y la educación. Por eso la definen como una práctica global de gestión continua de las sociedades y del Estado que, al lado de las condiciones generales, físicas, históricas, económicas, financieras, políticas, psicológicas y sociales, tienen en cuenta el espacio muy diferenciado que constituye el territorio de un Estado orienta la evolución de sus diversos componentes: regiones,

* Profesora UAM- Azcapotzalco. Casa y Ciudad A. C. Coalición Hábitat México.

¹ Bastié, Jean: ¿Es un mito la ordenación del territorio? en *Reflexiones sobre la ordenación territorial de las grandes metrópolis*; Instituto de Geografía; UNAM; México 1988.

ciudades y campo, hacia un desarrollo armonioso, con más cuidado por la preservación del marco natural.

Para este autor, varios actores participan en ella: los ciudadanos, las empresas, las colectividades a todos los niveles, el Estado. Sus decisiones se superponen. Su coordinación es un arte muy difícil. El director de orquesta encargado de armonizar no puede ser otros que el Estado, los elegidos y los funcionarios.

Asegurar mejores condiciones de vida trasladada a la idea de "El derecho a la calidad de vida" contenido en la Agenda Hábitat²: La salud humana y la calidad de la vida son elementos centrales en los esfuerzos por desarrollar asentamientos humanos sostenibles. Por ello, en la Declaración de los Gobiernos sobre Asentamientos Humanos³ dice que para mejorar la calidad de vida dentro de los asentamientos humanos debemos encarar de manera amplia las modalidades de producción y consumo inaceptable; los cambios demográficos insostenibles, incluidas la estructura y la distribución de la población y prestar una atención prioritaria a la tendencia hacia una concentración demográfica excesiva, las personas sin hogar, el aumento de la pobreza, el desempleo, la exclusión social; la inestabilidad de la familia, la insuficiencia de recursos, la falta de infraestructura y los servicios básicos, la ausencia de una planificación adecuada, la intensificación de la inseguridad y de la violencia, la degradación del medio ambiente, y el aumento de la vulnerabilidad ante los desastres.

Por qué preguntarse por el territorio

En el Distrito Federal existe una Ley de Planeación del Desarrollo⁴, misma que considera que la planeación se llevará a cabo como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal, por eso tiene, entre otros principios, el cumplimiento de la responsabilidad social del Estado en materia de planeación, a fin de prever los problemas del desarrollo económico, social y territorial del D. F. al mismo

² United Nation: *The Hábitat Agenda, Goals and Principle, Commitments and Global Plan Accion*;A/CONF.165/14, Agosto de 1996.

³ ONU: *Declaración de los Gobiernos sobre Asentamientos Humanos; Hábitat II, Conferencia sobre Asentamientos Humanos*, 1996.

⁴ Aprobada el 18 de noviembre de 1999 y publicada el 27 de enero de 2000.

tiempo que impulsa los derechos económicos, sociales y culturales (Artículo 2).

Por ello, la planeación tendrá como ejes rectores el desarrollo económico, el desarrollo social y el ordenamiento territorial y vinculará la programación y la presupuestación para concretar los objetivos, estrategias, metas y prioridades de desarrollo (Artículo 3).

Marco legal que permite establecer la partida. Interesante sería poder evaluar el comportamiento de estos tres ámbitos. Sin embargo el objeto del presente documento es valorar los componentes territoriales, sus potencialidades considerando distintas escalas y realizar algunas lecturas desde el territorio barrial.

El territorio y la referencia legal - programática

Para el gobierno federal la ordenación del territorio es una política que pretende maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando, al mismo tiempo, su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad. En particular es una estrategia que, al considerar plenamente la dimensión espacial, tiene como objetivo hacer confluir las aspiraciones locales y regionales con las nacionales⁵.

Según la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal⁶, la planeación del ordenamiento territorial es el proceso permanente y continuo de formulación, programación, presupuestación, ejecución, control, fomento, evaluación y revisión del ordenamiento territorial (Artículo 7, fracción XXVI). Es el Programa General de Desarrollo Urbano el que determina la estrategia, políticas, acciones normas de ordenación del territorio del Distrito Federal, así como las bases para expedir los programas delegacionales y parciales (Artículo 7, fracción XXX).

Para el Programa de Ordenación de Zona Metropolitana del Valle de México⁷, el objetivo es contar con un instrumento claro de alcance general, que permita comprometer a las entidades

⁵ SEDESOL: *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, diciembre de 2001.

⁶ Aprobada el 19 de enero de 1999 y publicada el 23 de febrero de 1999.

⁷ Elaborado para junio de 1997 y; acordado por el Gobierno del Distrito Federal, el del Estado de México y la Secretaría de Desarrollo Social de la Federación en 1998.

involucradas en el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de México, en torno a una estrategia de ordenación territorial única para el poblamiento.

El proyecto de revisión de Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal⁸, se constituye en un instrumento indispensable para orientar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, como expresión de la voluntad de la ciudadanía para la transparente aplicación de los recursos públicos, disponibles en un marco de acción coordinada entre las distintas instancias a quienes corresponde operarlo; siendo, asimismo, factor fundamental para promover y estimular la participación de todos los agentes sociales interesados en mejorar la capacidad productiva del Distrito Federal.

El proyecto de revisión señala como lineamiento estratégico la necesidad de preservar y rehabilitar la riqueza de su patrimonio histórico urbano edificado, su estructura socio-espacial, su función habitacional socialmente heterogénea y su tejido económico y social, a través de cuatro ejes: rescate de la centralidad, regeneración habitacional, desarrollo económico y desarrollo social.

El proyecto de revisión también considera que tomando en cuenta que la política social es el eje articulador de los objetivos del GDF, plantea seguir aplicando programas integrales de desarrollo para frenar el empobrecimiento y disminuir las desigualdades sociales, fortaleciendo las instituciones sociales, mejorando la calidad de los servicios, ampliando su cobertura, estableciendo la gratuidad y la atención a todas las personas sin distinción.

Como se observa en nuestro país y nuestra ciudad existe un marco legal y programático que refiere al territorio y a la intención integral. Sin embargo hacer consideraciones valorativas o de evaluación requiere reconocer los ámbitos del territorio y sus propios límites.

El ámbito territorial

Una primera dificultad que encontramos es la vaguedad o la amplitud de contenidos del término área metropolitana, que a menudo se utiliza para referirse a las aglomeraciones de las

⁸ Versión 2001, digitalizado. No fue aprobado por la II Asamblea Legislativa del D. F.

grandes ciudades. En el lenguaje corriente, las metrópolis tienden a cubrir un universo muy amplio: en el caso de algunas ciudades, se confunde el concepto de metrópolis como una unidad administrativa y de gobierno, con el del área construida de la aglomeración o con el total de la región metropolitana⁹.

Cuando la aglomeración sobrepasa los límites administrativos de la ciudad, se generan suburbios autónomos y conurbaciones institucional y administrativamente fragmentadas. Esta fragmentación tiene repercusiones institucionales, políticas y económicas: crece el número de gobiernos locales, municipios, como simple producto de la expansión de la mancha urbana; se crean problemas de coordinación, de superposición de competencias y de pérdida de ventajas comparativas de la aglomeración urbana¹⁰.

En nuestro caso, además, se utiliza distinta nomenclatura para referirse a la ciudad: zona metropolitana, área metropolitana, ciudad de México, Distrito Federal, etcétera.

Jordi Borja¹¹ distingue tres escalas: en primer lugar, el espacio metropolitano resultante es doblemente complejo, pues a la complejidad territorial (diversificación y multiplicación de centralidades) se añade la institucional. Desde el planteamiento de cada ciudad no se debe olvidar la dimensión metropolitana a la que influye y por la que es influida, tanto en sus aspectos funcionales, sociales y estructurales. En segundo lugar, el área central de la ciudad tiende a sufrir un doble proceso negativo: por un lado la congestión y especialización, por otra la degradación e inseguridad. Por último la dimensión barrial debe ser concebida como estructurante de la ciudad.

Un Distrito Federal con una diversidad sectorial

Las actuaciones de la administración vinculadas al territorio, históricamente no mantienen un vínculo entre sí, en tanto prevalece un tratamiento sectorial, tanto a nivel nacional y a nivel local de la política de desarrollo urbano, la política de vivienda, la política de suelo, la Política de regularización del suelo y la

⁹ Rodríguez, Alfredo: "Tipología de las decisiones metropolitanas e identificación de sus territorios".

¹⁰ Idem.

¹¹ Borja, Jordi: "El gobierno del territorio y la urbanización" en *Los desafíos de la urbanización latinoamericana*, Barcelona, España, 2000.

política de dotación de Infraestructuras y equipamientos. Tampoco existe vínculo hacia la política económica y social con lo que estamos frente a actuaciones fragmentarias.

Cada administración orienta su actuación; en el caso de las políticas vinculadas al territorio tienen una naturaleza que obliga a diseñar estrategias de largo plazo. Sin embargo, cada administración sexenal ha tomado sus propias decisiones política pública y orienta su actuación. Con ello lo que se ha logrado es que la disciplina de la planeación urbana no pueda mostrar su utilidad práctica para el control de los asentamientos humanos y se vea inmersa en pragmatismos políticos.

El sistema de planeación urbana en el país y del Distrito Federal se ha desarrollado como actividad indicativa para efectos de carácter físico territorial que poco o nada han influido en el crecimiento de las ciudades y los asentamientos humanos. Con la Ley de Desarrollo Urbano del año 1997, el Programa General de Desarrollo Urbano y los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, gestados en la administración de Espinosa Villareal, se sientan las bases, se fijan parámetros y se orientan los pasos a desarrollar en materia del desarrollo urbano. Toca a la administración Cárdenas-Robles revisar la Ley de Desarrollo Urbano, aprobar la Ley de Vivienda y desarrollar los denominados Programas Parciales mismos que son el eslabón de la planeación urbana más cercano a las comunidades y que corresponden a núcleos territoriales con circunstancias específicas. Durante la actual administración se ha trabajado en la actualización y revisión, no aprobado por la II ALDF, del Programa General de Desarrollo Urbano y los 16 Programas Delegacionales, así como, en el marco de una modernización administrativa, se propondrá¹² una iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano, la Ley de Vivienda, entre otras disposiciones.

Esto al margen de la valoración del vínculo o encuentro entre las políticas del Gabinete de Desarrollo Sustentable y el Gabinete de Desarrollo con Justicia y sus respectivos resultados.

Valoraciones sobre la política urbana

Esta ciudad para sus efectos operativos contiene distintas escalas de delimitaciones o divisiones territoriales, algunas

¹² Presentadas al Consejo Asesor de Desarrollo Urbano el 3 de diciembre 2003.

virtuales: las administrativas, la electoral, de conteo poblacional, de barrios y colonias, de zona patrimonial, de atención policíaca, etcétera; el asunto curioso es que ninguna coincide con la otra o con ninguna; el asunto real es que complica la relación entre gobierno y gobernantes.

El Distrito Federal puede ser identificado como un mosaico de fenómenos que se reflejan en el territorio. Según un texto del GDF¹³, en estas dos últimas décadas, las bases de la reestructuración fragmentaria del territorio metropolitano han sido: la dispersión y desarticulación funcional de las actividades urbanas; la expansión aleatoria del comercio formal e informal y los servicios, como expresión de la terciarización de la ciudad; la presencia de zonas urbanas obsoletas y deterioradas, y de grandes ámbitos terciarios, nodos e hitos urbanos aislados; los grandes proyectos comerciales y de servicios que se articulan sobre los ejes más importantes, generando una nueva geografía de la vivienda, el empleo, la educación y la salud, así como una mayor intensidad en el uso del suelo; y la construcción de elementos arquitectónicos de dimensión excesiva y poca calidad, con impactos negativos sobre el contexto urbano, fuertes presiones sobre la estructura de los usos del suelo, las infraestructuras vial, de agua, drenaje y energía eléctrica y los equipamientos urbanos.

Sobre el fenómeno poblacional, los datos censales señalan un desdoblamiento, prácticamente en todo el DF y una baja tasa de crecimiento. Según los últimos datos censales, prácticamente ésta ciudad "no creció"¹⁴. Es decir en 5 años la población se incrementó en poco más de 100 mil habitantes. Otra manera que nos ayuda a explicar la circunstancia poblacional se refiere que, para 1990, el DF participó con el 10.1% del total de la población nacional; diez años después, participa con el 8.8% del total nacional.

Dos terceras parte del crecimiento físico de la mancha urbana y de las viviendas se ha resuelto en la periferia, de manera irregular y por esfuerzo de la población; consolidándose en un periodo promedio de veinte años, sin casi ninguna

¹³ GDF, Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México: *La Ciudad de México hoy, bases para un diagnóstico*, noviembre de 2000.

¹⁴ En 1995 el Censo de Población señala que el Distrito Federal cuenta con 8,489,007; para el año 2000 la ciudad registra 8,591,309 según datos del Censo de Población y Vivienda del 2000.

intervención oficial. La ciudad ha crecido prácticamente sin una planificación, las colonias y los barrios son fundamentalmente habitacionales, sin equipamientos, servicios barriales y áreas verdes. Según un estudio de CONAPO¹⁵, las colonias populares constituyen el tipo de poblamiento de mayor peso en la ZMCM. En ellas habita alrededor del 62% de la población, más de 9 millones de personas, casi distribuidas por mitades entre el Distrito Federal y los municipios conurbados, ocupan más de 66 mil hectáreas y casi 50% del área urbana total.

Se utiliza la denominación de "invasores" para hablar de 618 asentamientos recientes e irregulares en el Distrito Federal en donde moran casi 250 mil personas; además se encuentran posesionados 212 predios que dan asiento a más de 10 mil personas¹⁶. Asunto complicado en donde se entrelazan los intereses de líderes, autoridades locales, responsables gubernamentales, partidos políticos, profesionales de la invasión, familias que buscan un patrimonio y gente que no tiene otra opción. Las apreciaciones más frías afirman que se trata de un móvil económico. La respuesta más "fácil" es desalojar, incluso con violencia.

Señala el Censo 2000, que de poco más de 2 millones de viviendas, casi el 19% presenta precariedad, poco más del 30% se encuentra deteriorada, es casi el 50% de las habitaciones requiere de acciones de mejoramiento, el 98% cuenta con las redes de agua, drenaje y energía eléctrica, sin embargo, esto no significa que cuenten con el servicio al interior de la habitación.

Se considera hacinamiento cuando de más de dos personas habitan un dormitorio. En el Distrito Federal el 45% del parque habitacional presenta hacinamiento, en tanto que esto es padecido por el 22% de la población. Si este dato resulta llamativo, en el país se presentan situaciones extremas, como en el estado de Chiapas donde el 73% de las viviendas presentan hacinamiento.

La vivienda debe tener un lugar relevante en la planeación y gestión urbana, pues constituye uno de los principales satisfactores sociales y participa activamente en los procesos económicos.

¹⁵ CONAPO: *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, 1990- 2010; 1998.

¹⁶ Datos de la Comisión de Desarrollo Urbano de la II Asamblea Legislativa.

Se segmentará la oferta de servicios y productos y se agravará la fragmentación y desintegración social. Se desaprovechará la oportunidad de aumentar los activos físicos y el desarrollo humano de la población derivada de la disminución en las próximas dos décadas del número promedio de integrantes por familia de 4.0 en 2000 a 3.2 en 2025, y de la reducción de los dependientes por familia, del 50.1 al 44.5 % en el mismo periodo.

La ciudad cuenta con grandes equipamientos, cuya cobertura brinda servicio nacional y metropolitano. Ejemplo de ello es servicio del sistema hospitalario o la infraestructura educativa. Sin embargo, a escala de barrio o colonia los equipamientos son deficitarios.

Entre vías de penetración, de acceso controlado, vías perimetrales, ejes viales y demás posibilidades de tránsito, se llevan a cabo acciones de gobierno permanentes para hacer funcional la ciudad. La prioridad es la movilidad vehicular; se generan barreras físicas en la ciudad y no importa cercenar los barrios; se soportan los viajes metropolitanos de largo recorrido en donde la población consume en promedio 3 hrs/ día en traslados. La calle no más el espacio para la convivencia, es el lugar de los vehículos, del estacionamiento y de la inseguridad.

Según el GDF, el equipamiento en áreas verdes (parques, jardines y bosques) y las áreas verdes menores (camellones, glorietas, etcétera) son un soporte sustancial del mejoramiento del medio ambiente y la imagen urbana, así como de la educación ambiental, la reproducción cultural y la recreación.

La dotación de metros cuadrados de áreas verdes por habitante se sitúa por debajo de la norma internacional en un 50 por ciento. A nivel delegacional sólo Miguel Hidalgo y Xochimilco rebasan el parámetro de los 10 m²/hab. El mayor rezago está en Magdalena Contreras, Iztapalapa y Cuauhtémoc con valores del orden de 1 m²/hab. Otros estudios de casa y ciudad muestran que la denominada 'herradura de tugurios', desarrollada alrededor del Centro Histórico de la ciudad actualmente cuenta con 0.50 m² de área verde por habitante. Todos estos datos tienen un referente físico, denominado ciudad y necesariamente se encuentran en un punto, el de la cotidianidad de los ciudadanos. No existen recursos públicos para el mejoramiento del espacio barrial y el espacio público.

Es a esta escala donde, según el texto del Fideicomiso de Estudios Estratégicos de la ciudad de México, la inseguridad y la

violencia se suman al individualismo para dar lugar al "enrejamiento" de espacios públicos, la búsqueda de la extensión del domicilio, la multiplicación de formas privadas de protección, y la exclusión de otros sectores sociales. El cierre de calles y la apropiación ilícita del espacio público están modificando la estructura de la ciudad, y sólo desplazan, sin resolver, los problemas de inseguridad a otras zonas. Al existir una menor vinculación y cohesión social, los ciudadanos se informan y entretienen mediante la programación a domicilio, en una tendencia al aislamiento, al refugio domiciliario y a la disminución de la vida pública.

Los centros y plazas comerciales se han convertido en espacios urbanos de consumo, encuentro y entretenimiento para sectores medios y altos, pero de exclusión a los sectores sociales menos favorecidos. Los grandes centros comerciales han buscado instalarse en los flujos urbanos más importantes, que a la vez son las zonas de mayor prestigio simbólico. Sin embargo, estos espacios no están integrados a su entorno urbanístico, por lo que son expresiones de fragmentación social y debilitamiento de los espacios públicos de la ciudad, más que símbolos de modernidad.

Con la agudización de la crisis económica y social, que se remonta a las dos décadas anteriores, el territorio tendió a privatizarse aceleradamente bajo tres ejes fundamentales: la transferencia y concesión de los espacios públicos al capital privado; la privatización de la calle como espacio público y la *bunkerización* a causa de la inseguridad entre otras formas; y la privatización de espacios, como parte de las nuevas concepciones del diseño, en particular en los centros comerciales y otros grandes proyectos, y en los conjuntos habitacionales de ingresos medios y altos.

El uso de la calle, la plaza pública, las áreas deportivas, los parques, como lugares de actividades públicas diversas, implica convivencia abierta; la apropiación pública y colectiva de estos espacios se está perdiendo en la ciudad, a partir de la interiorización en los inmuebles, el control policial y el aislamiento en relación con las calles tradicionales, mediante barreras o grandes áreas de estacionamiento perimetral, convertidas en simple lugar de circulación automotriz. Actualmente, la privatización de los espacios públicos se presenta bajo tres procesos diferentes: la privatización del patrimonio

público; la respuesta de los habitantes a la inseguridad reinante; y la generalización de la ideología de lo privado e individual.

Uno de los problemas fundamentales de la política urbana, ha sido la ausencia de un *proyecto urbano*, integrador de lo económico, lo social, lo ambiental y lo territorial, estratégico y de mediano y largo plazo, consensuado socialmente, que sirva de sustento a las políticas y acciones de corto plazo de los diferentes sectores; se pretende que esta versión del PGDUDF llene el vacío.

¿Y la participación ciudadana para el desarrollo urbano?

Durante la pasada administración se llevaron a cabo 31 programas parciales que cubren un área en la que residen 1.2 millones de habitantes. Uno de los objetivos fue que los pobladores de barrios y colonias "sean corresponsables en la elaboración, ejecución y seguimiento de los programas de desarrollo urbano"¹⁷. De ellos, 15 programas han sido aprobados por la I ALDF, otros tantos fueron sancionados por la II ALDF y el resto están en espera; sea como fuere, la elaboración ha significado 669 mesas de trabajo, 327 talleres y 211 audiencias. Trabajo realizado sin sustento legal, en tanto la Ley de Desarrollo Urbano no prevé la participación ciudadana para la definición del desarrollo urbano; en su momento no existía la Ley de Participación Ciudadana ni se habían elegido a los Comités Vecinales. Sea como sea es una experiencia que debe ser reconocida para el desarrollo, ordenamiento y control del territorio local.

Urbanismo desde el barrio

Según Sergio Boisier¹⁸, ya sea en el plano económico, o en el plano social, el éxito de una unidad, depende decisivamente de la estructura y del comportamiento de su entorno más inmediato, en su dimensión social y desde luego en su dimensión territorial.

Boisier continúa, el entorno territorial es el factor clave del desarrollo. Aunque dicho entorno se presente bajo diferentes fórmulas administrativas y jurídicas, la calidad del territorio

¹⁷ Rosario Robles: *"III INFORME DE GOBIERNO"*, Ciudad de México, Septiembre, 2000.

¹⁸ Boisier, Sergio: *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*, CEPAL-ONU, Santiago de Chile, 1999.

determina el desarrollo de las estructuras sociales pertinentes en cada escala. Información y conocimiento son elementos clave del desarrollo territorial. La asociatividad y el poder político colectivo, otros dos elementos también centrales del desarrollo territorial.

Para Jordi Borja, la historia, la morfología, las identidades diferenciales de los barrios forman parte del patrimonio de la ciudad y conviene reutilizarlo, dotándolo de centralidades y ejes urbanos potentes. Conviene de dotarlos de proyectos urbanos, normas reguladores y programas integrados; así se corregirán desequilibrios y reducirán desigualdades. Al mismo tiempo que esto significa atribuir representatividad política, capacidad de gestión y ejecución de servicios, proyectos e instrumentos para favorecer la participación ciudadana. El objetivo es llevar a cabo políticas eficaces de gestión, de promoción y de control de la urbanización.

Para casa y ciudad, nos significa, desde el ejercicio técnico de la urbanística, la recuperación de la vida cotidiana, territorializar los problemas y desarrollar propuestas sociales y económicas para generar la política del territorio (que incluye la vivienda). También tiene una perspectiva política, en tanto son los ciudadanos y sus distintas formas de organización parte definitoria de este ejercicio.

Es el momento de convertir un instrumento normativo en un instrumento de acción, palpable y concreto en las comunidades. Es el pretexto para el conocimiento ordenado, la búsqueda del consenso y el ejercicio de gobierno compartido. La base de un gobierno democrático.

Es la posibilidad de contar con un instrumento práctico en donde la autoridad tiene elementos de acción y cuenta con información para la elaboración de los Programas Operativos Anuales de cara a los requerimientos comunitarios. Es la comunidad definiendo sus requerimientos a partir de identificar prioridades.

Los desafíos

Como se observa, coexisten diversas escalas distintas en la ciudad. Por un lado los requerimientos metropolitanos, los masivos, la atención sectorial, ¿las necesidades comunes? En el otro extremo, los requerimientos micro, específicos, la manifestación barrial, las necesidades cotidianas ¿necesidades comunes? Es la ciudad en donde sus habitantes no deben estar

convencidos que sus problemas y circunstancia son individuales y privados. Se requiere de información, comunicación y la cooperación social para articular la política pública.

De cara a la conformación de políticas eficaces de gestión, promoción y control urbano, se hace necesario distinguir entre el ciudadano, la comunidad organizada, los comités vecinales y los interlocutores públicos quienes tienen que tener capacidad de negociación.

El espacio público, el urbanismo a escala humana no existe. El espacio público (la calle, la plaza, el jardín) no es de nadie o es de algunos, de los que pueden pagar para hacerlo exclusivo o generar temor. ¿La era neoliberal ha llegado al espacio colectivo para privatizarlo o para aniquilarlo? Se requiere de espacio de gestión, de toma de decisiones entre los diversos actores y realizar acciones ejecutivas para proyectos urbanos que mejoren la calidad de vida de los barrios.

Trabajar por esta ciudad compleja requiere de voluntades que sumen los esfuerzos de los sectores y de los actores. ¿Es posible hacerlas encontrar? ¿O nos enfrentamos ante la contradicción de intereses diversos y particulares? Luego entonces, ¿La integralidad es una utopía?

4.2 Gobierno democrático, política social y participación ciudadana en la ciudad. Alcances y desafíos *Cristina Sánchez-Mejorada F.**

Introducción

Que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganara las elecciones para la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal en 1997, fue un hecho sin precedentes, que representó un cambio de gran envergadura para la ciudad, por diversas razones: en primer lugar, porque mediante el ejercicio de esta elección el gobierno capitalino – aunque con restricciones - dejó de ser una dependencia del Ejecutivo Federal y, con ello, dejó también atrás la tutela del partido oficial ejercida desde los años veinte. En segundo lugar, por tratarse de la primera vez que los habitantes de esta ciudad pudieron ejercer sus derechos políticos ciudadanos y elegir a sus autoridades locales. En tercer lugar, por la filiación política de centro izquierda que detentaba el grupo que llegaba al poder, y la oportunidad inédita que este hecho representaba para que esta oposición de izquierda demostrara su capacidad para gobernar a una de las ciudades más grandes del mundo, la cual, por otra parte, se encontraba en un proceso de intensas transformaciones y deterioro político, económico y social.

El que las volviera a ganar en el 2000, sin duda, ofreció al gobierno de la ciudad la oportunidad de continuar impulsando transformaciones sustantivas dirigidas a socavar los fundamentos de un régimen patrimonialista, autoritario y excluyente¹ en el que

* Profesora Investigadora del Departamento de Sociología, Área Sociología Urbana. UAM-A.

¹ Si se entiende el patrimonialismo como el uso privado de la cosa pública, esta característica revela que no existe una separación entre el patrimonio público y privado, condición esencial de la constitución del Estado moderno. El autoritarismo implica una relación entre el Estado y la sociedad en la que la dimensión democrática está ausente o bien truncada. La exclusión se refiere a la falta de incorporación de parte significativa de la población a la comunidad social y política, negándose sistemáticamente sus derechos de ciudadanía, como la igualdad ante la ley y las instituciones públicas, e impidiéndose su acceso a la riqueza producida en el país. Esta fractura sociopolítica limita la constitución de una dimensión nacional, entendida como pertenencia de los individuos residentes en un territorio, subordinados a un mismo poder, a un orden simbólico, económico y político común.

había estado enclavado el gobierno capitalino, y la de establecer bases sólidas para construir e institucionalizar un gobierno democrático de nuevo tipo.

Esta tarea ha implicado enormes retos y pasa por la capacidad del grupo gobernante para instrumentar un modelo de gobierno orientado hacia una gobernabilidad democrática, sustentada no sólo en los elementos definitorios del buen gobierno (eficacia, eficiencia, honestidad, responsabilidad y transparencia), sino también en la instrumentación de otros elementos referidos a la relación con la sociedad como: a) mecanismos abiertos de relación con los distintos sectores de la sociedad, b) mecanismos innovadores para la gestión social, c) política de inclusión y de interlocución con los actores (procesos de concertación) y, d) diseño y promoción de diversas formas de representación.²

Por otra parte, congruentes con los principios de una política en favor de la redistribución de la riqueza, la integración de las grandes mayorías a los beneficios del desarrollo y la promoción de la justicia social, en el Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 2000 – 2006, se ha planteado que la política social sea el eje articulador de los objetivos y programas de gobierno. Se parte del principio de que la política social debe crear mecanismos de integración social basados en la institucionalización de los derechos sociales por lo que se establecieron como objetivos fundamentales de la política social:

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

² Ver Lechner, Norbert *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*, IFE, México, 1995; Ziccardi, Alicia *Gobernabilidad y Participación ciudadana en la Ciudad Capital*, IISUNAM/Miguel Angel Porrúa, México, 1998, pp.20-23.

Todo esto a partir de cuatro líneas estratégicas:

1. Promoción del ejercicio de los derechos sociales;
2. Promoción de la equidad
3. Prevención del delito, la violencia y las adicciones
4. Protección a la comunidad³

Para lograr estos objetivos, entre otras cosas, se diseñó e implementó el Programa Integrado Territorial (PIT), que desde la óptica social se ha convertido en el programa prioritario de gobierno. El PIT cuenta con 10 subprogramas de apoyo: a adultos mayores, personas con discapacidad, consumidores de leche LICONSA, niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, ampliación y rehabilitación de viviendas, rescate de unidades habitacionales, desayunos escolares, créditos a microempresarios, desarrollo rural y apoyo al empleo.

Cada uno de estos subprogramas tiene lógicas de operación muy distintas, aunque en todos los casos se trata de atender a los más pobres y vulnerables. En la mayor parte de los casos, estos programas, operan a través de becas o créditos que las autoridades otorgan directamente a los beneficiarios, el monto que se otorga es el mismo para todos y a excepción del caso de los adultos mayores, la población beneficiada depende de los recursos presupuestarios con que cuente el gobierno. La decisión de quiénes serán los beneficiarios la realiza el gobierno central con base en los grados de marginalidad de las unidades territoriales, sin que participen los comités y asambleas vecinales, como se había establecido.

Indudablemente que estos programas han tenido un impacto positivo en la vida de las personas y las familias beneficiada. No obstante, y desde luego reconociendo que es un problema multifactorial y su solución no depende de la voluntad y las acciones del gobierno de la capital, me parece que es fundamental, y es uno de los principales retos, evaluar al programa en su conjunto y la percepción o criterios en torno a la territorialización de los programas y sobre todo darle seguimiento a los mecanismos de operación en función de las metas y objetivos fijados. Considero que es importante identificar en qué medida los programas realmente están ayudando a frenar el empobrecimiento de los habitantes de la ciudad y a promover el ejercicio de los derechos sociales y la equidad, así

³ Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF. *Programa de Desarrollo Social 2001-2006*, México, D. F. 2001.

como la reestructuración del tejido social y la construcción de ciudadanía, especialmente en el territorio, por sólo mencionar algunos de los aspectos relevantes.

Como es conocido, existen diversas definiciones respecto a la pobreza y la exclusión social así como la forma de abordar, interpretar y orientar la política social. De ahí que otro de los principales desafíos o retos de funcionarios, académicos, activistas sociales y políticos es lograr un consenso sobre lo que representa la pobreza y la exclusión y la forma de medirla y enfrentarla.

El gran desafío. Redefinir el rol de los actores y establecer nuevos principios y orientación de la política social

Después de observar el aumento de la pobreza y el deterioro de las condiciones de vida, expresados en numerosos indicadores sociales, existe un manifiesto consenso acerca de que el problema de la pobreza, el de la marginación y especialmente el de la exclusión, no se resuelven sólo y de manera automática y suficiente con el crecimiento económico. El incremento de los indicadores macroeconómicos no garantiza que todos se beneficien de igual manera ni asegura, necesariamente, que se reducirá la pobreza. En otras palabras, aunque la reducción de la pobreza esté determinada por el crecimiento económico, esta condición necesaria es insuficiente, ya que no todo crecimiento genera distribución de la riqueza producida. Las variables que intervienen, en esta compleja relación causal, son de naturaleza política, ya que se refieren a valores acordados, opciones adoptadas y estrategias político-institucionales implementadas, que condicionan el resultado social del proceso de crecimiento⁴.

Así mismo, después de más de una década de implantación de políticas compensatorias y de corte neoliberal se ha podido verificar que tuvieron como principal contribución la discusión sobre a quién deberían ser dirigidas las políticas estatales redireccionando las opciones, de las que favorecían a los grupos corporativos pasaron a privilegiar el uso de los recursos para combatir la pobreza. No obstante, el principal problema de las políticas compensatorias es que se han limitado a combatir la

⁴ Fleury Sonia.(1998) “Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90”. en *Nueva Sociedad* N° 156. Julio-Agosto.

pobreza sin tener como objetivo ampliar la ciudadanía y la inclusión social. Además de no garantizar derechos, escasamente se concentran en la distribución de los beneficios entre aquellos considerados como los más necesitados; estas políticas terminan por, contradictoriamente, reforzar la exclusión al estigmatizar a los beneficiarios. La estrategia de implantación de sistemas paralelos de servicios asistenciales no demostró acrecentar la eficacia, eficiencia, coordinación y transparencia en el uso de los recursos públicos y, por último la contraposición entre las políticas sociales aplicables a todos, y las políticas sociales focalizadas, no ha ayudado al diseño de políticas que efectivamente logren objetivos acumulativos y no superpuestos, como combatir la pobreza, construir ciudadanos y eliminar la exclusión.

Si bien la política social del gobierno se ha planteado eliminar estos problemas, se requiere hacer una reflexión profunda acerca de cómo abatir las limitaciones de las políticas compensatorias y sobre todo cómo enfrentar a las nuevas tensiones sociales que generan los procesos de transformación productiva que estamos viviendo y a las propias vulnerabilidades macroeconómicas. Por lo tanto, esto indica que la política social tiene que dar un verdadero salto para poder responder a los desafíos crecientes que enfrenta.

Desde mi punto de vista el primer desafío consiste en redefinir el papel del Estado, y específicamente el de los gobiernos, tanto federal como local, lo que implica debatir en torno a la centralización y descentralización de los programas sociales y las responsabilidades del gobierno, el mercado y la sociedad. En ese sentido, también, buscar una combinación pública y privada adecuada y sobre todo solidaria, comunitaria. Entonces, se requiere establecer cuál es el rol del Estado en un arreglo heterogéneo en términos de actores, la forma como se organizan y participan los distintos actores y por último el grado de integralidad deseable de la propia política social.⁵

Esta consideración alude al problema de la asignación política y social de responsabilidades que no puede considerarse como una resolución práctica o una situación de facto, sino que supone una institucionalidad correlativa, una cultura política,

⁵ Ocampo, José Antonio (2002), *Articulación entre la política económica y la política social*, Conferencia Magistral presentada en el Primer Congreso de Políticas Sociales. Ver en página Web www.aaps.org.ar/c9.html

social y asistencial determinada y un acuerdo a propósito de las reglas de equidad.

El segundo desafío, dirían Millán y Valdés, se refiere a: “la definición de los principios que habrán de ser parte de un nuevo pacto social y la relación entre solidaridad social y derechos colectivos e individuales, esto es la constitución y formas de acceso a la calidad de ciudadano, los derechos ya no pueden ser resultantes de matrices políticas sino que deben tener soportes normativos e institucionales. Esta normatividad e institucionalidad deberá considerar la heterogeneidad social que en cuanto tal reclama políticas diferenciada; es decir en el eje de la solidaridad social-derechos colectivos-heterogeneidad social, los nuevos principios de equidad tendrán necesariamente que equilibrar las relaciones entre políticas universales y focalizadas”⁶.

Como se ha señalado, uno de los problemas centrales es la falta de acuerdos y consensos teóricos respecto al problema de la pobreza y la exclusión. La mayoría de las veces se pretende llenar este vacío teórico respecto a la exclusión tratándola como carencia de ciertos atributos fundamentales para la inserción en el mercado, como la falta de escolaridad, de ciertas habilidades profesionales, de condiciones sanitarias, etc. En otros casos, se entiende por exclusión la falta de acceso a ciertos bienes y servicios, como el crédito, la vivienda, el sistema de seguridad social, la alimentación básica, etc. También la exclusión ha sido tratada como una condición de vulnerabilidad, que presentan ciertos grupos sociales, como resultado de la edad (jóvenes y ancianos), género (mujeres), inserción laboral (trabajadores informales), etnia (negros, indígenas), condiciones de salud (incapacitados, portadores del virus del sida), etc. En todos los intentos encontramos la misma perspectiva que nos remite a la búsqueda de una condición individual (aunque sea compartida por todo un grupo), lo que permite que la exclusión pueda identificarse como algo que un individuo posee o no.

Una perspectiva distinta trata la exclusión como negación de la ciudadanía, es decir, el impedimento para gozar de los derechos civiles, políticos y sociales vinculados, en cada sociedad, según la pauta de derechos y deberes que condiciona

⁶ Millán René y Francisco Valdés U. (1998) “La Reforma del Estado: Reflexiones sobre la Política Social” en *Las políticas sociales de México en los años noventa*. UNAM/FLACSO/P y V México, p 152.

legalmente la inclusión en la comunidad sociopolítica. En esta perspectiva, además del acceso a ciertos bienes públicos –ya sean los servicios sociales, el derecho a la participación, o las libertades constitucionales– lo que se pretende cuestionar es que la exclusión tiene un fundamento político que se expresa en la no pertenencia a una comunidad política, que en el Estado moderno se traduce en una comunidad de derechos.

Otro aspecto sobre el que hay que reflexionar es sobre la misma concepción que se tiene de la pobreza y que por lo general se refiere a la carencia de ingresos; no obstante, esta interpretación también empieza a ser cuestionada. Sin duda existe un fenómeno que corta transversalmente a todos los individuos pobres: la insuficiencia de ingresos pero ello no significa que cuando pretendemos trabajar para solucionar carencias, podamos entender a la sociedad como una estructura formada por conjuntos homogéneos que tienen reclamos iguales y predecibles, según el lugar que ocupen en relación a la línea de pobreza. Las personas tienen posibilidades diferentes para transformar bienes materiales o simbólicos en bienestar durante las diversas etapas de su vida y, por lo tanto, la política social debe adoptar estrategias de intervención igualmente complejas, que identifiquen e incorporen tanto la dimensión individual y colectiva (estrategias de sobrevivencia) como la dimensión y focalización de las acciones en el territorio⁷. En este mismo sentido Eduardo P. Amadeo⁸ incorpora otros elementos que hay que considerar:

En la actual coyuntura de desarrollo de las relaciones económicas y sociales, no sirven las perspectivas estáticas, sino que se requieren conceptos que expliquen la dinámica que conduce a la pobreza. Por lo tanto, es necesario analizar el problema de las carencias desde los procesos que son a la vez causa y consecuencia de las mismas.

Si queremos entender los motivos profundos que guían a las personas en sus opciones y que definen su situación frente a la vida, hay que intentar agregar otras dimensiones al análisis, como por ejemplo aquellas que al “estar”, incorporan el “hacer”

⁷ Lovuolo y otros (1999): *“La pobreza de las políticas contra la pobreza”*, Prometeo, Buenos Aires. Citado por: AMADEO, P. Eduardo (2001) *“Notas sobre el concepto de pobreza”* en: **Cuadernos del Observatorio Social No.4**. Observatorio Social. Argentina

⁸ Ibid.

como una dimensión que permita entender cómo las personas construyen su vida.

Hay razones para afirmar que los análisis que no incluyen la dimensión distributiva, son insuficientes. No todas las personas están en igualdad de condiciones, posibilidades, de convertir ingresos en resultados que mejoren su situación⁹.

El tema de las capacidades, entendida como medida de la posibilidad de concretar las opciones que le proporciona el medio en que vive -y en ese sentido la relevancia del territorio-, debe incorporarse en cualquier visión del problema que pretenda ser relevante.

Se debe tener cuidado de no agregar a las condiciones objetivas que restringen la posibilidad de construir un futuro cierto, por ejemplo, por medio del trabajo, mejores ingresos y demás, un marco discursivo que añada incertidumbre al afirmar que el único valor relevante es la capacidad individual, que eso ha sido una de las tendencias que se han impulsado mucho, desestimando el valor de las redes solidarias y de contención, así como el trabajo de organización social y civil.

Ante esta preocupación central por la alteración de las condiciones de vida, presente y futura, generadas por la nueva dinámica del proceso económico, muchos autores han agregado al análisis otras causas estructurales que determinan la imposibilidad de participar plenamente de las actividades, instituciones o alternativas de la vida en comunidad, limitando por tanto la condición de ciudadanos plenos. Entre éstas destacan: los atributos personales, tales como estar sano o tener determinado nivel de educación; acontecimientos propios de la vida, como la pérdida de un trabajo; las características del lugar donde se vive, como el transporte o la violencia; las instituciones sociales, políticas y económicas de la sociedad, tales como leyes o normas que discriminan a grupos sociales

Resumiendo entonces, sí queremos comprender porque una persona es excluida, o porque no puede ejercer plenamente su ciudadanía, no nos alcanza con una visión estática o

⁹ Estas ideas forman parte de un trabajo analítico que busca operacionalizar la idea de exclusión para poder medirla, y que ha sido desarrollada en el centro para el Análisis de la Exclusión Social (CASE) del London School of Economics. Ver en especial Jo Sparks: "School, education and social exclusion", Case paper 29. Citado por AMADEO, P Eduardo, Op.cit.

“fotográfica” de la realidad. Es indiscutible, y toda la evidencia estadística disponible lo demuestra, la fuerte incidencia que para la vida posterior tienen las carencias iniciales de las personas, en especial cuando afectan no solo la disponibilidad de bienes materiales, sino también otros bienes, menos tangibles, como es el caso de la educación, la autoestima, el acceso a la comunicación y al poder. Pero lo que interesa destacar es que hay fenómenos nuevos que hacen muy complejo entender cómo se producen en la actualidad los procesos de degradación, en los que sectores medios son excluidos a pesar de no haber sufrido las mismas carencias que los pobres estructurales. Se hace necesario comprender qué es lo que está sucediendo al interior de sus familias y lo que ello significa como proceso de reproducción intergeneracional de la pobreza: se requiere una mirada nueva, más amplia y dinámica para entender lo que se ha definido como una sociedad cada vez más opaca¹⁰.

En ese sentido, las herramientas estadísticas tradicionales se muestran insuficientes, en especial porque el análisis debe hacerse más comunitario pero a la vez más personal y evolutivo, incorporando en su estudio fluctuaciones que de ninguna manera pueden ser captadas por censos decenales o por las encuestas tradicionales, que toman como unidades de análisis a los grandes conjuntos. En el mismo sentido, una buena herramienta estadística, con capacidad de predicción, debe poder detectar las situaciones de vulnerabilidad -o exclusión social potencial- y así poder anticipar las razones por las cuales los individuos y las comunidades se pueden ir alejando -o son alejados- de los recursos que están disponibles para progresar o de las instituciones que pueden contenerlos y protegerlos de los riesgos sociales.

Por ello, otro desafío es el acercarnos al tema de la pobreza desde otra perspectiva, de que no alcanza con contar cuánta gente está por encima o por debajo de una línea de pobreza o su grado de marginación, sino que lo esencial está en la comprensión de los procesos, lo que sucede en cada grupo

¹⁰ Este tema está bien descrito en Fitoussi y Rosanvallon (199:29-31) y el enfoque que aquí comentamos brevemente, dio origen a un trabajo analítico importante que inspiró la Encuesta de Desarrollo Social llevada a cabo por la Secretaría de Desarrollo Social entre 1997 y 1998. Fitoussi, Jean Paul y Rosanvallon, Pierre (1996): *“La nueva era de las desigualdades”*, Manantial, Buenos Aires. Ibid.

humano, en cada territorio, así como las situaciones institucionales que la determinan.

Autores como Eduardo Bustelo¹¹ han hecho hincapié en darle un significado distinto o resignificar lo social. Tenemos que reconciliar la moralidad con la política, porque el ámbito de las transformaciones estructurales es el de la política. Así un programa de reformas de la política también es paradójicamente un programa social. Considera que la política social es esencialmente la construcción de la sociedad y esto es esencialmente una tarea monumental que se dirige en el ámbito de la política. Si la política social es el ámbito público en donde se hace "más sociedad", en donde los individuos se vuelven humanos porque se hacen sociales no podríamos pensar en un concepto de lo social "afuera" de la política. Porque la política es por último un método para el mejoramiento del mundo.

Otra cuestión central a "resignificar" es la política económica. Esta es sin duda una tarea global de la mayor importancia: salir como decía Forestier del "horror económico". Pero en particular, no podemos separar la política económica de la política social, no podemos pensar que primero hay que hacer las reformas económicas y después viene la política social, como si fuera una ambulancia que pasa recogiendo a todos los heridos que deja la política económica. Los padres de la política social pensaron que la política social era exactamente lo mismo que la política económica; no se podía diferenciar en qué producir, cómo producir y para quién producir. De manera de que la política económica y la política social eran lo mismo: una más centrada sobre el proceso de producción, la otra sobre el proceso de distribución, pero ambas eran simultáneas y eran pensadas como parte de un mismo paquete de políticas públicas."¹²

Para la instrumentación de políticas públicas de nuevo tipo la participación ciudadana ha resultado ser un componente central, en la medida que representa el eje para la articulación de diversas formas de inclusión social y de relación entre el gobierno y la sociedad. El gobierno actual concibe a la participación ciudadana como el eje articulador de las acciones de gobierno al establecerse que: "la participación de la gente en

¹¹ Bustelo, Eduardo, *"La política Social Hoy. La economía contra la Sociedad"* Conferencia magistral presentada en Ecuador. Mimeo.

¹² Ibid.

la determinación, ejecución y evaluación y supervisión de las políticas públicas será método de gobierno y una propuesta de transformación cultural de la relación entre la sociedad y sus autoridades¹³.

Si bien con el término participación ciudadana se ha hecho y se hace en la actualidad alusión a una diversa gama de fenómenos colectivos, y a diversos aspectos de la relación gobierno – sociedad, en este trabajo estamos considerando a la participación ciudadana como una práctica que implica dos tipos de movimientos: uno que coloca necesariamente a la sociedad en contacto con el Estado, y el otro que reconcentra a la sociedad en sí misma, buscando su fortalecimiento y desarrollo autónomos¹⁴. Lo característico de este tipo de participación estriba en que se despliega en la intermediación de la relación Estado – Sociedad y se sustenta en la búsqueda de intervención de los individuos en las actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales particulares.

A decir de Nuria Cunill la participación ciudadana así planteada puede ser abordada desde dos perspectivas complementarias:

1. Como medio de fortalecimiento de la sociedad civil, lo que hace énfasis en la necesidad de la autoorganización social, y supone que “lo público no se agote en lo estatal”, extendiéndose por el contrario a las organizaciones de la sociedad, a partir de que éstas puedan asumir funciones y atribuciones tradicionalmente reservadas a las instancias estatales y a la administración pública; esto puede ser asumido en una doble vertiente: como descentralización efectiva de las funciones estatales, o como desplazamiento de las responsabilidades públicas del Estado hacia la sociedad civil, y

2. Como medio de socialización de la política, estrategia que implica la apertura de espacios y mecanismos de articulación entre el Estado y los diversos actores sociales, tendiendo hacia la “publicación del estado”¹⁵; esto supone, por una parte, la creación de instrumentos y procedimientos

¹³ Dirección General de Participación Ciudadana, *Informe General de Trabajo*. Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Desarrollo Social. México. Agosto de 2001.

¹⁴ Cunill, Nuria (1991), *La Participación Ciudadana* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Caracas, Venezuela pp.5-6

¹⁵ Ibid

gubernamentales puestos a disposición de los ciudadanos y grupos sociales para facilitar su intervención en los asuntos públicos; y por otra parte, la creación de una nueva institucionalidad orientada no sólo a convertir a la gestión pública en un espacio más permeable a las demandas que emergen de la sociedad, sino también a retirar del Estado el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social.¹⁶

En relación a la participación ciudadana, ciertamente ésta constituye en el pilar de la gobernabilidad y de la articulación de las acciones de gobierno, y en este sentido, un signo de la vocación democrática de éstos; no obstante, les ha sido común también la ausencia de una política integral, coherente y articulada en la materia, que por una parte, involucre a los diversos actores y, por otra, articule los distintos espacios y estrategias de participación. En este sentido, reviste particular importancia la ausencia de un marco normativo congruente y sólido que permita dar viabilidad (mediante la debida reglamentación) a esta política. De ahí que otro reto consiste justamente en revisar la Ley de Participación Ciudadana, ya que al quedar restringida la participación al ámbito vecinal, resulta incluyente respecto a otras formas de participación que tradicionalmente ha ejercido la ciudadanía local, así como de las diversas identidades colectivas, de que son portadores los hábitos de la ciudad.

A esto se debe en gran medida que en el plano normativo el tema de la participación ciudadana aparezca disperso en distinto tipo de leyes y reglamentos y que no haya sido posible construir un marco legal articulado para normar esta participación.

¹⁶ Ver Bresser P., Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (editores) 1999 *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Paidós/CLAD Caracas, Venezuela. Cabe señalar que la Participación Ciudadana se refiere en general a las “experiencias de intervención de los individuos y los grupos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales” (Cunill); sin embargo, este tipo de participación tiene dos dimensiones, dado que remite a una acción participativa en la que los individuos y los grupos toman parte en los asuntos públicos a través de la convocatoria estatal y de la intervención en los espacios institucionales, o mediante una política emanada de la sociedad civil que genera mecanismos de intervención y espacios de intermediación con el sistema político, en la búsqueda de influencia. Ver Alvarez, Lucía”, *La imprescindible reflexión sobre la sociedad civil* Mimeo, 2001. En este caso, la referencia es a la primera dimensión, en tanto política gubernamental.

Finalmente, cabe señalar, que democratizar garantizando el acceso de los ciudadanos y las organizaciones a la actividad del Estado requiere necesariamente de la democratización de las instituciones públicas, lo que no ha ocurrido. Se requiere de un nuevo pacto social que lleve al rediseño de las instituciones (ejecutivas y legislativas) y de la misma sociedad. Así como crear mecanismos más efectivos, establemente más orgánicos dentro del gobierno con características jurídicas e institucionales para que la participación ciudadana pueda expresarse como un proceso del ejercicio del poder, al tomar decisiones sobre asuntos públicos. Esta cuestión es la que dificulta notablemente la relación entre unos y otros, pues es evidente que ello implica trasladar cuotas de poder y resolver una serie de asuntos aún pendientes. Todo ello demanda la construcción de una ciudadanía responsable, solidaria, respetuosa de la legalidad y que cumpla con sus obligaciones para exigir sus derechos, así como un gobierno profesional, respetuoso, confiable y comprometido con las causas de las mayorías.

Por otra parte, es necesario insistir en que la relación Sociedad y Estado, el ajuste de la política social representa una redefinición en el eje público-privado en el sentido de colocar la responsabilidad pública de la provisión del bienestar al margen del monopolio estatal de la decisión, pero, también más allá del mecanismo del mercado y de los linderos de la familia como única expresión de los sujetos privados. En esta línea se plantea un cambio en los contenidos de la ciudadanía social, en orden a la constitución de actores con capacidad de intervención en las decisiones, y que presiona hacia la revisión de los espacios y mecanismos estatales vigentes para la regulación de "lo social".

Evidentemente la política social se ha convertido en un elemento estratégico del futuro en sociedades tan golpeadas por la pobreza. Si la sociedad en su conjunto tiene una visión apropiada de su rol, se adoptan las políticas apropiadas y se manejan con efectividad, su contribución puede ser fundamental. Si por el contrario la visión es errónea, y da lugar a políticas débiles y aisladas, el deterioro social seguirá aumentando con riesgos graves de implosión.

4.3 Construyamos una política social con un enfoque intersectorial

Elio Arturo Villaseñor Gómez*

Quisiera compartir con ustedes una experiencia extraordinaria que hemos tenido en la Sierra de Santa Catarina, Delegación Iztapalapa, y que hemos denominado la *construcción de una alianza intersectorial*. Es una estrategia innovadora de políticas públicas de desarrollo social y por el éxito que hemos tenido, consideramos un modelo viable y aplicable que queremos dejar como precedente para que pueda formar parte de la política social para el Distrito Federal.

La problemática

Aunque el gobierno federal sigue pintándonos un país de las mil maravillas, todos sabemos que, justamente debido a la política económica neoliberal de los últimos veinte años, la pobreza se ha extendido y agudizado dramáticamente. De acuerdo con datos del Banco Mundial, publicados en el año 2000, existen en México alrededor de 70 millones de pobres, de los cuales aproximadamente 40% se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Esto significa que unos 28 millones de personas intentan de sobrevivir con un ingreso de dos dólares diarios o menos.

De acuerdo con la **COPLADE** Coordinación de Planeación y Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, las personas que viven en zonas marginadas son 5 millones 826 mil 669 que representan el 67.9 % de la población en el Distrito Federal y las que viven en situación de mayor marginalidad y vulnerabilidad equivalen a 3 millones 550 mil 196, que los hace sujetos de la asistencia social. Por otra parte, la ONU hizo un estudio cuyos resultados señalan que cada 6 de 10 personas que viven en el D. F. se encuentran en situación de pobreza.

Es dramático ver cómo el modelo económico ha profundizado las estructuras de la desigualdad social; cómo ha privilegiado a un reducido grupo de personas e incrementado de manera abismal la pobreza. La tragedia humana de la pobreza se expresa cotidianamente en la falta de equidad social, en la

* Presidente de DECA Equipo Pueblo, A. C.

violencia intrafamiliar, el abandono, la desesperación, la drogadicción, la desintegración familiar. Esta situación ha provocado la ruptura y fragmentación del tejido social.

La atomización de la sociedad se refleja de igual manera en algunos programas de ayuda de las diferentes instituciones sociales que ofrecen ciertos beneficios o tratan de combatir la pobreza. Cada cual trabaja por su lado: el gobierno local, central o federal, las organizaciones de la sociedad civil y asistencia privada. Se da muy poca o hasta ninguna colaboración entre los diferentes actores sociales; ha habido ciertas tendencias de autoritarismo y discrecionalidad en el sistema de gestión; algunas veces se opera de manera insular, otras veces un poco desordenada y dispersa. Si en la forma de trabajar existe ineficiencia, sabemos que muchos esfuerzos resultan ineficaces, provocan gastos económicos innecesarios y la pérdida de múltiples posibilidades. En este sentido, podemos decir que también el tejido de las políticas públicas muestra fisuras profundas.

Hay programas gubernamentales que se manejan de manera aislada y no se contemplan acciones coordinadas. Entendemos que es por la propia inercia del sistema: la normatividad de las diferentes dependencias es rígida, y éstas se preocupan más por cumplir con los objetivos y las metas, que por generar en una forma creativa espacios y condiciones de colaboración con otras áreas o con organizaciones sociales. Además, se ha caído en un burocratismo de tal magnitud, que cualquier posibilidad de acciones coordinadas en los espacios locales tiende a reducirse al compadrazgo, a la afinidad partidista, o al *pago de cuotas y favores* por parte de funcionarios públicos hacia los grupos que los llevaron al poder.

Por otro lado, aunque las relaciones entre las organizaciones sociales y civiles son muy respetuosas, la mayoría de las veces tampoco logran llevar a cabo acciones organizadas. Se cuidan no *pisar* en el área de influencia de cada una; mantienen su distancia y solamente marchan juntas cuando hay necesidad de movilizarse para enfrentar algún problema común. Sin embargo, las veces que han logrado pasar de la movilización a la organización conjunta son muy escasas. La partidización de muchas organizaciones y el clientelismo limitan enormemente las voluntades para lograr unir tuerzas.

Una nueva estrategia: la construcción de una alianza intersectorial.

Ante toda esta enorme complejidad de la problemática económica, social y política convocamos a distintos sectores de la sociedad - como universidades, organizaciones sociales y civiles, empresarios, iglesias y los gobiernos delegacionales y del Gobierno del Distrito Federal, con el fin de intentar de establecer un frente común para lograr un mayor impacto en el combate a la pobreza.

Fue así como surgió la gran alianza intersectorial, como una respuesta innovadora y un nuevo estilo de trabajo, para satisfacer las necesidades de una población específica. Esta respuesta transformadora tuvo como principios la convivencia, la solidaridad, la confianza, la sensibilidad y la convicción de que podemos realizar acciones de mayor impacto si lo hacemos conjuntamente, para así construir una cultura del esfuerzo común y hacernos corresponsables en la solución de los problemas de la comunidad.

Cuando hablamos de la *corresponsabilidad intersectorial*, nos referimos explícitamente a la construcción de alianzas entre los diferentes sectores de la sociedad civil y entre éstos y los gobiernos locales y de Distrito Federal, frente al gran reto social de combatir la pobreza y reducir la desigualdad. Se trata de compartir recíprocamente la habilidad específica y la capacidad de cada sector, como empresa, academia, gobierno, iglesia, organización social o civil, para encontrar conjuntamente soluciones a los problemas de la pobreza. No se trata de competir, sino de complementar, apoyarse mutuamente, y sumar esfuerzos. Se trata de generar cadenas de solidaridad para buscar el bienestar de la población y para reconstruir el tejido social.

El resultado de esta alianza intersectorial ha sido la organización de dos **Encuentros Comunitarios de la Sierra de Santa Catarina** y el *compromiso social* por parte de los participantes de sumarse a una campaña permanente de combate a la pobreza. La iniciativa del primer encuentro, que se llevó a cabo en el mes de mayo del 2000 fue de la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo y de DECA - Equipo Pueblo; el segundo encuentro se realizó en el mes de noviembre del 2003 por iniciativa de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco.

Durante la preparación y el desarrollo de ambos encuentros, para todas y todos los participantes fue claro que el combate a la pobreza dignifica a las personas como seres humanos, y que no

debe tener ni un toque de intereses particulares ni partidistas. Que la pobreza es un problema colectivo y público, al que todos y todas debemos dedicar nuestro mejor esfuerzo para enfrentarlo. Que combatir la pobreza así, de manera conjunta, es hacer que la vida pública adquiera un rostro humano.

Para todas y todos fue claro también que, para reconstruir la dignidad social este esfuerzo conjunto debe ser regido por tres **valores** básicos:

1. Siempre buscar el desarrollo integral de las personas;
2. Asumir una actitud incluyente, sumando esfuerzos para tener un éxito mayor;
3. Respetar la diversidad, como una suma de aportes, acumulando la riqueza de todas y todos.

Igualmente, que estos valores requieren ante todo un nuevo código de confianza, basado en tres aspectos fundamentales:

1. La complementación de los conocimientos, capacidades y habilidades;
2. La reconstrucción del tejido social, que generará la confianza necesaria para sumar los esfuerzos frente a problemas comunes;
3. La asunción de una actitud cívica, en la que el resultado del quehacer público sea una entrega transparente de cuentas y la mejora en la calidad de vida de todas y todos.

En suma, se trata de la aplicación de valores éticos inherentes a la práctica democrática. No es algo que logremos de un día para otro, pero cada uno puede contribuir con su *granito de arena* a la construcción de la democracia tan anhelada, rompiendo lento pero seguro los viejos esquemas de clientelismo, paternalismo y autoritarismo.

Así, las experiencias de los dos encuentros en la Sierra de Santa Catarina son aportaciones valiosas en la construcción de la democracia en el Distrito Federal. En ambos, todos y todas las personas e instituciones participantes han mostrado respeto mutuo, y han descubierto la convivencia en la diversidad como la mejor forma de relación entre gobernantes y ciudadanía, así como entre la ciudadanía misma. Los representantes de los diferentes sectores forjaron una gran alianza intersectorial y lograron éxitos cualitativos importantes. En el primer encuentro participaron más de sesenta organizaciones y atendieron a más

de siete mil personas. En el segundo participaron más de cuarenta organizaciones y acudieron alrededor de cinco mil personas

Los dos eventos también han enseñado que desde la sociedad civil se puede incidir en las políticas públicas de desarrollo social; que la sociedad civil tiene el poder de convocatoria y la capacidad organizativa para hacer bien las acciones que emprende, y que contribuyen a la reconstrucción del tejido social.

Combatir la pobreza es sobre todo una apelación a nuestra conciencia, nuestra actitud ciudadana y cívica que nos dignifica como seres humanos y que todos debemos comprometernos a trabajar juntos para que el mal no siga creciendo. Convocamos a unir esfuerzos, cada uno desde su responsabilidad, para contribuir a combatir la pobreza. Y durante el proceso de construcción llegamos a la conclusión que no hay mejor manera de trabajar que bajo los siguientes principios:

1. El combate a la pobreza no debe tener ni un toque de intereses particulares;
2. El combate a la pobreza es una demanda colectiva y pública, para la que todas y todos tienen que dedicar su mejor esfuerzo para enfrentarla;
4. El combate a la pobreza es hacer que la vida pública tenga un rostro humano.

Queríamos mostrar que es posible fortalecer los mecanismos de participación social y de colaboración entre la sociedad civil, el sector privado y el gobierno, para fomentar la participación corresponsable de los distintos sectores sociales. Además, mostramos que con la coordinación, el enriquecimiento de iniciativas y la sistematización de la oferta de servicios sociales y públicos, logramos gradualmente una respuesta más integrada y pertinente a los requerimientos de desarrollo social de la población de la ciudad.

Uno de los resultados directos después del Primer Gran Encuentro Comunitario fue que, en una reunión de evaluación se decidió organizar un foro de reflexión sobre el significado del Encuentro, para ubicarlo en el marco de la política social del Distrito Federal, y con el objeto inicial de integrar propuestas intersectoriales.

Precisamente por esto, en octubre del 2000 se llevó a cabo, en el Museo de la Ciudad de México, el Foro **Corresponsabilidad en la Política Social**. El objetivo definido finalmente para este Foro fue el de contribuir a la construcción de una nueva cultura política que tuviera como ejes centrales el diálogo, la transparencia y una vocación de inclusión de todos los actores sociales.

A través de las reflexiones compartidas, se obtuvo una visión amplia de cómo los actores del poder legislativo, del gobierno y la sociedad civil, han venido desatando iniciativas por las que se han dado pasos para cambiar la relación entre gobierno y ciudadanía. Las reflexiones que se compartieron ofrecieron una mirada sobre la experiencia de corresponsabilidad que durante los últimos años se había ido construyendo: desde los cambios en las leyes que han favorecido las condiciones para facilitar y agilizar la aplicación de los programas sociales, hasta iniciativas de nuevas formas de gobierno y de coordinación entre todos los sectores para enfrentar los problemas públicos, principalmente el de la pobreza.

Algunas reflexiones

Uno de los grandes desafíos que nos queda todavía por hacer es desarrollar una estrategia de evaluación para poder medir cuál ha sido el impacto real que los dos Grandes Encuentros y el Foro de Corresponsabilidad en la Política Social han tenido en el público beneficiario y entre los convocantes - participantes. Esto nos sirve para aprender de los errores y perfeccionar el concepto de la Alianza Intersectorial; pero anticipando los resultados, respecto a la evaluación queremos entablar varias deliberaciones.

Toda acción pública, sea de la sociedad civil o del gobierno, o de ambos -como los dos Encuentros en la Sierra de Santa Catarina y el Foro de Corresponsabilidad en la Política Social-, tiene que sostenerse en ciertos valores, que tienen que ver con el de rendir cuentas, y el de recibir la crítica como un elemento fundamental para mejorar y superar el quehacer público. Se trata de una búsqueda de mecanismos muy concretos:

- 1.- De seguimiento; para observar el cumplimiento de los compromisos y las metas concretas;

2.- De vigilancia; para abrir espacios en el proceso del quehacer público para que, tanto ciudadanía como gobernantes, cuiden que se lleve a cabo de acuerdo a los procedimientos adecuados. Se trata de vigilar, desde el inicio, el proceso de la toma de decisiones y las agendas, y el cumplimiento de los compromisos y metas concretas.

Evaluar no quiere decir imprimir el terror ni en el gobierno ni en la población. Tampoco se refiere a una acción meramente posterior sobre resultados obtenidos, sino que se trata de un mecanismo para construir la confianza en que cada uno está haciendo profesional e institucionalmente lo que se tiene que llevar a cabo, para hacer que la relación entre gobierno y ciudadanía sea entre iguales y con un grado muy alto de madurez.

A través de los dos Grandes Encuentros y el Foro de Corresponsabilidad en la Política Social, la sociedad civil mostró al gobierno de la ciudad de México que la sociedad civil sabe cómo elaborar y desarrollar propuestas para incidir en las políticas públicas de desarrollo social. Que la sociedad ya no espera que sus gobernantes sepan solucionar todos los problemas y que ya no quiere tener una actitud pasiva y peticionista, con poco interés en hacer su parte para solucionar los problemas públicos.

Consideramos necesario construir un nuevo código entre gobierno y sociedad. Este nuevo código es el poder, es compartir el poder con los otros para ser todos y todas más fuertes. Porque querer compartir el poder significa compartir el saber. Ante esto, es necesario que los gobernantes asuman su papel de promotores, facilitadores y, de fondo, servidores. Y es igualmente necesario que la ciudadanía asuma su papel de colaboradora, de vigilante y de participación en iniciativas confluentes, para hacer un entorno público con rostro humano.

En esencia, de lo que se trata es de una propuesta de *interacción* entre los diferentes actores sociales, buscando la democratización de las políticas públicas de desarrollo social, tanto en su diseño como en su ejecución.

Finalmente buscamos, tanto la ciudadanía como los gobernantes, darle a nuestro estado de derecho la base de confianza suficiente, para lograr una convivencia digna y corresponsable para la vida privada y pública de nuestra comunidad.

Por esto, reafirmamos también que los valores de corresponsabilidad y compromiso social son los ejes que marcan nuestro trabajo y nuestra convivencia intersectorial. Y queremos reiterar que todos y todas somos los y las protagonistas de la experiencia de sumar esfuerzos en un proyecto de alianza intersectorial de convivencia humana, basada en la confianza, la corresponsabilidad y el compromiso social.

Esta obra se terminó de imprimir
en noviembre de 2004
en Corporación Mexicana de Impresión, S. A. de C. V.
con un tiraje de 2000 ejemplares.