



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

“PROGRAMA DE COMBATE A LA POBREZA: HÁBITAT.
EL CASO DEL ESTADO DE MEXICO Y EL DISTRITO FEDERAL”

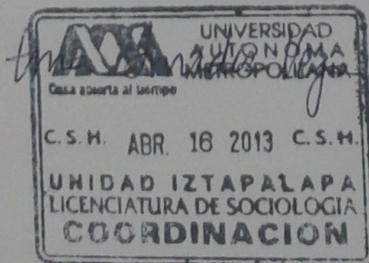
TESINA

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN SOCIOLOGIA

PRESENTA:

VÁZQUEZ DÍAZ GUADALUPE EURÍDICE

ASESORA: DRA. ANA LOURDES VEGA Y JIMENEZ DE LA CUESTA



ABRIL DE 2013.



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

**“ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE COMBATE A LA POBREZA:
HÁBITAT.**

EL CASO DEL ESTADO DE MEXICO Y EL DISTRITO FEDERAL”

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN SOCIOLOGIA

PRESENTA:

VÁZQUEZ DÍAZ GUADALUPE EURÍDICE

ASESORA: DRA. ANA LOURDES VEGA Y JIMENEZ DE LA CUESTA

ABRIL DE 2013.

INDICE

	Página
PROTOCOLO DE INVESTIGACION	1
INTRODUCCION	6
ESTADO BENEFACTOR	9
SURGIMIENTO DEL ESTADO BENEFACTOR EN MEXICO	11
ESTADO BENEFACTOR Y DESARROLLO SOCIAL	18
PERIODO 1917-1940. FASE DE CONSTITUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL POSREVOLUCIONARIA	19
PERIODO 1940-1982. ETAPA DE ARTICULACION ENTRE POLÍTICA SOCIAL Y EL MODELO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES	21
PERIODO 1982-1988. FASE DE CRISIS DE ARTICULACION ENTRE LA POLÍTICA SOCIAL Y LA INDUSTRIALIZACION	25
PERIODO 1989-2011. CAMBIO EN EL PARADIGMA DE BIENESTAR	25
DELIMITACION DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MEXICO (ZMVM)	29
ORIGEN ONU-HÁBITAT	30
LOS PROGRAMAS DE UN-HÁBITAT	32
PROGRAMA HÁBITAT EN MEXICO	33

MEJORAMIENTO DE BARRIOS	42
ANTECEDENTES	44
EL MEJORAMIENTO DE BARRIOS DESDE EL AMBITO INTERNACIONAL	44
EL MEJORAMIENTO DE BARRIOS DESDE EL AMBITO FEDERAL	44
EL MEJORAMIENTO DE BARRIOS EN EL AMBITO LOCAL	44
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO BARRIAL. DISTRITO FEDERAL	47
DEPENDENCIA RESPONSABLE DEL PROGRAMA	48
OBJETIVO GENERAL	48
OBJETIVOS PARTICULARES	48
METAS 2012	49
PRESUPUESTO HISTORICO	50
POBREZA	53
CONCEPTUALIZACION DE POBREZA EN HÁBITAT	58
DESIGUALDAD	61
INDICADORES DE CARENCIA SOCIAL Y DE DESARROLLO SOCIAL COMPLEMENTARIOS	64
MEDICION DE LA POBREZA EN MEXICO	68
LOS POLIGONOS HÁBITAT	74
CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS POLIGONOS HÁBITAT	77
CONCLUSIONES	78

PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

Objeto de estudio

Se pretende realizar un análisis del programa Hábitat implementado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) a partir de 2003 en el Estado de México y como Programa de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal con el fin de articular los objetivos de la política social con los de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial del Gobierno Federal, y contribuir así a reducir la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbanas marginadas.

En este estudio se considerará la importancia de la concurrencia de las acciones y recursos de los tres niveles de gobierno, así como la participación de las organizaciones de la sociedad civil para la consecución de los objetivos y metas planteadas.

Descripción del objeto de estudio

El programa Hábitat se inscribe como parte de las políticas de última generación orientadas a disminuir la pobreza. Su diseño destaca los principios fundamentales de la eficiencia, eficacia y focalización de las acciones, con el objetivo de que un mayor número de personas en condiciones de pobreza reciban los beneficios programados y los recursos disponibles. Se trata de un programa que presupone una gestión de calidad en sus procesos y alto impacto en sus resultados.

Justificación / antecedentes

Uno de los desafíos persistentes más importantes en México es el continuo crecimiento de la pobreza urbana, razón por la cual las autoridades han respondido a este desafío con programas sociales. La estrategia ha consistido en apoyar a la población pobre a tener un mayor acceso a los activos patrimoniales, que les permita formar o incrementar su heredad familiar; así como en la dotación de servicios de infraestructura.

La población urbana ha experimentado diversos procesos en el país, entre los cuales destaca la acelerada urbanización, motivada por la movilización territorial de la población, del medio rural a los centros urbanos.

Hábitat ha establecido que es prioridad la constitución de reservas urbanas de suelo en orden a satisfacer la demanda de los asentamientos humanos en el medio urbano.

Planteamiento del problema

La mayoría de los programas gubernamentales operan los recursos que le son asignados en el presupuesto de egresos de la federación sin considerar los resultados de las evaluaciones que sobre ellos realizan las entidades externas, en razón de lo cual, resulta necesario definir si se continúan ejecutando.

Objetivos

- Analizar los avances que en materia de atención a la problemática de vivienda reporta el programa Hábitat.
- Dar a conocer el impacto que ha tenido el programa Hábitat a partir de que se implementó.
- Reconocer la población beneficiada con el programa Hábitat.

Preguntas de investigación

- ¿Cuál ha sido el impacto del programa Hábitat en el Estado de México y el Distrito Federal?
- ¿Se ha cumplido con los objetivos que dieron origen al programa? ¿En qué medida?
- ¿Este programa cuenta con los recursos económicos suficientes?
- ¿El monto de los recursos asignados al programa, corresponde con los logros obtenidos a lo largo del tiempo que llevan operando?

Justificación de la investigación

Se requiere conocer el impacto que ha tenido el programa Hábitat en los municipios del Estado de México que forman parte de la Zona Metropolitana del Valle de México y el Programa de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal en la atención de los problemas de vivienda en las zonas urbanas marginadas. Esto nos permitirá evaluar si el programa es susceptible de ampliar su cobertura y en su caso adicionar una mayor cantidad de recursos.

El interés por éste tema surgió a partir de haber leído la evaluación del Colegio de la Frontera Norte en la cual se habla acerca de la situación de pobreza, carencia de vivienda, ésta es una de las primeras evaluaciones que se hicieron al programa ya que se hizo el análisis con tan sólo dos años que tenía el programa. El documento resalta los desafíos así como los aciertos que tuvo desde el principio el programa. Nos da un panorama general de hacia quien va dirigido.

La evaluación permitió observar el incremento de polígonos intervenidos por el programa, porque aunque en el año 2003 la cobertura se llevó a cabo en todo el país posteriormente se tomaron criterios específicos para elegir las localidades que serían atendidas.

La evaluación presenta de manera detallada los resultados en cada uno de los estados de la república señalando definición de polígonos atendidos, distribución de la inversión otorgada y ejercida para cada localidad, cobertura de los hogares seleccionados según el tamaño de localidad y número de habitantes.

A mi parecer la evaluación es muy completa y creí importante hacer un análisis de lo que había ocurrido en los casi diez años que llevaba operando el programa Hábitat.

Debo mencionar que me pareció importante abordar un tema relacionado con el entorno urbano porque durante mi periodo de formación académica las problemáticas urbanas me interesaron y fui orientando mi atención hacia temas relacionados con la vivienda de las zonas urbanas. Incluso en poner atención en municipios que conservan su territorio sin

permitir que la mancha urbana lo transforme, ya sea en el sentido físico o cultural, por ejemplo.

En este sentido, me percaté de la existencia de un programa social que canaliza a la población para mejorar su entorno urbano.

En lo particular consideré interesante enfocarme en la Zona Metropolitana del Valle de México por ser una de las zonas metropolitanas más importantes del país, es decir, tomar en cuenta a las delegaciones del Distrito Federal y los municipios del Estado de México que pertenecen a la ZMVM.

Sin embargo cuando comencé con la recopilación de información me encontré con la distinta forma de trabajo que hay en estas dos entidades a pesar de que la dependencia responsable del programa es la misma –la Secretaría de Desarrollo Social-, diferencia de la que hago mención en apartados posteriores.

Solamente que antes de abordar la información que respecta al programa Hábitat debo hacer una breve referencia del Estado de Bienestar que nos podrá ampliar el panorama de porqué el surgimiento de programas sociales.

Del análisis realizado se definirá si la política de vivienda requiere de una reorientación.

Marco teórico

Es importante mencionar que este programa se constituye como parte fundamental del conjunto de programas sociales que operan bajo la lógica de integridad y la visión de largo plazo en que se enmarca la política social del gobierno federal.

Como los recursos financieros no son suficientes para enfrentar las necesidades de la urbanización de los estados con alta concentración de pobreza patrimonial, se convierte en un mecanismo para priorizar los verdaderos objetivos del programa. Asimismo el porcentaje de los recursos asignados a la modalidad de Suelo para la Vivienda, presupone el afianzamiento dentro de las instituciones municipales de planeación urbana, uno de los

objetivos principales de Hábitat, comprendido por el impulso a medidas previsoras de largo plazo que permitan establecer el control del ordenamiento territorial en lo que corresponde al crecimiento de las ciudades.

Por lo que es importante enriquecer el concepto de pobreza patrimonial y hacer explícita la manera de actualizar el criterio de ingreso.

Es indispensable impulsar al desarrollo institucional de la instancia de gestión de los gobiernos locales, con la finalidad de reducir la brecha de las capacidades diferenciales de los ayuntamientos para la detección de las necesidades prioritarias y la instrumentaron de las acciones, con apego a los principios de equidad e inclusión que estructuran la operación de Hábitat, permitiendo una mayor focalización de los beneficios hacia la población en condición de pobreza patrimonial.

Como se establece en las Reglas de Operación de SEDESOL durante 2004, con el programa se ha buscado contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el Hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables. Combinando el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las zonas urbano-marginadas.

INTRODUCCION

La ciudad de México se ha caracterizado por ser el centro político económico del país haciéndolo atractivo para las personas que han buscado mejorar su calidad de vida. Se debe considerar que la ciudad de México ha desarrollado condiciones que la hacen ser una zona habitable, sumándole las diversas políticas de ordenamiento urbano que los diversos regímenes han adoptado trayendo como resultado el crecimiento acelerado y desmedido de su periferia metropolitana, el surgimiento de nuevos centros suburbanos, una creciente fragmentación social y urbana en el territorio, provocando problemas de todo tipo como puede ser el suministro de servicios hasta de convivencia social.

Las grandes conglomeraciones como la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) se enfrentan a enormes problemas para garantizar la dotación y suministro de los recursos y servicios como agua potable, electricidad, vivienda, salud, transporte, educación, empleo, entre otros a quienes habitan en ellas. Finalmente problemas que ponen en riesgo la habitabilidad de las metrópolis y en consecuencia de la calidad de vida de quienes habitan estas ciudades, en este caso de la ZMCM.

Debemos reflexionar las condiciones materiales del espacio habitado ya que, por sí solas no generan las condiciones de vidas óptimas ni necesarias en el espacio para ser habitado.

Se puede ver de dos formas la habitabilidad: la primera haciendo referencia a un espacio construido, por ejemplo parques, plazas, edificios, escuelas, viviendas, etc. ofreciendo a quienes la van a utilizar bienestar y confort.

La segunda es la relación de uso y apropiación de quienes utilizan cotidianamente dicho espacio, ya sea de forma individual o colectiva.

El espacio comprendido por la Ciudad de México desde tiempos remotos se ha caracterizado por las constantes transformaciones que de él han hecho quienes lo han habitado, con el objetivo de convertirlo en un espacio habitable. Sin embargo, las modificaciones hechas siempre estuvieron marcadas por contradicciones políticas,

económicas y sociales. Marcando una fractura histórica en el desarrollo y distribución del suelo urbano y recursos del territorio. De esta manera la consolidación de la ciudad ha traído problemas ya que puede ser un territorio propicio para ser habitado pero con poca habitabilidad.

A partir del año 1930 la ciudad rebasa los 12 cuarteles en que originalmente se encontraba dividida, comenzando a poblarse aceleradamente las delegaciones del Distrito Federal.

En las décadas siguientes a 1950 el crecimiento de los asentamientos urbanos rebasa las delegaciones llegando a los municipios del Estado de México, formando colonias populares.

Para 1980 el Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) está constituida por las 16 delegaciones del D.F. y 21 municipios del Estado de México.

Entrada la década de los 90's hasta la actualidad, el Estado se reduce por causas de las políticas neoliberales implementadas a principios de los ochenta y este delega al mercado, a través de instituciones privadas de desarrollo inmobiliario el crecimiento de la ciudad, favoreciendo la expansión de la mancha urbana, situando los desarrollos en zonas periféricas y alejadas principalmente al oriente y norte de la ciudad, dando nacimiento a lo que hoy denominamos Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

A pesar que se ha favorecido el acceso a una vivienda también se ha contribuido al crecimiento desmedido de dichas zonas.

La ZMCM se ha caracterizado por el crecimiento desmedido e irregular de la mancha urbana problema que está ligado a la solución habitacional al alcance de los sectores populares y de bajos ingresos que ha consistido en el acceso al suelo a través de procesos de urbanización irregular y autoproducción de vivienda, la llamada urbanización popular o colonias populares.

Es una falta de visión garantizar el no acceso a la vivienda que provoca vacíos y carencias en los grupos más desfavorecidos quienes al tratar de cubrir sus necesidades optan por apropiarse de terrenos de manera ilegal.

Con las restricciones que se dan entre los años 1953 y 1966 en el D.F. a la conformación de colonias populares, el crecimiento comienza a darse en el Estado de México, en lotificaciones irregulares en zonas situadas en el vaso del ex-lago de Texcoco y del municipio de Netzahualcóyotl.

Posteriormente el crecimiento se enfocó en los municipios de Chalco, Ixtapaluca y Chicoloapan. Entre los años 1970 a 1989 las presiones generadas al Estado Mexicano por el crecimiento de la población, expulsión de los campesinos a las grandes urbes y el desarrollo urbano desordenado, forzaron la implementación de políticas y creación de instituciones con el objeto de regularizar y ofrecer una forma de acceso a la vivienda. (Casos de INFONAVIT y FOVISSSTE).

ESTADO BENEFACTOR

En Europa occidental del Norte, el Estado Benefactor (EB) nació como consecuencia de las luchas de los grupos subalternos (obreros, campesinos, mujeres) dentro de Estados consolidados desde hacía siglos, y que se estaban abriendo, lentamente, hacia estos grupos como consecuencia de las protestas, movimientos, huelgas y diversos tipos de acción colectiva que éstos organizaron. Con la adquisición, en el siglo XX, del sufragio universal, ellos empezaron a ocupar centros de poder dentro de la dinámica democrática, obteniendo, en alianza con otros (principalmente campesinado y clases medias), servicios públicos y derechos a programas de bienestar. Existieron diferencias en este desarrollo entre países de corte liberal como la Gran Bretaña, los de tradición estatista como Francia, Alemania, Italia o los países escandinavos. Pero *grosso modo*, puede afirmarse, que en Europa occidental, fue más o menos continua la trayectoria que conducía de la obtención de derechos cívicos fundamentales a la adopción de programas públicos tendientes a reducir las desigualdades y proteger las familias de las altibajos del mercado laboral.

En cambio, en los países marcados por el colonialismo y una inserción tardía en el mercado internacional, aunque casi todos los Estados de Bienestar empezaron a desarrollarse a partir de la posguerra, no se siguieron trayectorias continuas ni etapas previsibles. Para América Latina, y particularmente para México, esto se debió a que las reivindicaciones laborales asociadas con la revolución industrial y el avance del capitalismo coincidieron con etapas a la vez tempranas y cruciales de la formación y consolidación de los Estados, por lo que deben analizarse en relación con tales procesos, como intento hacerlo aquí en el caso de México.

Fue marcadamente diferente el origen del EB en los países iberoamericanos marcados por el colonialismo español y una inserción tardía en el mercado internacional: aunque la industrialización arrancó desde el último cuarto del siglo XIX, con la construcción de los ferrocarriles y la internacionalización del mercado, esto había sucedido a una escala mucho menor, y en contextos políticos marcadamente militaristas, autoritarios e inestables. Por consiguiente, lejos de haber sido empujados desde abajo por las clases

subalternas, las jóvenes repúblicas de Iberoamérica parecían haber seguido una trayectoria de desarrollo, tanto industrial como del EB, impulsado desde arriba, motivado por una racionalidad productivista pura. En este panorama desaparecieron las fuerzas y alianzas populares que hubieran propiciado avances en el EB, haciendo inclusive responsables de retrasos en este proceso a los pocos y breves regímenes populistas, por las demandas desproporcionadas (en relación con los recursos disponibles) que se suponía que éstos habían despertado entre las masas.

En América Latina, por consiguiente, el desarrollo industrial no fue acompañado del surgimiento de regímenes democráticos, por lo que se vuelven inaplicables para esta región las explicaciones que respaldan el desarrollo del EB en Europa occidental.

El Estado de Bienestar mexicano fue producto del proceso de formación del Estado post-independiente, y posteriormente de la consolidación y transformación del Estado nacido de la Revolución de 1910.

SURGIMIENTO DEL ESTADO BENEFADOR EN MEXICO

Podría decirse que el período de gobierno del General Lázaro Cárdenas constituyó la reafirmación de la personalidad de la Nación Mexicana, en la medida en que la movilización de la sociedad fue, en gran parte, fruto de las decisiones de la autoridad central y no de una dinámica propia; de esta manera, la organización de los diferentes sectores sociales que protagonizarían el período de industrialización se realizó a la sombra del gobierno del Estado y en dependencia de éste.

Las reformas sociales realizadas no solo reafirmaron la adhesión del movimiento obrero y campesino al gobierno, sino que brindaron también la oportunidad de la industrialización, ya que permitieron en cierta medida la expansión del mercado interno. La corporativización de las masas y la organización de la clase empresarial en cámaras, fue el mecanismo del que se valió el gobierno para dotar al país de un sistema político apto para afrontar el reto del crecimiento económico. En este sentido, este momento histórico sentó las bases para que el gobierno asumiera el papel de Rector y Protagonista activo del desarrollo económico del país, en la medida en que ninguna de las clases sociales existentes después del proceso revolucionario tenía la fuerza para imponer un determinado Modelo de Desarrollo.

Sin embargo, el discurso político manejado durante el período cardenista había provocado la pérdida de confianza de la incipiente clase empresarial, lo que se tradujo en fuga de capitales y en estancamiento de la inversión con lo que se preparaba el terreno para la aparición del Estado Benefactor en sus dos modalidades, en la medida en que el país dado el escaso desarrollo de las fuerzas productivas, y la incertidumbre sobre el rendimiento de las inversiones, requería de la estimulación inducida de la demanda agregada.

El fenómeno inflacionario empezó a aparecer como característica del modelo adoptado, la emisión de billetes y el aumento del crédito doméstico se constituyeron en el mecanismo para continuar el proceso de reformas sociales y estimular el proceso productivo. Hay que señalar que gran parte de los recursos propios del gobierno provenían de los impuestos al comercio exterior, lo que denotaba la presencia aún notoria del modelo de desarrollo

hacia afuera puesto que en general el proceso de industrialización se caracteriza, en términos fiscales, por una pérdida de importancia del comercio exterior y un creciente dinamismo del mercado interno.

En conclusión el sexenio cardenista dotó al gobierno de nuevos instrumentos técnicos y políticos para intervenir en el proceso productivo, sentando las bases políticas del Estado Benefactor. El papel jugado por la burguesía nacional fue secundario en comparación al del gobierno y a las movilizaciones populares promovidas por éste; sin embargo, el gobierno de Manuel Ávila Camacho al amparo de la coyuntura que brindó la Segunda Guerra Mundial al proceso de industrialización del país, promovió un giro en la política industrial y agraria seguida hasta ese momento. En este sentido, el apoyo dado al ejido como forma de organización productiva del campo disminuyó considerablemente y se sustituyó por un apoyo decidido a la propiedad privada, considerada como la mejor forma de tenencia de la tierra para aumentar la producción y proveer de materias primas al sector industrial. Además de los recursos legales de que se hicieron uso dentro de la nueva política agraria, también se echó mano del discurso político mediante el cual con el pretexto de la guerra, se hizo un llamado para limitar las pugnas entre los diferentes sectores que formaban el sector campesino; a este respecto hay que señalar el apoyo que brindó la CNC a la política agraria del gobierno.

El crecimiento industrial pasó a ser el centro de gravedad de la política económica y por esta razón, las movilizaciones obreras fomentadas por el cardenismo y que en su momento eran necesarias para iniciar la expansión del mercado interno, debían de dar paso a la conciliación de intereses para iniciar lo que a partir de 1940 se concibió como el destino de la Revolución Mexicana: **el crecimiento económico como medio de lograr la justicia social**. Para lograr este propósito, el derecho de huelga debía de ser sujeto a un marco político y legal más estricto con el objeto de asegurar las condiciones de reactivación de la inversión privada; en este sentido, se favoreció la creación en 1942 del Consejo Obrero Nacional, que agrupaba a las principales organizaciones obreras y que propuso la conciliación y el arbitraje como mecanismo alternativo de solución a los

conflictos laborales, es decir, se proponía la solución de las pugnas obrero-patronales sin entorpecer el proceso productivo.

Antes de la creación del Consejo Obrero, el gobierno había dado ya los primeros pasos al reformar la Ley Laboral fijando los requisitos de la huelga legal y las sanciones para las ilegales. Como complemento a estas acciones, el gobierno buscó consolidar la estructura organizacional de la que iba a ser la fracción de la burguesía en la que se apoyaría para llevar a cabo su política industrial; en este sentido se ubica la Ley de Cámaras de 1941 que separó las cámaras comerciales de las industriales con la intención de que éstas últimas se sustrajeran de la poderosa influencia del comercio -que por entonces aún era la fracción de la burguesía más consolidada- y pudieran comenzar un desarrollo autónomo. En concordancia con lo anterior, el 5 de diciembre de 1941 se crea la Confederación Nacional de La Industria de la Transformación (CANACINTRA); además, por medio de la Ley que regulaba a este sector, se sentaron las bases para su desarrollo y se establecieron exenciones fiscales para las industrias nuevas o estratégicas.

Desaparecido el peligro que representaba la guerra, la CTM buscó desligarse del Consejo Obrero Nacional para recuperar la iniciativa como la organización obrera de mayor influencia, adoptando como propio el nuevo modelo de desarrollo basado en la industrialización y realizando un pacto con la burguesía nacional y particularmente con la agrupada en la CANACINTRA. Debe señalarse que el Consejo Obrero Nacional nunca constituyó un verdadero frente obrero, debido a la diferencia de tamaño de las organizaciones integrantes (la más grande era la CTM con 145,471 afiliados hacia 1946) y porque su razón de existir se debió más bien a la necesidad de mediatizar al movimiento obrero, si bien con la intención de no perder el apoyo del gobierno y consolidar los logros alcanzados en el sexenio cardenista.

De la alianza mencionada surgió un plan de 6 puntos que le fue presentado al Presidente el 26 de agosto de 1945, entre los que destacaba el apoyo arancelario que debería brindar el gobierno como mecanismo de protección a la industria nacional. Así pues, el **modelo de**

desarrollo hacia adentro pasó a ser la prioridad en la política económica del gobierno y el objetivo social en torno al cual deberían de agruparse las diferentes fuerzas sociales.

Puede decirse al respecto de este período, que la actividad gubernamental se dedicó a consolidar la estructura institucional necesaria para el desarrollo de un capitalismo dirigido; La "socialización bastante completa de las inversiones" de la que habló Keynes solo se realizó en forma parcial en este sexenio y en los siguientes, limitándose sobre todo al gasto en infraestructura ya que el proyecto consideraba que la participación de la burguesía nacional era necesaria para llevarlo a buen término. De esta manera el Estado Benefactor se manifestó de dos formas:

- a) ejerciendo una función orientadora sobre las decisiones de los agentes económicos consistente con los objetivos de crecimiento industrial, por medio de instrumentos como la política tributaria; y
- b) utilizando el financiamiento inflacionario del déficit del sector público como forma de administrar la demanda agregada, estrategia que se continuó usando hasta bien entrada la década de los 50.

Hay que mencionar que las organizaciones obreras y campesinas cuyo desarrollo se favoreció durante el período cardenista, se transformaron en mecanismos de control político que le permitieron al gobierno llevar a cabo su política industrial ya que pasaron a ser un medio a través del cual-y gracias precisamente a su organización-se limitaron las demandas provenientes de estos sectores.

Puede decirse que el Estado Benefactor optó por considerar a la burguesía nacional como aliado estratégico, en la medida en que incluso las organizaciones obreras como la CTM removieron de sus programas el objetivo de la sociedad sin clases, por el del crecimiento económico como nuevo mecanismo de redistribución del ingreso.

El uso del financiamiento inflacionario del déficit que hemos mencionado, se derivaba en parte del "peligro" que representaba el uso de una política tributaria más agresiva en términos de desaliento a la inversión privada. Así pues, entre 1940 y 1960 la relación

impuestos a PNB era menor en México que en el resto de Latinoamérica, e incluso existen evidencias de que el sistema tributario mexicano tenía características regresivas que favorecían la concentración del ingreso. Además, la política económica adoptada si bien favoreció el crecimiento económico que se concentró sobre todo en la Ciudad de México, generó un fuerte problema inflacionario y una pérdida de reservas internacionales que condujeron en 1954, a la devaluación del peso frente al dólar en un 160% al pasar de 4.80 pesos por dólar a 12.5 pesos por dólar.

A raíz de la devaluación de 1954 la inflación alcanzó el 30% lo que vino a demostrar el hecho de que a pesar del proceso de sustitución de importaciones iniciado en el régimen de Ávila Camacho, la economía mexicana continuaba fuertemente ligada al exterior. Este fenómeno provocó el descontento en los grupos de ingresos medios y bajos cuyos salarios habían disminuido en términos reales, no sólo por la inflación sino por la oferta de mano de obra excedente que provenía del campo, así como por el manejo de las demandas que posibilitaba el control del movimiento obrero. La respuesta del gobierno federal fue la de instrumentar una política económica que combinara el crecimiento sostenido con la estabilidad en precios.

Las distorsiones que provocaron la devaluación, se constituyeron a partir de entonces en una constante en la historia económica de México, en la medida en que la demanda interna en expansión se traduce en aumento de importaciones que presionan la balanza de pagos; este aumento de importaciones es provocado no solo por la limitada capacidad de respuesta de la planta productiva, sino por las diferencias de tasas de inflación entre México y los E.U. Por esta razón la disminución de la tasa de crecimiento en los precios era una opción para evitar las crisis de balanza de pagos, sin necesariamente resolver el problema de la integración de la planta productiva nacional.

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, la nueva estrategia económica consistió en financiar los déficits de una manera menos inflacionaria; a partir de 1955 el incremento de precios anual fue de menos del 3% y el proceso de crecimiento siguió apoyado por la inversión del gobierno federal en infraestructura, de tal forma que el PIB continuó

creciendo a tasas del 6% anual. En términos de distribución del ingreso, la política económica hasta 1970 fomentó la concentración de éste y por tanto "sentó las bases" de lo que es uno de los principales cuellos de botella de la economía mexicana: la falta de expansión del mercado interno, en la medida en que la participación en el ingreso nacional de cerca de la mitad de la población mexicana, era insuficiente para generar una demanda capaz de sostener el proceso de industrialización con lo cual ésta capacidad se concentró en los niveles superiores de ingreso.

El resultado del esquema de crecimiento adoptado hay que entenderlo como la consecuencia de un proceso de decisiones políticas que optaron por el crecimiento económico en detrimento del desarrollo, entendiendo éste último como la elevación de los niveles de vida de la población; sin embargo, la idea generalizada dentro de la cúpula del poder era que sin el crecimiento en el producto no podrían repartirse los beneficios alcanzados. A pesar de todo, a todas luces era evidente que los mecanismos redistributivos fueron insuficientes y hay que decir que ni siquiera el esquema de análisis nekeynesiano, que de alguna manera inspiraba el accionar del gobierno mexicano, se había "planteado la redistribución del ingreso como un problema fundamental de análisis". De esta manera, en 1950 las familias que formaban el 50% inferior dentro de la escala de ingresos recibían el 19.1% del ingreso total, mientras que para 1963 este porcentaje se había reducido a 15.5%; de hecho puede decirse que el modelo de industrialización promovió la distribución del ingreso en los deciles intermedios de la escala.

Para sostener este modelo de desarrollo el Estado Mexicano ha recurrido al nacionalismo que, como lo señala Arnaldo Córdova, no es más que la forma ideológica de la que se reviste el populismo, que se constituye en mecanismo de manipulación de las masas mediante la promoción limitada de las demandas populares como válvula de escape parcial, y que no buscó un cambio de fondo en las relaciones sociales; sirviendo por tanto a sostener el crecimiento económico. Como complemento necesario de este fenómeno, se encuentra la cultura política de las masas populares que fue la principal fuente de

apoyo difuso al régimen, y cuyo origen puede encontrarse en el hecho de que aún aquellos sectores capaces, por estar organizados, de plantear demandas coherentes al sistema político, se hallaban en gran parte despolitizadas y en cierto sentido dispersas, ya que la corporativización de la sociedad iniciada por Cárdenas, cuidó mucho el mantener separados a los distintos sectores e impidió la formación de frentes populares con lo que la capacidad arbitral y directiva del Presidente se mantuvo como la "única" fuerza capaz de satisfacer las demandas populares.

El sistema político mexicano y sus objetivos declarados o institucionales incluidos en la Constitución de 1917, puede concebirse en los términos de una organización cuyos fines - fruto de un proceso político- pueden ser no operativos e incluso contradictorios (apoyo a la clase empresarial para elevar el nivel de vida de obreros y campesinos), por lo que en el proceso de implementación de las decisiones, estas contradicciones deben ser resueltas haciendo una priorización que quedó siempre a cargo de la institución presidencial; cuya capacidad de acción, basada en la corporativización de la sociedad, se constituyó en el principal mecanismo de control político. "El estado Mexicano se constituyó sobre la base de una integración dirigida políticamente, llegando a abarcar la mayor parte de los sectores organizados de la población y adoptando los intereses de estos sectores como programa, modificable según las circunstancias y según la correlación de fuerzas existentes...".

La intervención directa del gobierno en el proceso de inversión se concentró sobre todo, en la creación de infraestructura para el desarrollo del sector privado con lo que se alcanzaron altas tasas de crecimiento lo que sin embargo, no se tradujo en una mejor distribución del ingreso.

ESTADO BENEFADOR Y DESARROLLO SOCIAL

Para analizar el desarrollo social en México se optó por mostrar sus características más sobresalientes en dos grandes vertientes. Por un lado, la descripción de las políticas sociales y, por el otro, la evolución de algunos indicadores considerados clave y que están disponibles para el periodo histórico que va del fin de la Revolución Mexicana hasta la actualidad.

El interés por el desarrollo social como un asunto público está vinculado al surgimiento del Estado de Bienestar. Sus antecedentes se encuentran en los programas de protección social que incluían seguros contra enfermedades y/o accidentes de trabajo instituidos por Otto Von Bismarck en Alemania en la segunda mitad de la década de 1880. Se considera que el Estado de Bienestar como tal surgió en Inglaterra en la década de 1940 a raíz del Informe Beveridge, presentado en 1942, el cual dio origen al Estado benefactor inglés cuya finalidad fue combatir “la indigencia, las enfermedades, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad”. Así, la población adquirió derechos sociales por su condición de ciudadanos y no por su posición en el mercado de trabajo. El financiamiento de la seguridad social universal respondió a un pacto social entre trabajadores, Estado y empresarios, esto es, la sociedad reconoció y asumió un *principio de solidaridad entre clases*.

Aunque en México y en el resto de América Latina no se conformó un Estado de Bienestar, tuvieron lugar arreglos entre el Estado, los patrones, los trabajadores y otros sectores de la población que institucionalizaron la forma en que se produce y distribuye el bienestar, por lo cual se considera que configuraron un *régimen de bienestar*. En México, se estableció un régimen de bienestar dual: por un lado se privilegió a la población urbana organizada, empleada en el sector público y en las ramas más dinámicas de la economía y, por el otro, se excluyó al resto de la población.

Diversos autores fechan el inicio del desarrollo social y económico del México moderno al término de la Revolución Mexicana. Para la descripción de la evolución del desarrollo social se utilizan las cuatro fases propuestas por Carlos Barba quien emplea como criterio

de periodización los avances y transformaciones del régimen de bienestar y de las políticas sociales.

Periodo 1917-1940 Fase de constitución de la política social posrevolucionaria.

En este periodo se perfiló la naturaleza de la política social posrevolucionaria, de la que emergió el régimen de bienestar mexicano. La Constitución de 1917 tenía un elevado contenido social, principalmente en los artículos 3, 4 y 123, y consagraba la intervención del Estado en la promoción del desarrollo social, en el artículo 25 constitucional. No obstante, aún en la década de 1930 el gobierno de México mantuvo restringido su papel por la escasez de recursos presupuestarios y porque todavía predominaba el paradigma liberal, que limita la participación del Estado en la economía y privilegia la acción individual.

Durante estos años, se realizaron acciones importantes en el campo de la salud pública, entre las que destacan las campañas sanitarias, de vacunación y de educación higiénica, realizadas por el Departamento de Salubridad, creado en 1917. A partir de 1934, con el primer plan sexenal de gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, estas campañas se extendieron por todo el país y comenzó la provisión sistemática de servicios de salud. Para cumplir con estas funciones se creó en 1938 la Secretaría de la Asistencia Pública. En 1943, durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, la fusión de ambas dependencias dio lugar a la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Los problemas de salud pública en México estaban íntimamente relacionados, por un lado, con el analfabetismo y las bajas tasas de escolaridad y, por el otro, con las casi inexistentes redes de agua potable, drenaje y alcantarillado. A partir de 1940, la creciente cobertura de infraestructura social básica, junto con las campañas sanitarias y de alfabetización, contribuyeron a elevar las condiciones de salud de buena parte de la población, sobre todo urbana y semiurbana, lo que se reflejó en la notable disminución de las enfermedades infecciosas y parasitarias.

En materia educativa, en 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública asumiendo el Estado la responsabilidad de otorgar educación primaria a toda la población. Los programas educativos se volcaron hacia las campañas de alfabetización. Al inicio del gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas se emprendieron acciones para extender la educación pública en el nivel de primaria. En 1921, de un total de 11 millones 749 mil habitantes, 61.5 por ciento era analfabeta y para 1940 esta cifra disminuyó a 58 por ciento, una reducción claramente insuficiente.

La crisis económica mundial de 1929 impulsó el surgimiento del Estado interventor. Para México, nación agrícola que exportaba productos primarios e importaba bienes manufacturados, la crisis fue un golpe decisivo. De 1929 a 1932 el comercio exterior cayó a la mitad. Esto condujo a especialistas y funcionarios públicos a modificar el manejo de la economía, lo cual allanó el camino hacia la industrialización del país. No obstante, fue hasta el periodo de la segunda posguerra cuando la intervención gubernamental adquirió mayor vigor.

Durante la primera mitad del siglo XX el logro de la *integración nacional* fue uno de los principios que promovieron y justificaron las políticas sociales y económicas como acciones prioritarias, debido a la gran dispersión y aislamiento de los centros de población. Entre las múltiples acciones del Gobierno Federal en esa dirección están la construcción y la ampliación de carreteras y caminos para comunicar a pequeñas poblaciones, ciudades y entidades federativas, para favorecer el tránsito de bienes, servicios y personas. En 1930, el país contaba con mil 420 Km. de longitud de carreteras, caminos de terracería y de brechas; en el decenio de 1940 hubo un aumento progresivo de los diferentes tipos de caminos, sobre todo de carreteras pavimentadas. En 1955 la extensión de este tipo de caminos era de 32 mil 224 Km. y para 1970 llegó a 71 mil 520 Km.

Periodo 1940-1982 Etapa de articulación entre la política social y el modelo de sustitución de importaciones.

A partir de 1940, los gobiernos pusieron mayor énfasis en el logro del crecimiento económico a través de la industrialización. Así, aunque continuó la promoción estatal del desarrollo social, se consideraba que el crecimiento económico se convertiría en sí mismo en un mecanismo para elevar el nivel de vida de la población.

A lo largo de las décadas de 1940 y 1950 la inversión pública en infraestructura y el fomento industrial fue prioritaria. La ampliación de las áreas de riego, la construcción de presas y diques, la electrificación de amplias zonas del territorio, la construcción de carreteras y de sistemas de comunicaciones, generaron empleos e ingresos. Mientras la estructura productiva se amplió y diversificó, las acciones de bienestar, acotadas a grupos organizados urbanos, se tradujeron en la mejoría de diversos indicadores sociales, sobre todo en términos de ampliación de la cobertura de salud y educación.

El gasto social creció en la medida en que se ampliaron los servicios básicos, las acciones de salud y de educación. La intervención estatal en la economía se financió con los ingresos petroleros, los cuales fueron insuficientes, por lo cual se inauguró el recurso de utilizar el déficit fiscal. Entre 1940 y 1958 la inflación creció como resultado del déficit público que financió la intervención en la economía y las acciones sociales, provocando que los logros de los asalariados se revirtieran. Para combatir la inflación y reducir el déficit, la política económica de los años siguientes se centró en el crecimiento sin inflación, por lo que se conoce a este periodo como de *Desarrollo Estabilizador* (1958-1970).

La intensa actividad gubernamental a favor del desarrollo económico desplegada de 1950 a 1970 fue alentada por las propuestas de crecimiento económico mediante la industrialización por sustitución de importaciones promovida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), creada en 1947. Estas recomendaciones

coincidieron con el discurso y los objetivos nacionalistas que caracterizaron a este periodo.

En este periodo, el avance más importante en materia social fue la creación, en 1943, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y, posteriormente, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959, que sustituyó a la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro. Estas instituciones garantizaron el derecho a la salud y la seguridad social. La seguridad social ya se había instaurado en varios países de América Latina (Argentina, Chile, Uruguay, entre otros) de manera que México estaba rezagado en la materia. A mediados de la década 1960 el sistema de protección social registró un logro notable al hacer obligatorias las aportaciones empresariales para la vivienda social.

Para Viviane Brachet, el rasgo más significativo de la década de 1940 fue el surgimiento y la consolidación del corporativismo, el cual devino crucial para el desarrollo social ya que buena parte de los beneficios en materia de bienestar y seguridad social se destinaron, desde entonces, a los grupos de trabajadores organizados. De esta forma, Brachet considera que la seguridad social y los avances en materia laboral fueron una forma de controlar al movimiento obrero ante el fin de la Segunda Guerra Mundial, el avance del socialismo y el comienzo de la Guerra Fría.

La agenda internacional tuvo gran influencia en el diseño de políticas sociales, a través de la difusión de las medidas de bienestar europeas como modelo para elevar las condiciones de vida de la población o bien, mediante la activa intervención de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo. Ante el triunfo de la Revolución Cubana, el gobierno de Estados Unidos creó en 1963 la Alianza para el Progreso como agenda del desarrollo social en esta década, estrategia que contó con amplio apoyo de instituciones multilaterales como el Banco Mundial, fundado en 1944 y el Banco Interamericano de Desarrollo creado en 1957.

El fin del desarrollo estabilizador

El agotamiento del modelo de crecimiento se expresó en fuertes desequilibrios económicos y financieros al comenzar la década de 1970. Entre los problemas que ya eran manifiestos desde mediados de la década 1960 puede mencionarse el elevado crecimiento demográfico (3.2 por ciento anual) frente al cual las políticas de empleo, educación, habitación, atención a la salud, asentamientos humanos, cobertura de demanda de alimentos y vestido, eran insuficientes. A partir de 1970, se inició una tendencia descendente en el crecimiento demográfico explicable, en buena parte, por las políticas de control de la natalidad.

Los montos del financiamiento al desarrollo social proporcionados por la Alianza para el Progreso, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento disminuyeron drásticamente, de 89 millones de dólares en el bienio 1962-1964 se pasó a 25.1 millones en 1964-1970. Estos préstamos se emplearon principalmente en la ampliación de redes de agua potable y drenaje y, en menor medida, para la educación.

La crisis económica de 1976 paralizó las acciones sociales reformistas y la austeridad fiscal condujo a un acercamiento más estrecho del Estado con la iniciativa privada, conocido como Alianza para la Producción. De acuerdo con Rolando Cordera, la estrategia de industrialización sustitutiva favoreció el crecimiento económico pero moldeó un desarrollo social desequilibrado y, aunque hubo una disminución relativa de la pobreza, la desigualdad social se erigió como un rasgo inherente al desarrollo social del país.

El breve auge petrolero de comienzos del decenio 1980 permitió nuevas reformas sociales que casi de inmediato fueron detenidas por el surgimiento de la crisis de 1980-1982, desencadenada por la imposibilidad de pagar la deuda externa. Se inició la reforma del Estado que, entre otras cosas, implicó el redimensionamiento del sector público y el replanteamiento del papel del Estado en las políticas sociales.

Políticas sociales precursoras del combate a la pobreza

En 1973 se instituyó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural Integral (Pider), cuya finalidad fue integrar todos aquellos programas destinados al medio rural, ejecutados por los tres niveles de gobierno. Se pretendía que los programas de desarrollo rural fuesen autofinanciables. Parte de los recursos del Pider provinieron de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

En 1976 se crearon dos programas emblemáticos de ese momento, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y el Sistema Alimentario Mexicano. El primero es un antecedente notable de las políticas de combate a la pobreza, que por medio de la Coordinación General del Programa realizó un amplio diagnóstico sobre la situación de los grupos y áreas marginadas del país. Sus resultados mostraron una radiografía de la marginación que hizo posible programar acciones específicas en los campos de la salud, abasto alimentario, mejoras en viviendas rurales, ampliación de las redes de agua potable, electrificación, construcción de caminos, así como actividades de apoyo a la organización campesina. Aunque el programa sólo tuvo vigencia de 1976 a 1982, el enfoque de atención a grupos marginados, sobre todo en el medio rural, fue un reconocimiento implícito de que las políticas universales y los subsidios generalizados a los consumos aplicados hasta el momento no llegaban a esos segmentos de la población, como revelaron los estudios realizados.

El Sistema Alimentario Mexicano buscaba combatir la pérdida de autosuficiencia alimentaria en productos básicos agropecuarios y coadyuvar a disminuir la pobreza extrema. Estos dos programas fueron cancelados al comenzar la crisis económica y financiera de comienzos de la década de 1980 que dio lugar al proceso de ajuste estructural. Estas circunstancias condujeron a un cambio profundo en las políticas sociales.

Periodo 1982-1988 Fase de crisis de articulación entre la política social y la industrialización.

A partir de la década de 1980, México vivió un proceso de crisis y ajuste estructural que implicó un cambio de modelo económico basado en la apertura económica y comercial y en la desregulación financiera. Este proceso trajo consigo profundos cambios en el diseño y ejecución de las políticas sociales, como la sustitución del universalismo –que privilegió a estratos medios y altos urbanos— por políticas y programas selectivos y focalizados a los segmentos de población con mayores carencias y rezagos.

Con el proceso de ajuste iniciado en 1982-1983 el gasto público en general y el social en particular, tuvieron recortes sustantivos. La política social fue sometida a criterios de eficiencia en la asignación de recursos. La falta de presupuesto para enfrentar la demanda de bienes y servicios públicos amplió las desigualdades sociales y la pobreza aumentó.

Llama la atención la ausencia de políticas sociales compensatorias que amortiguaran los efectos de la crisis y el ajuste estructural, con excepción de los Programas Regionales de Empleo, cuyos efectos fueron muy limitados.

Periodo 1989-2011 Cambio en el paradigma del bienestar.

A partir de 1988 inició una nueva etapa de la política social mediante un paquete alternativo de bienestar social que buscó compensar los rezagos sociales con recursos fiscales escasos. Las políticas sociales de la década de 1990 significaron una *suavización de las políticas de mercado abierto*, con un nuevo enfoque en las políticas de bienestar, en las cuales se mezcla el asistencialismo con políticas sociales selectivas y programas focalizados.

El primero de estos programas fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) iniciado en 1988. De acuerdo con Rolando Cordera el desafío era grande ya que a los rezagos acumulados se sumó la demanda de nuevos servicios, como la construcción de más escuelas, la ampliación y la rehabilitación de la infraestructura básica (agua potable,

alcantarillado), el rezago habitacional y la demanda de servicios de salud tanto de los beneficiarios de sistemas institucionales como de los que estaban fuera de los mismos.

Las acciones del Programa Nacional de Solidaridad tuvieron como eje de articulación el fomento de las relaciones sociales en las comunidades en pobreza extrema, para lo cual los recursos fiscales federales se proporcionaron a las comunidades, situación propicia para el manejo clientelar del Programa, lo que provocó fuertes críticas. El Programa estaba dirigido a los indígenas, los campesinos en pobreza extrema y los grupos urbanos marginados más afectados por las políticas de ajuste. Las acciones se realizaron en los ámbitos de alimentación, salud, tenencia de la tierra, vivienda, la educación e infraestructura agropecuaria. Según Mario Coria, el impulso a las redes sociales de cada comunidad y la recuperación de políticas y programas específicos de atención a los más pobres fueron las principales aportaciones de Pronasol. El cambio de enfoque que implicó el diseño y ejecución de Pronasol introdujo cambios en los programas asistenciales anteriores que no dejaban espacio para la participación de las personas.

Desde finales de la década de 1980, en la medida en que la reforma económica y el cambio estructural avanzaron, el gasto social registró una paulatina recuperación. Así, en 1988 el gasto social representó 31.9 por ciento del gasto programable y en 1993 ascendió a 51.1 por ciento. Los renglones de gasto social que tuvieron mayores incrementos fueron educación y salud.

En 1997 inició el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) con un enfoque de política social integral, que proporciona servicios de salud, alimentación y educación para desarrollar las capacidades de las personas y las familias en condiciones de pobreza extrema, incorporando un enfoque de género que pretendía favorecer la asistencia y la permanencia de las niñas en la escuela y el papel de la mujer en casa, al administrar las transferencias monetarias que el programa proporciona. A partir del 2001 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) se denomina Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Progresá inició sus actividades atendiendo a familias en pobreza extrema

en el medio rural y, a partir del 2001, Oportunidades ha extendido su cobertura a zonas urbanas.

Oportunidades, que es un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a la formación de capital humano, es considerado un programa social exitoso y emblemático: su diseño, operación y buenos resultados en la reducción de la pobreza extrema ha favorecido a que se tome como modelo en otros países de América Latina.

El programa Oportunidades forma parte de la estrategia Contigo, que es una estrategia integral de desarrollo social enfocado a la disminución de la pobreza. Contigo se concibe como una nueva forma de abordar el desarrollo social, superando las deficiencias de los programas anteriores, que tendían a duplicar esfuerzos y, por otro lado, a dejar áreas prioritarias sin atención. De acuerdo con Miguel Székely “la idea central en la nueva estrategia es que en México la pobreza y, en general, los rezagos sociales, son causados principalmente por la elevada desigualdad en la posesión de recursos y no por la incapacidad de la economía para generar bienes y servicios para toda la población.” Contigo está basado en cinco vertientes: capacidades, oportunidades, seguridad, patrimonio y equidad.

Las reformas económicas han dado resultados mixtos. Las reformas han sido exitosas al conseguir los equilibrios fiscales y controlar la inflación. No obstante, el ritmo de crecimiento económico y la evolución del mercado laboral no han sido favorables para la reducción de la pobreza en México.

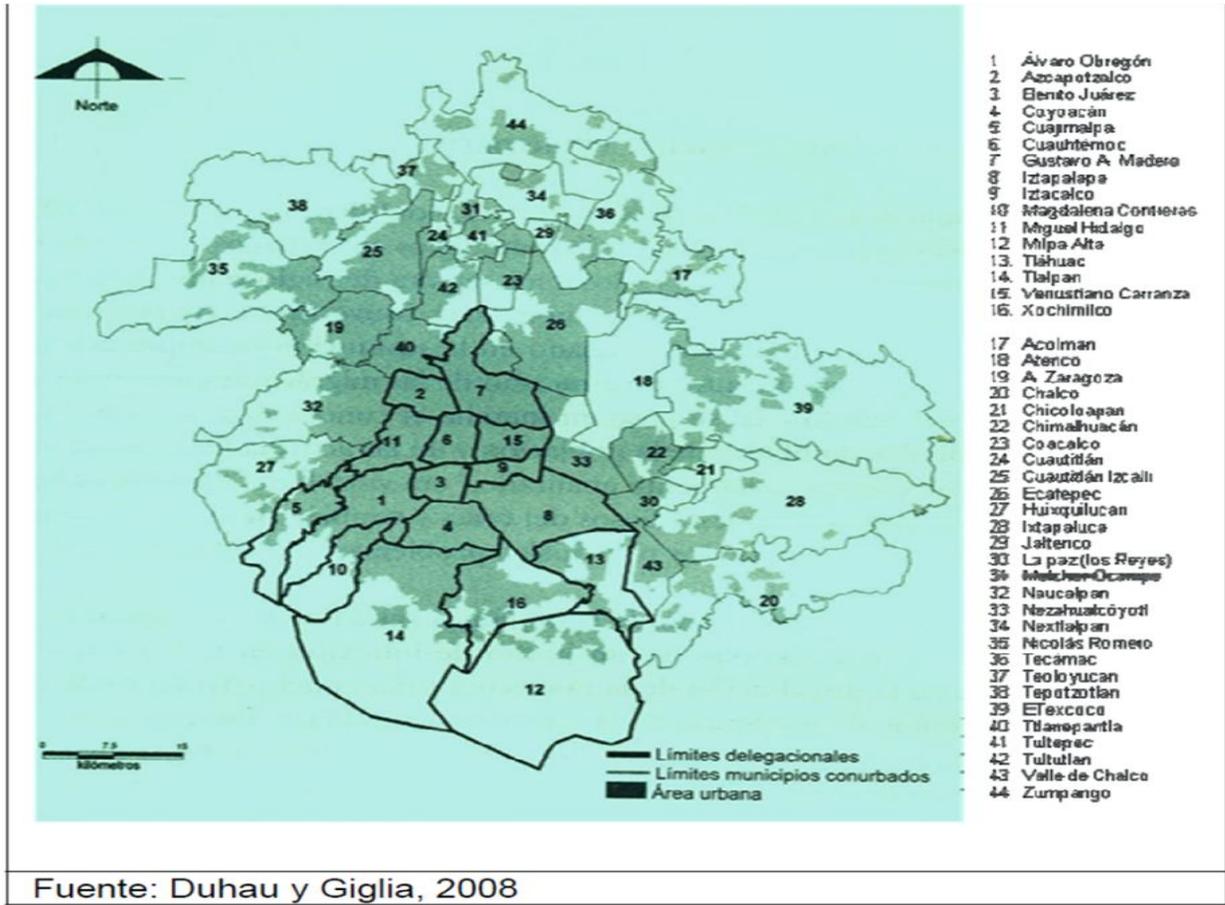
La CEPAL destaca que dos características generales en los países de América Latina son la terciarización y la informalización. Durante la década de 1990, el pobre desempeño económico se ha combinado con una profunda transformación de la estructura ocupacional. El empleo ha seguido descendiendo en los sectores primario y secundario, y ha aumentado en el comercio y en los servicios. Esto ha traído consigo una creciente informalización de la fuerza de trabajo. Se estima que en México existían 8.6 millones de personas ocupadas en el sector informal en 1995, lo que equivale a 25.7 por ciento del

total de personas ocupadas. Para 2003 la ocupación en la informalidad aumentó a 10.8 millones de personas, cifra que representa 26.7 por ciento de la ocupación total del país; este año la producción del sector informal representó 10 por ciento del PIB. No está por demás recordar que este amplio segmento de la población no tiene acceso a la seguridad social, ni a servicios de salud institucionales. A partir del 2003 se le brinda el Seguro Popular.

Se considera que la política económica no ha sido benéfica para el mejoramiento de las condiciones de bienestar en los últimos 25 años, ya que no hay congruencia entre los objetivos de la política social y la política económica. De hecho, la política social ha funcionado como paliativo de los resultados negativos del bajo crecimiento económico y de los procesos de ajuste estructural.

Las políticas y programas sociales para la superación de la pobreza fueron perfeccionándose tomando la experiencia de Pronasol y, sobre todo, las recomendaciones del Banco Mundial. El enfoque de programas selectivos y focalizados lleva implícita la concepción de que la reducción de la pobreza solo podrá lograrse con la participación de los beneficiarios (la corresponsabilidad). Para poner fin al sesgo asistencialista, los programas dan prioridad al desarrollo de las capacidades de las personas para que, una vez que cese la intervención de política pública, tengan los elementos para enfrentarse al mercado laboral y a la vida social.

DELIMITACION DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MEXICO (ZMVM)



**PROGRAMA DE COMBATE A LA POBREZA: HÁBITAT.
EL CASO DEL ESTADO DE MEXICO Y EL DISTRITO FEDERAL**

ORIGEN ONU-HABITAT

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT se estableció en el año 1976 como resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, realizada en Vancouver, Canadá. La organización se encarga de coordinar actividades en asentamientos humanos dentro del sistema de Naciones Unidas. Los principales objetivos de la agencia son:

- Facilitar el intercambio de información sobre vivienda y desarrollo sostenible de asentamientos humanos.
- Colaborar en países a través de asesoría técnica para enfrentar los desafíos de la urbanización desordenada en las ciudades.
- Promover vivienda digna para todos.

El mandato establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas para UN-HABITAT es promover pueblos y ciudades social y ambientalmente sostenibles con el objetivo de proveer de una vivienda adecuada a las personas.

Los documentos que conforman el mandato de la organización son los siguientes:

- La Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos
- La Agencia Hábitat
- La Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos
- La Declaración sobre Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio
- La Resolución 56/206

La agencia cuenta con un presupuesto que proviene de cuatro principales fuentes, la mayor parte es de contribuciones de socios de cooperación técnica multilateral y bilateral; también recibe aportaciones de gobiernos, fundaciones, autoridades locales y cerca de 5% del presupuesto regular de Naciones Unidas.

Los pueblos y ciudades crecen a ritmo acelerado siendo la urbanización el desafío que enfrenta la comunidad mundial. Consecuencia de esto es que ahora las ciudades son el hogar de la humanidad y el centro de gran parte de la producción nacional y de consumo, procesos económicos y sociales generadores de riqueza y oportunidades. Sin embargo también acarrear delincuencia, contaminación, enfermedades y pobreza. Muchas ciudades, especialmente en países de desarrollo, los habitantes que se ubican en tugurios tienen poco o ningún acceso a la vivienda, el agua y el saneamiento. Es ahí donde UN-HABITAT interviene para mejorar.

UN-HABITAT ejecuta dos grandes campañas en todo el mundo - la Campaña Mundial sobre Gobernanza Urbana y la Campaña Mundial de Seguridad de la Tenencia. UN-HABITAT y el Banco Mundial tienen una iniciativa para el mejoramiento de barrios, denominada la Alianza de Ciudades, que promueve políticas y estrategias de desarrollo de vivienda eficaces; desarrolla campañas para el derecho a la vivienda; promueve ciudades sostenibles, la planificación y la gestión urbana sostenible, gestión de la tierra en post-conflicto y la reconstrucción en países devastados por la guerra o los desastres naturales.

La investigación y la vigilancia del desarrollo económico urbano, el empleo, la reducción de la pobreza, sistemas municipales de financiación de viviendas e inversiones urbanas. También ayuda a fortalecer vínculos urbano-rurales, y el desarrollo de la infraestructura y la prestación de servicios públicos.

UN-HABITAT tiene unos 154 programas técnicos y proyectos en 61 países de todo el mundo, la mayoría de ellos en los países menos desarrollados.

Los programas de UN-HABITAT

- Internacional que trabajan hacia fines similares.
- Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local
- Alianza para las Ciudades
- Observatorio Urbano Global
- Programa de Derechos a la Vivienda
- Localizando la Agenda 21
- Perfil Rápido del Sector Urbano para la Sostenibilidad (URPS)
- Fortalecimiento de las Instituciones de Formación
- Programa Ciudades más Seguras
- Programa Ciudades Sostenibles
- Programa de Gestión Urbana
- Programa de Agua y Saneamiento
- Operaciones Fondo Semilla Experimental Reembolsable
- y Otros Mecanismos Innovadores
- Mejoramiento de Barrios Marginales

La Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT (ROLAC), opera en Río de Janeiro desde 1996, apoyando proyectos y programas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en asentamientos humanos precarios, promoviendo la Agenda Hábitat para abrir nuevas oportunidades de cooperación técnica con gobiernos nacionales y locales, en América Latina y el Caribe.

Podemos encontrar coordinadores del programa en México, Costa Rica, Cuba, Colombia, Ecuador y Nicaragua.

PROGRAMA HÁBITAT EN MEXICO

Con el propósito de articular los objetivos de la política social con los de las políticas de desarrollo territorial y urbano, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) diseñó el Programa Hábitat con el interés de superar los rezagos y los profundos contrastes sociales en las ciudades y zonas metropolitanas y contribuir a transformarlas en espacios seguros, ordenados y habitables.

La Secretaría de Desarrollo Social emprendió, en el año 2002, diversos esfuerzos dirigidos a atender algunas expresiones de la pobreza urbana en varias ciudades del país. Entre ellos se encuentran los realizados al amparo tanto del Programa Superación de la Pobreza Urbana, como del Programa Mujeres Jefas de Familia, los cuales se integran al Programa Hábitat.

El programa inicia su operación en 2003 en las siguientes ciudades seleccionadas mayores de 100 mil habitantes: Aguascalientes, Tijuana, La Paz, Ciudad del Carmen, Ciudad Acuña, Colima, San Cristóbal de las Casas, Ciudad Juárez, Distrito Federal, Durango, León, Acapulco, Pachuca, Puerto Vallarta, Toluca, Uruapan, Cuernavaca, Tepic, Monterrey, Oaxaca, Tehuacán, Querétaro, Cancún, Ciudad Valles, Culiacán, Nogales, Villahermosa, Ciudad Victoria, Tlaxcala, Coahuila, Mérida y Zacatecas.

El programa Hábitat cuenta con un sistema de información geográfica que le permite identificar con gran precisión cuales son las áreas urbanas donde se concentran los hogares con pobreza patrimonial. De esta manera ha podido articular un conjunto de intervenciones territoriales y sociales que se organizan en tres modalidades: desarrollo social y comunitario, mejoramiento del entorno urbano y promoción del desarrollo urbano, y a su vez, estas tres modalidades se complementan en la práctica.

El programa Hábitat constituye el programa social de combate a la pobreza urbana que desde el año 2003 ordena la estrategia que sigue la Secretaría de Desarrollo Social para atender a la población que se encuentra en situación de pobreza patrimonial en zonas urbanas.

Hábitat establece como alta prioridad la constitución de reservas urbanas de suelo en orden de satisfacer la demanda futura de los asentamientos humanos en el medio urbano, en respuesta a la competencia por los usos del suelo, el equipamiento y los servicios que han adquirido las ciudades y zonas metropolitanas. Esto orientado principalmente al apoyo de los gobiernos locales para ofrecer suelo a precios accesibles en beneficio de las familias en condición de pobreza patrimonial.

Las estrategias programáticas de Hábitat se encuentran alineadas con los objetivos definidos por la política nacional de desarrollo social, plasmadas dentro de la Ley de Desarrollo Social, por lo que es importante mencionar que este programa se constituye como parte fundamental del conjunto de programas sociales que operan bajo la lógica de integridad y la visión de largo plazo en que se enmarca la política social del gobierno federal.

Como los recursos financieros no son suficientes para enfrentar las necesidades de la urbanización de los estados con alta concentración de pobreza patrimonial, se convierte en un mecanismo para priorizar los verdaderos objetivos del programa. Asimismo el porcentaje de los recursos asignados a la modalidad de Suelo para la Vivienda, presupone el afianzamiento dentro de las instituciones municipales de planeación urbana de uno de los objetivos principales de Hábitat, comprendido por el impulso a medidas previsoras de largo plazo que permitan establecer el control del ordenamiento territorial en lo que corresponde al crecimiento de las ciudades.

Por lo que es importante enriquecer el concepto de pobreza patrimonial y hacer explícita la manera de actualizar el criterio de ingreso.

El programa Hábitat se inscribe como parte de las políticas de última generación orientadas a disminuir la pobreza. Su diseño destaca los principios fundamentales de la eficiencia, eficacia y focalización de las acciones, con el objetivo de que un mayor número de personas en condiciones de pobreza reciban los beneficios programados y los recursos

disponibles. Se trata de un programa que presupone una gestión de calidad en sus procesos y alto impacto en sus resultados.

El programa cumple con las características del modelo institucional de atención a los grupos vulnerables e incorpora los elementos y criterios con los cuales se puede contribuir desde el gobierno a mejorar las condiciones de integración de la sociedad en espacios con mejor calidad de infraestructuras y servicios.

La acción gubernamental está orientada, entre otras cuestiones, a satisfacer las demandas y necesidades de los ciudadanos, así como solucionar conflictos de redistribución relacionados con situaciones de desventaja y de exclusión de grupos de la población. Bajo esta perspectiva, el sistema político-administrativo necesita crear un espacio propicio para cubrir las demandas, necesidades y expectativas ciudadanas en materia de educación, salud y asistencia social, a fin de mejorar la calidad de vida de las personas y entonces, dar respuesta a los problemas sociales.

En este sentido, el gobierno mexicano ha implementado una política social que apoya la creación y ampliación de las capacidades básicas, intenta incorporar a la población de bajos recursos al mercado laboral y actividades productivas y consolidar el patrimonio familiar.

Hábitat es un programa que entre sus principales objetivos son contribuir a reducir la pobreza urbana así como de mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbanas marginadas. Ayudando a fortalecer y mejorar la organización, participación social y entorno urbano de los asentamientos; así como mejorar las condiciones físicas y sociales de las zonas urbano-marginadas, para el desarrollo de sus habitantes.

En el período 1940-1980 México experimentó un acelerado proceso de urbanización. Por ejemplo, para la década de los ochenta más de la mitad de la población residía en localidades urbanas, mientras que para el año 2010 alcanzó el 76.8 por ciento de la población total, según el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI.

Sin embargo el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) estimó que en 2010 el 45.5 por ciento de los habitantes -alrededor de 32.1 millones de personas- localizados en ámbitos urbanos se encontraban en situación de pobreza.

La situación de pobreza provoca segregación espacial, social y económica de las personas, incluso en zonas con instalaciones precarias y de escaso valor en el mercado urbano. Limitando el acceso de los pobres a las oportunidades que ofrecen las ciudades, generando barreras de movilidad, aislamiento y favoreciendo la reproducción de la pobreza. Es importante mencionar que los hogares pobres han elegido asentarse en zonas que no son las adecuadas para el uso residencial.

Con el objeto de focalizar la inversión de recursos en las zonas de mayor concentración de pobreza, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, propuso al Poder Legislativo la identificación de Zonas de Atención Prioritaria Urbanas. Estas zonas están compuestas por 335,418 manzanas ubicadas en 2,109 localidades urbanas de 1,257 municipios del país.

El Programa Hábitat actúa en ciudades y zonas metropolitanas, con al menos 15 mil habitantes, que integran el Sistema Urbano Nacional (SUN). En este ámbito, se han identificado 296,043 manzanas con altos niveles de pobreza y rezagos en infraestructura y servicios básicos, en los que residen los integrantes de 6.7 millones de hogares. De estos hogares, conforme a los datos del II Censo de Población y Vivienda 2005:

- 28 por ciento no dispone de agua en la vivienda
- 3.5 por ciento de drenaje y
- 0.7 por ciento de electricidad.

En este sentido se han podido identificar las zonas con mayor concentración de hogares en situación de pobreza a los que se les ha denominado Polígonos Hábitat. De los cuales:

- 35.2 por ciento no disponía de agua en la vivienda,
- El 4.9 por ciento carecía de drenaje y

- El 0.9 por ciento no contaba con electricidad.

La mayoría de las ciudades en que se ubican estos Polígonos no dispone de sistemas de tratamiento de las aguas residuales y realiza la disposición de buena parte de los desechos en tiraderos a cielo abierto.

Los Polígonos Hábitat son áreas geográficas definidas, creados para focalizar y evitar la dispersión de los recursos, es decir, direcciona los subsidios para la ejecución de obras y acciones en los Polígonos Hábitat que a su vez están constituidos por zonas urbanas marginadas en las que se presenta mayor concentración de hogares en situación de pobreza.

Así como se destaca el papel que cumplen las actividades económicas informales en suministrar empleo y sustento a la población pobre de las ciudades, igualmente las soluciones informales de vivienda cumplen un papel importante en la búsqueda de las salidas frente a los problemas habitacionales de esta población. La respuesta frecuente de los grupos de menores ingresos ha sido ocupar tierras vacantes (públicas o privadas) o comprar lotes en subdivisiones ilegales para levantar sus hogares con su propio esfuerzo. Esto da origen a los asentamientos informales que tienen graves consecuencias urbanas, tanto ambientales como económicas y sociales (Contreras, 1997).

Por ejemplo, buscando maximizar la posibilidad de no ser desalojados del lugar, cuando los pobres urbanos realizan ocupaciones ilegales normalmente buscan tierras que tienen restricciones ambientales y suelen presentar riesgos para uso residencial, como son las fuertes pendientes, zonas inundables, suelos contaminados, proximidad a tiraderos de basura y lechos de ríos. Los peligros que entraña la localización en un medio adverso se magnifican por la precariedad de construcción y la falta de elementos de protección y de infraestructura adecuada. El crecimiento no planificado y las altas densidades redundan en graves dificultades de circulación dentro de la mayoría de los asentamientos. Lo anterior a su vez encarece la provisión de servicios públicos como el agua potable y el alcantarillado.

Por sus circunstancias de aislamiento de la ciudad formal e irregularidad en la ocupación de las tierras, los asentamientos informales tienden a concentrar una mayor cantidad de problemas sociales. Esto se refleja en indicadores de pobreza más elevados respecto al promedio de la población urbana. Dicha situación afecta en particular a las poblaciones más vulnerables (madres solteras, discapacitados, niños y adolescentes) que no disponen de los servicios de apoyo provistos por la ciudad formal.

En la última década del siglo XX, el gobierno mexicano adoptó un enfoque que aún predomina en la actualidad y que reconoce que las situaciones de carencia social y habitacional están interconectadas. Este cambio de visión constituyó el punto central de los acuerdos alcanzados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos realizada en Estambul en 1995. Allí se abogó por políticas integradas de mejoramiento de los asentamientos humanos. La atención a este problema se tradujo en la prioridad que se da ahora a las inversiones en la mejora de condiciones físicas y sociales de los polígonos de pobreza en las ciudades.

Como resultado de la experiencia acumulada, en México se ha desarrollado un consenso en torno al hecho de que las estrategias basadas en la radicación de poblaciones en las áreas ya ocupadas por ellas en la solución social y económicamente más deseable. Esto ha conducido a que se implanten programas integrados de mejoramiento de barrios en su concepción más completa.

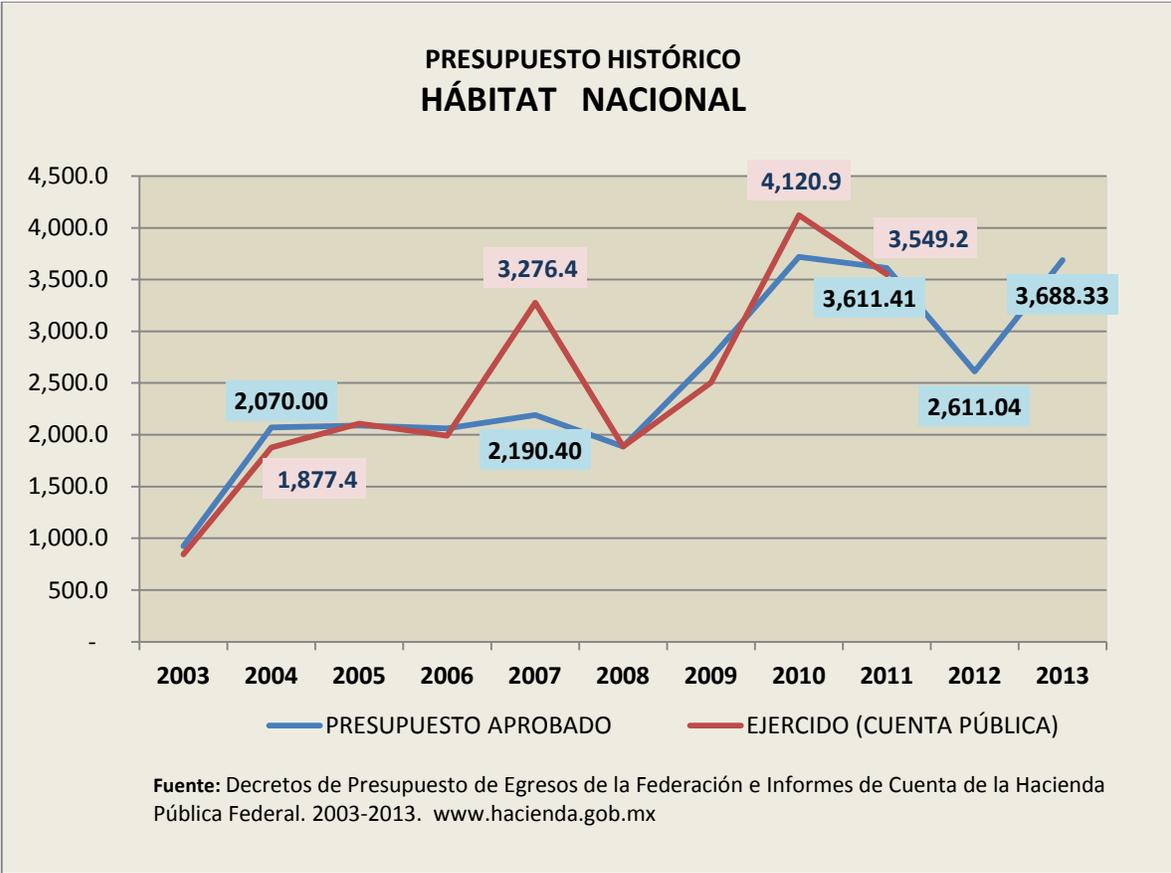
En el año 2007, el Colegio de la Frontera Norte realizó una evaluación al programa Hábitat en la cual detectó que la construcción de infraestructura básica (drenaje) tenía impactos positivos.

Para el año 2011 se previó una meta de 1,421 polígonos Hábitat y 1 millón 661 mil hogares. Esperando atender 1 millón 215 mil beneficiarios con acciones de Desarrollo Social Comunitario.

Sin embargo en 2011, Hábitat tuvo un presupuesto de 3,611.4 millones de pesos, 7.5% menos que en el año 2010.

El presupuesto ha mostrado una tendencia ascendente a lo largo de la existencia del programa con un promedio de gasto anual de 2 mil 200.8 millones de pesos anuales. Comparando el Presupuesto Original y el Modificado, el año de mayor incremento fue 2007, debido a que el Gobierno Federal resolvió que Hábitat interviniera en los estados de Tabasco y Chiapas para apoyar a los damnificados por los desastres naturales provocados por el huracán Stan.

Lo anterior significó un gasto extraordinario de 1, 200 millones de pesos. Los años de mayor reducción fueron 2008 y 2009, cuando fue ejercido 99.41% del Presupuesto Modificado. Entonces no fue posible alcanzar las metas programadas porque la construcción de obra pública sí es sensible al monto de los recursos efectivamente ejercidos. En el año 2010 Hábitat tuvo el mayor presupuesto de su historia, 3 mil 719.8 millones de pesos. Esto permitió superar las metas anuales de Hábitat.

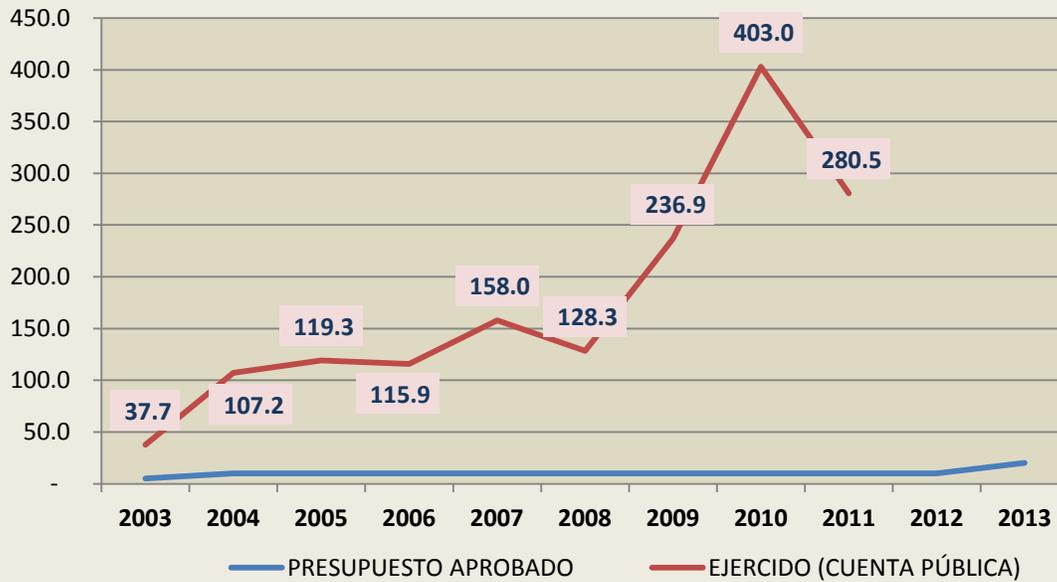


En 2010 el Programa Hábitat logró avances positivos en varias de sus metas, aunque de igual manera obtuvo resultados menores en otras. Este año mostró un crecimiento de cobertura mayor comparado con todos los años de su existencia. El programa cubrió 19.5% polígonos más y superó en 17.9% la meta de Disponibilidad de Infraestructura Urbana Complementaria. Hábitat alcanzó 42.8% de los hogares identificados en los Polígonos Hábitat; cubrió 65, 952 manzanas, 28.9% del total. Incrementó los proyectos para la Organización y Participación Comunitaria. Sin embargo, el programa no cubrió la meta de municipios apoyados con obras de saneamiento del entorno urbano, ni la de metros lineales de redes de agua potable, drenaje y electricidad financiados.

El programa Hábitat ha logrado un incremento constante en obras de infraestructura en los polígonos intervenidos. Ha sido capaz de construir y entregar obra pública a más del 40% de la población en situación de pobreza en casi nueve años de su existencia. Sus obras más destacadas han sido la construcción de infraestructura física (básica y complementaria), la atención a hogares y la formación de organizaciones comunitarias. Presenta una inversión creciente en proyectos de igualdad de género y la población parece demandarlos intensamente.

Entre los años 2005 y 2010 se observan avances en las coberturas básicas como son drenaje, electricidad, reducción de pisos de tierra y de hacinamiento en las viviendas.

PRESUPUESTO HISTÓRICO HÁBITAT ESTADO DE MÉXICO



Fuente: Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación e Informes de Cuenta de la Hacienda Pública Federal. 2003-2013. www.hacienda.gob.mx

Hábitat en el Estado de México ha contado con un presupuesto aprobado en promedio de 10 millones de pesos, sin embargo, del informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, se desprende que se han ejercido recursos crecientes, hasta por 107 millones en 2004, y de 403 millones en 2010 siendo éste último el año que reportó mayor gasto.

Los recursos se distribuyen a través de la Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana, de la Sedesol a quien se le autorizan los recursos que posteriormente redistribuye a las entidades federativas.

MEJORAMIENTO DE BARRIOS

En América Latina hay una experiencia de casi 20 años en la formulación, ejecución y evaluación de programas de mejoramiento de barrios, los cuales se inician en Chile y Brasil para continuar después en Colombia, Argentina y México, entre otros países. El cambio de perspectiva en torno a la solución de los problemas de los asentamientos irregulares, de la cual se derivan los PMB, es el resultado de la constatación de que los problemas que los afectan son esencialmente multisectoriales y por ello su solución requiere de intervenciones coordinadas desde varios ámbitos de la acción pública. La colocación de recursos públicos para financiar las inversiones y programas requeridos para superar el problema de la pobreza urbana se puede justificar a partir de dos perspectivas que se complementan y refuerzan mutuamente: a) como componentes de estrategias de política social y lucha contra la pobreza urbana y, b) como instrumentos de desarrollo urbano y promoción económica.

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, tiene por esencia promover la participación y organización ciudadana en el mejoramiento de los espacios públicos de la Ciudad de México. El propósito ha sido fortalecer la democracia participativa con equidad de género en el Distrito Federal, y para ello el Gobierno de la Ciudad de México, en consulta con las organizaciones civiles, sociales y comunitarias, elaboró este programa cuyo objetivo es facilitar a la ciudadanía su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas que impacte en construcción de ciudades seguras para todos.

El PCMB es un programa público que recibe fondos fiscales del GDF, colocándolo en el marco administrativo de la política social que tiene una serie de características que se encuentran en la Ley de Desarrollo Social y que cada año se establecen en los Lineamientos y Mecanismos de Operación donde se reconoce que es un derecho inalienable de toda la población residente en el Distrito Federal, el goce y disfrute de los espacios públicos, siendo de los mayores intereses para los fines que persigue la Secretaría de Desarrollo Social, el fortalecimiento, rescate, preservación y mejoramiento

de las condiciones físicas y materiales que presentan estos espacios; ya que de esta manera se rescata y desarrolla la identidad cultural de los capitalinos.

ANTECEDENTES

EL MEJORAMIENTO DE BARRIOS DESDE EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Desde la década de los noventa, se ha tenido el objetivo de reducir los niveles de pobreza en las economías latinoamericanas, por lo que el BM y el BID han otorgado a los gobiernos de Brasil, Chile, Uruguay, Venezuela, Argentina, Panamá, Bolivia, entre otros países, créditos para financiar proyectos de mejoramiento de barrios en las grandes ciudades.

El caso de Colombia, por ejemplo, destaca por su contexto conflictivo sin embargo han contado con programas considerados exitosos, en sus principales ciudades: Medellín, Bogotá y Cali. Dichos proyectos se distinguen por ser desarrollados por organizaciones comunitarias y/o vecinales, aplicados a problemas prioritarios para la comunidad y el beneficio colectivo. Entre los objetivos está el mejorar la calidad de vida de la comunidad, sobretodo de barrios suburbanos, donde el desarrollo urbano no haya sido planificado.

EL MEJORAMIENTO DE LOS BARRIOS DESDE EL ÁMBITO FEDERAL

En México el gobierno federal promueve el programa “Hábitat”, cuyo recurso proviene parcialmente de un préstamo del BID y en el cual el mecanismo de operación marca que el recurso se dé directamente a los municipios para que realicen la obra de mejoramiento, sin ser un objetivo la participación de los habitantes. El programa cuenta con 3 modalidades: Desarrollo Social y Comunitario, Mejoramiento del Entorno Urbano y Promoción del Desarrollo Urbano, con el propósito de contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables, para ello los Estados y los Municipios deben aportar un porcentaje de la totalidad de lo requerido.

EL MEJORAMIENTO DE BARRIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

En el Distrito Federal el mejoramiento físico de algunas partes de la ciudad es rescatado por un lado con la acción directa de las delegaciones políticas, las cuales destinan una parte de su presupuesto al rescate de la imagen urbana de los espacios públicos. El

rescate e inversión puede ser destinada a plazuelas o camellones de las avenidas, elementos decorativos como bancas o juegos infantiles.

Por otro lado, el recurso público administrado por la Procuraduría Social del Distrito Federal (PROSOC), es empleado para subsidiar acciones de mantenimiento ordinario y extraordinario solo en el ámbito de las unidades habitacionales de la capital. Por medio de un mecanismo complejo de asambleas vecinales, los vecinos definen a qué se destina el poco recurso.

En cuanto a los recursos destinados al programa, el 10 de junio de 2007 se publicó en el periódico "La Jornada" una nota en la cual se leía que el PCMB contaría "con dos fuentes principales de financiamiento: el programa Hábitat y fondos para el Desarrollo Local Participativo" y proponía "crear un fondo paritario entre el gobierno central y las delegaciones políticas...agregarse aportaciones de la iniciativa privada y de organizaciones civiles y sociales". Sin embargo, no se conoce con precisión la fuente de dónde provino el recurso, pero, para el ejercicio 2007 se destinaron 80 millones de pesos, en mayo de 2008 se declaró la aplicación de 83 millones, los cuales apoyaron alrededor de 50 proyectos.

La Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal retoma, aprovecha e impulsa el Derecho a la Ciudad, producto de la lucha de las organizaciones sociales y civiles en el mundo, particularmente de América Latina. Cabe agregar que el PCMB, es uno de los instrumentos de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal publicada en 2004, en coherencia con el texto que apunta. "coadyuvar al reconocimiento y el ejercicio del derecho a la ciudad" (Disposiciones Generales, Artículo 1, Fracción XIII), que, aunque no haya un soporte jurídico en la legislación mexicana, en términos de la construcción del concepto tiene un amplio marco de acción para su implementación, un ejemplo de ello sería el Programa de Desarrollo Social para la Ciudad 2007-2012.

La participación en foros y espacios de discusión con académicos, ONG's y organizaciones sociales del movimiento urbano popular, sobre los problemas del desarrollo urbano, desde la administración de Cárdenas-Robles (1997), una de las acciones que mayor bagaje

técnico y metodológico, ha dejado para *Casa y Ciudad*, y para otras organizaciones, ha sido la intervención en el diseño y operación directa o a través del INVI, del programa de mejoramiento de vivienda.

En dichas reuniones se mencionó la necesidad de ampliar acciones más allá de la vivienda. Motivando a los asesores a realizar recorridos de colonias con el propósito de formular diagnósticos sobre las necesidades urbanas por delegación.

En el período 2005 y 2006, algunos asesores técnicos realizaron talleres en comunidades de Coyoacán, encaminados al mejoramiento barrial, mientras que el INVI impulsó y promovió una Jefatura de Unidad Departamental para dar seguimiento al tema, pero sin ningún resultado. Inicialmente un grupo de arquitectos realizaron y presentaron un conjunto proyectos de equipamiento barrial, dando como resultado 400 proyectos, de los cuales solo 200 fueron considerados como propuestas bien estructuradas. Los proyectos fueron presentados, durante la campaña para Jefe de Gobierno a finales de 2006, a Marcelo Ebrard. El candidato mencionó la búsqueda de recursos para ponerlo a andar de resultar electo.

Ya como Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, se le presentó nuevamente el proyecto, mejor estructurado, ordenado y resumido, e incluyendo asesores técnicos del PMV-INVI. La SDS tomó el desafío, con la propuesta de destinar 80 millones de pesos para los proyectos, sin embargo existía la duda de si el presupuesto sería suficiente.

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO BARRIAL. DISTRITO FEDERAL

El 12 de junio del año 2007 se puso en marcha el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México con la publicación de los Lineamientos de Operación y la Convocatoria para el Concurso Público de selección de Proyectos Comunitarios.

A partir de entonces y con fechas 11 de octubre de 2007, 31 de enero de 2008 y 5 de agosto de 2009, se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, las reformas y adecuaciones a los Lineamientos y Mecanismos de Operación con la finalidad de precisar detalles operativos que permitieran su óptima ejecución.

Para los ejercicios fiscales 2010 y 2011 los Lineamientos del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial se publicaron el 20 de enero y el 3 de enero respectivamente.

Este programa ha recibido varios premios por la iniciativa de mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes en la ciudad de México, tal es el caso del concurso internacional denominado IV Distinción de Buenas Prácticas, por parte del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, con sede en la ciudad de Barcelona, España, en el que se obtuvo el primer lugar el 17 de noviembre de 2009.

Así también el 22 de julio de 2010 en la Ciudad de México, se llevó a cabo la premiación de la cuarta edición del Premio Deutsche Bank Urban Age, en la que el primer lugar fue para “La Asamblea Comunitaria de Miravalle”, y se obtuvo mención honorífica tanto para el Centro Cultural Consejo Agrarista, como al proyecto “Recuperando Espacios para la Vida”, todos ellos financiados con recursos del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

En el año 2011 el programa recibió el World Hábitat Award, reconocimiento otorgado por la Building and Social Housing Foundation con sede en Londres, Inglaterra en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas (ONUHABITAT).

DEPENDENCIA RESPONSABLE DEL PROGRAMA

La Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y/o la Subdirección de Coordinación de Mejoramiento de Barrios y Desarrollo Comunitario, en coordinación con las Secretarías de Obras y Servicios, de Desarrollo Urbano y Vivienda, y el Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

OBJETIVO GENERAL

Este programa está enfocado a desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo con equidad de género para el mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México.

OBJETIVOS PARTICULARES

- Promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal, en el ámbito del mejoramiento del entorno urbano, la construcción de infraestructura social y la recuperación de los espacios públicos para el uso y disfrute de mujeres y hombres.
- Impulsar el ejercicio del derecho a la ciudad por parte de todas y todos los residentes de la Ciudad de México.
- Mejorar las condiciones de vida territorial y las oportunidades de desarrollo de las y los habitantes de zonas en condiciones de mayor rezago social y degradación urbana.
- Impulsar acciones de micro urbanismo que favorezcan la reconstrucción incluyente de la ciudad, creando condiciones adecuadas para el desarrollo humano.
- Decrecer la violencia comunitaria contra las mujeres especialmente la sexual en espacios públicos.
- Garantizar el derecho de las mujeres a vivir una ciudad segura y libre de violencias, transformando los factores de peligro e inseguridad para ellas.

METAS 2012

Con este programa se pretende incidir en la mejora de la calidad de vida socio territorial de los habitantes de la Ciudad de México. Particularmente de aquellos lugares que tengan altos grados de conflictividad social y/o degradación urbana o estén clasificados como de media, alta y muy alta marginación, y que permita revertir los procesos de discriminación, exclusión y de segregación socio territorial en la ciudad.

Para el presente ejercicio fiscal se espera apoyar un total de 200 proyectos, con un presupuesto de 116.9 millones de pesos. Proyectos que serán seleccionados por un Comité Técnico Mixto, tanto en la modalidad de proyectos nuevos, como aquellos en los que se trate de dar continuidad a los iniciados en ejercicios anteriores.

Se apoyarán proyectos cuyo costo anual sea de 500 mil hasta 5 millones de pesos, permitiendo hasta un 5% de este costo para los gastos de asesoría, supervisión y reporte final de los mismos; y, en caso de requerir un proyecto ejecutivo, este no podrá ser superior al 4% del total.

PRESUPUESTO HISTÓRICO

Para el programa de mejoramiento barrial en la Ciudad de México, durante su primer año de vigencia (2007), se aprobaron recursos por 80 millones de pesos (mdp), sin embargo se reportan ejercidos 83 mdp; un 3.8% mayor, lo que permitió apoyar un total de 50 proyectos, con un promedio de recursos aportados de 1.66 mdp.

Para el 2008 se mantuvo el mismo monto presupuestal de 80 mdp, mismo que fue incrementándose conforme a los requerimientos de los solicitantes hasta un monto de 130 mdp, con lo que se apoyaron en total 98 proyectos con 1.33 mdp, en promedio.

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO BARRIAL D.F.

(millones de pesos)

AÑO	PRESUPUESTO	PROYECTOS	MONTO EROGADO	APOYO PROMEDIO / PROYECTO
2007	80.0	50	83.0	1.66
2008	80.0	98	130.0	1.33
2009	80.0	186	200.0	1.08
2010	95.0	199	95.0	0.48
2011	96.4	213	96.4	0.45
2012	116.9	219	116.8	0.53

Fuente: Elaborado con información de la Gaceta oficial del Distrito Federal.

<http://www.df.gob.mx/index.php/gaceta-oficial>

El mismo recurso se autorizó para 2009, sin embargo las solicitudes de apoyo se duplicaron lo que implicó incrementar el presupuesto anual a 200 mdp, con objeto de apoyar 186 proyectos de beneficio público hasta por un promedio de 1.08 mdp cada uno.

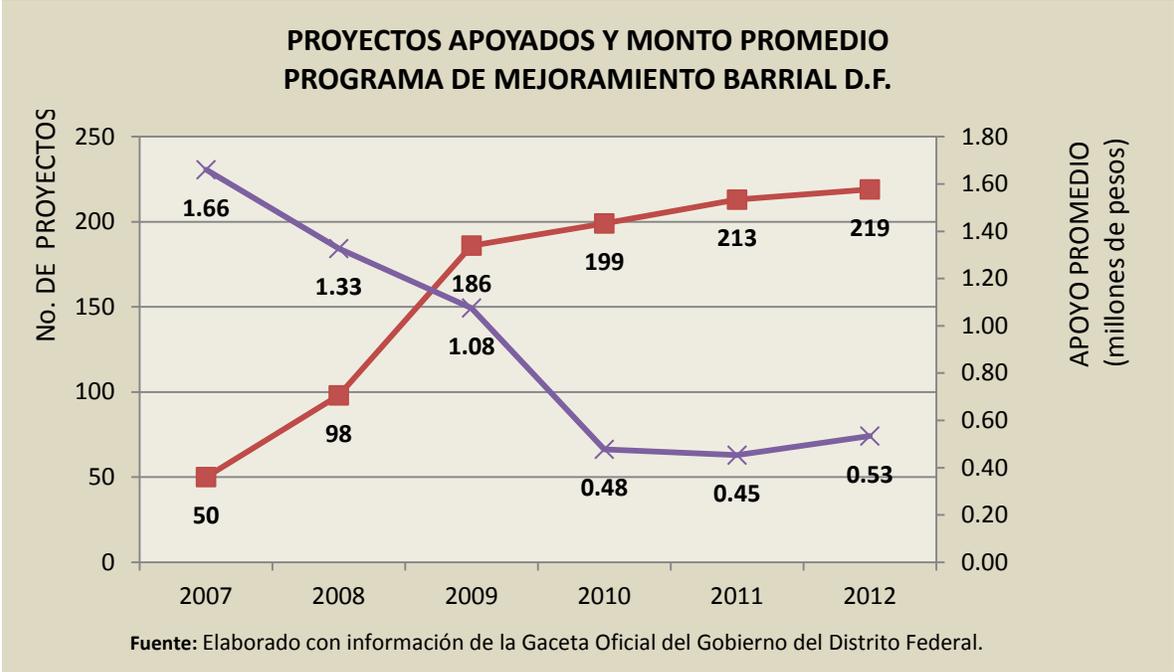


Como se puede observar estas condiciones de crecimiento no se presentaron en 2010, año en el que se aprobaron recursos por 95 mdp, monto similar al ejercido, para un total de 199 proyectos cuyos costos alcanzaron en promedio apenas los 480 mil pesos.

Condiciones similares se manifestaron en 2011, ejercicio durante el cual se aprobaron recursos por 96.4 mdp, mismo que fue ejercido en su totalidad, permitiendo el apoyo de 213 proyectos con un promedio de 450 mil pesos.

Para el presente ejercicio fiscal se cuenta con recursos aprobados por 116.9 mdp, por lo que, derivado del Aviso por el que se dan a conocer los resultados de la convocatoria del concurso público de selección de proyectos comunitarios de mejoramiento barrial 2012, publicada el 1 de febrero del 2012 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, publicado en el mismo medio el pasado 18 de abril, se observa que los apoyos se harán extensivos a 219 proyectos con montos que van desde 50 mil pesos hasta un máximo de 1.5 millones de pesos.

De los datos anteriores se desprende el hecho de que conforme se han ido apoyando una mayor cantidad de proyectos, y al no incrementar mayormente los recursos aprobados al programa, los proyectos reciben apoyos cada vez menores, llegando a ser en 2012 de 530 mil pesos.



POBREZA

De acuerdo con Navarro Arredondo (2008), las definiciones sobre la pobreza, el modo en que se percibe y la identificación de quienes son pobres han sido aspectos variables a lo largo de la historia de la humanidad. Estas conceptualizaciones han dependido, entre otros aspectos, de las formas de producción, sobrevivencia y protección social de las comunidades, de los sistemas y también de los valores y representaciones vigentes sobre la naturaleza humana.

Las categorías conceptuales para explicar, describir, medir o analizar la pobreza, por un lado, son el producto de una intención por conocer la “naturaleza” de este particular problema social y, por otro, buscan explicar las causas personales de la pobreza o los ciclos familiares de la pobreza.

Al respecto, Fiori (2000) identifica dos tendencias principales en la forma de conceptualizar el problema, una enfocada en las dimensiones individuales y otra en las estructurales.

Desde la perspectiva de las causas individuales, la pobreza es el resultado de la interacción entre las características y bienes de los seres humanos y el contexto social donde se desenvuelven. En la dimensión que se relaciona con las características individuales de los seres humanos se resaltan aquellos factores cuya falta es percibida como pobreza. Estos factores pueden ser tangibles (bienes físicos) o intangibles, como los derechos de acceso a los capitales culturales, sociales y simbólicos (Sen, 1997; Bourdieu, 1997). Asimismo, algunas de estas teorías explican la pobreza sobre la base de características generalmente negativas como la falta de educación y la carencia o posesión de ciertos atributos individuales o familiares.

El otro enfoque alternativo explica la pobreza en términos de funcionamiento del sistema social y económico e identifica sus causas en la estructura del mercado de trabajo y la distribución de activos entre los grupos sociales. Típicamente esta explicación atribuye las causas de la pobreza a distintos tipos de desigualdad (incluyendo a las clases, grupos

étnicos, género y desigualdades regionales) y a las estructuras de poder (refiriéndose a los aspectos económicos y políticos de una sociedad, en particular a la estructura de sus élites).

La explicación estructural atribuye la pobreza a la distribución de poder, recursos u oportunidades que están a disposición de diferentes grupos o países y a la manera en que los procesos sociales crean privaciones de otros grupos o países. Así, dentro de la economía global, los países llamados “no desarrollados” o “subdesarrollados” son considerados como poseedores de desventajas estructurales producidas por relaciones de dependencia estructural. Para Titmus (1974) la pobreza estructural puede ser el producto de las casualidades de una sociedad competitiva. Desde esta mirada, se considera que la pobreza no se debe a factores individuales sino a procesos sociales, históricos y estructurales de largo plazo que degradan los medios de ganarse la vida o los recursos para la subsistencia de los pobres. A pesar de reconocer que en la producción de pobreza hay distintos factores que se conjugan: económicos, políticos, sociales y culturales, los aspectos históricos vinculados con la dinámica económica son fundamentales para entender la pobreza desde la perspectiva estructural. El ejemplo de estos aspectos son: la degradación de los recursos productivos, el incremento de los precios de productos básicos, la falta de empleo o su precarización, la imposibilidad de acceso a medios de subsistencia como el agua, la tierra y otros recursos naturales.

El método más tradicional para medir la pobreza consiste en estimar el ingreso de la población en relación con el nivel de consumo que se considera necesario para garantizar la reproducción de la vida.

El ingreso requerido para adquirir una canasta mínima de bienes define la línea que separa a los pobres de lo que no lo son. Ésta es una forma de medir la pobreza que ha permitido estimar en forma relativamente simple el número de pobres en un lugar y en un lapso determinado.

En vista de los problemas ocasionados por el uso de la definición de la pobreza como nivel de subsistencia, surgió otro enfoque conocido como de “privación relativa”. Desde este nuevo enfoque se argumenta que ser pobre tiene mucho que ver con tener privaciones. Por ello se utiliza el término de *privación relativa* para describir situaciones en las cuales las personas poseen cierto atributo deseable, menos que otras, sea ingreso, buenas condiciones de empleo o poder. Según el enfoque de privación relativa, los bienes tangibles o intangibles de las personas no se pueden evaluar sin una referencia a la visión que la gente tiene de ellos.

El Índice de Pobreza Humana (IPH) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) son algunas de las mediciones que permiten ampliar considerablemente la perspectiva desde la cual se analiza la pobreza urbana, captando mejor su multidimensionalidad.

INDICADORES DE MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA EN MÉXICO

Dimensión de pobreza ¹	Causas visibles de la falta de activos
Ingreso	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de dinero para la compra de bienes y servicios esenciales ▪ Inseguridad laboral/trabajo informal ▪ Falta de calificaciones personales para acceder a trabajos bien remunerados ▪ Carencia de trabajo por malas condiciones de salud
Salud	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hacinamiento y condiciones de vida antihigiénicas ▪ Viviendas cercanas a complejos industriales que provocan mayor exposición a contaminantes ▪ Exposición a enfermedades por falta o mala calidad de agua y drenaje
Educación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acceso restringido a oportunidades de educación/capacitación ▪ Escasez de ingresos para asumir gastos escolares ▪ Carencia o mala calidad de aulas educativas ▪ Falta de transporte escolar
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construcción de viviendas en zonas de alto riesgo ▪ Abuso de drogas o alcohol ▪ Violencia doméstica ▪ Discriminación por genero, étnica, etcétera
Empoderamiento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aislamiento de comunidades que carecen de servicios urbanos ▪ Insuficientes canales de información para acceder a oportunidades laborales, educativas o de asesoría legal ▪ Falta de derechos sociales, políticos, económicos, culturales, ambientales, entre otros

Fuente: con base en Baharoglu y Kessides (2002).

En la medida en que este el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas destaca la importancia de los aspectos de la vivienda y la calidad de los asentamientos humanos en el conjunto de factores que caracterizan la pobreza, clasifica como pobres a los integrantes de hogares que enfrentan carencias habitacionales o que viven en barrios con problemas de acceso a servicios básicos; es así como reconoce la calidad del hábitat

¹ NAVARRO Arredondo, Alejandro (2008), "Análisis y consideraciones teóricas sobre el marco de referencia del programa Hábitat" en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, CESOP, Vol. 1 Núm. 1, Junio de 2008. México, D. F.

humano como una necesidad básica. A partir de los análisis basados en índices de necesidades básicas insatisfechas, se ha constatado que la pobreza urbana tiende a concentrarse espacialmente, en particular en los cinturones que surgen alrededor de las grandes ciudades. Muchos pobres tienen acceso a servicios públicos domiciliarios – la mayoría de las veces de modo irregular– mediante conexiones clandestinas, servicios privados de entrega de agua y otros métodos (Rodríguez y Escobar, 2004).

Las políticas urbanas y sociales más recientes ya no se centran solo en la producción de viviendas sino en la resolución integrada de las múltiples carencias que enfrentan los pobres. Tales políticas permiten además orientar territorialmente las intervenciones, agregando una dimensión espacial a los programas sociales.

En México la pobreza es un fenómeno crecientemente urbano e incluso la pobreza extrema se intensifica de las zonas periurbanas a las áreas rurales de alta dispersión poblacional, y de la parte norte del país hacia el sur. La pobreza rural genera ciclos de migración-marginación-urbanización.

El Estado de las Ciudades del Mundo 2006/2007 presenta datos sobre las condiciones de vulnerabilidad de los habitantes de asentamientos precarios urbanos, y muestra que en muchos casos, las condiciones de vulnerabilidad en éstos casos son más desfavorables que en los asentamientos rurales pobre, además de que los riesgos para la vida son mayores.

En México la pobreza se mide de dos formas. Una de ellas es la medición de la pobreza desde una perspectiva unidimensional usando sólo el ingreso y constituye un insumo esencial para dar seguimiento al objetivo 1 de Desarrollo del Milenio que es erradicar la pobreza extrema y el hambre. El segundo método de medición de la pobreza aplica un enfoque multidimensional. La medición de la pobreza multidimensional se realizó por primera vez en 2008 y consideró los siguientes elementos: el ingreso, el rezago educativo, acceso a los servicios de salud y de seguridad social, vivienda y acceso a servicios básicos, así como el acceso a la alimentación y el grado de cohesión social.

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POBREZA EN HÁBITAT.

En julio de 2002, a partir de los trabajos realizados por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), se establecieron los referentes conceptuales y metodológicos para evaluar y medir el fenómeno de la pobreza. Para ello se definió una variable dependiente la cual se estimó de manera indirecta. En este caso la variable fue si la familia era pobre o no. Se seleccionaron para el modelo variables e indicadores que conceptualmente estaban relacionadas con la pobreza. El modelo discriminante consideró los siguientes índices e indicadores:

- *Índice de presión demográfica*, medido por la tasa de crecimiento de la población municipal, estimada a partir de los censos generales de población y vivienda.
- *Índice de potencial de generación de riqueza*, medido por el Producto Interno Bruto (PIB) por persona, estimado en el ámbito municipal por el Consejo Nacional de Población.
- *Índice de desigualdad en el ingreso monetario de los hogares*, medido por el índice de concentración de Gini en el ámbito municipal y elaborado con base en datos provenientes del Censo General de Población y Vivienda.
- *Índice de sustentabilidad*, medido por la disponibilidad potencial de agua por habitantes, de acuerdo con la información de la Comisión Nacional del Agua y el Consejo Nacional de Población (Conapo).
- Índice de Marginación elaborado por Conapo y que midió la proporción de hogares en cada una de las ciudades que contaba con ingresos por debajo de la línea de pobreza patrimonial. Este índice consideró la medición de los siguientes indicadores: Material del piso, tenencia de baño, escolaridad del jefe de familia, edad del jefe de familia, indicador de dependencia, indicador de hacinamiento, sexo del jefe de hogar, seguridad social, niños de 5 a 15 años que no asisten a escuela, niños 12 a 15 que trabajan, niños menores de 12 años.

El modelo dio como resultado una ecuación discriminante cuya función fue dividir a la población en tres puntos de referencia que se muestran a continuación:

- Pobreza de patrimonio: Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

- Pobreza de capacidades: Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.
- Pobreza alimentaria: Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria de INEGI-CEPAL.

Hábitat utiliza el referente de pobreza patrimonial a fin de seleccionar las zonas de atención prioritaria donde se aplica el programa. En este sentido, podemos argumentar que en la forma en que define la problemática que pretende resolver, Hábitat incluye aspectos relevantes de los conceptos teóricos revisados en secciones anteriores. De esta manera con el objeto de poder contar con una panorámica del rezago y exclusión social de las comunidades en el entorno urbano conformado por los barrios, las colonias y zonas que integran las ciudades, Hábitat recurre al concepto y los índices de marginación para caracterizar la pobreza urbana. Desde esta perspectiva, la pobreza tiene un carácter multidimensional y el concepto abarca fenómenos de falta de oportunidad, privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales que generalmente se pueden sintetizar y estimar a través de indicadores de marginación.

Con base en los indicadores mencionados, la Sedesol diseñó los mecanismos de selección y localización territorial de la población urbana en condiciones de pobreza, a efecto de implementar proyectos bajo el auspicio del programa Hábitat. Las acciones específicas son: 1. Ampliar el acceso de los hogares a servicios sociales que reduzcan la vulnerabilidad haciendo énfasis en los grupos poblacionales específicos (niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres jefas de hogar, entre otros); y 2. Aumentar la cobertura de infraestructura, equipamiento y servicios básicos de las zonas urbano-marginadas e incrementar el valor de los activos de los hogares beneficiados. Son elegibles para recibir apoyo del Programa Hábitat los barrios o zonas de atención prioritaria que satisfacen la condición básica de tener más de 50% de hogares en situación de pobreza patrimonial.

La selección de las zonas de atención prioritaria dentro de cada ciudad se hace dando preferencia a aquellas que tienen:

1. Mayor déficit en la dotación de agua potable, drenaje, electrificación, alumbrado público, pavimentación y recolección y disposición de desechos sólidos domésticos;
2. Mayor densidad de población; y
3. Enfrenten un mayor grado de vulnerabilidad ambiental.

En virtud de lo anterior, se puede considerar que el proceso de focalización del programa Hábitat está relacionado directamente con los indicadores sobre pobreza y marginación urbana. El referente de pobreza patrimonial, los indicadores de marginación, el coeficiente de Gini y los indicadores de rezagos en infraestructura se erigen como determinantes de la asignación de recursos a los diferentes niveles de agregación regional (polígonos y municipios). En general, los criterios de asignación están relacionados con la distribución de recursos en relación a la pobreza relativa de las personas.

Por otra parte, los proyectos que se ejecutan con el apoyo de Hábitat se dividen en tres grupos de acciones:

1. Desarrollo comunitario y social;
2. Desarrollo urbano y
3. Ordenamiento urbano y prevención de riesgos.

DESIGUALDAD

Según Herrera Ramos (2004), Cuando la pobreza es un fenómeno de grandes magnitudes es necesario tener conceptos más amplios de pobreza, como el de las capacidades o potencialidades, propuesto por Amartya Sen, así como conceptos más integrales de crecimiento y desarrollo permiten considerar que las políticas sociales son una parte inseparable del proceso de crecimiento y desarrollo. Los objetivos de las políticas sociales son precisamente los factores que determinan el crecimiento de largo plazo. Después de todo, la política social es la respuesta de una sociedad ante necesidades sociales. La política social debe ser constante, consistente y permanente si el objetivo es tanto reducir la pobreza, mejorar la distribución del ingreso, y apoyar el crecimiento económico. La política social es una condición indispensable para el crecimiento económico, y debe también considerar como objetivos la eficiencia y la igualdad.²

La desigualdad salarial en México medida por la diferencia entre el salario promedio del decil 90 y el decil 10 tenemos que se ha mantenido en niveles de 6-7 de acuerdo con el BID. Sin embargo esta diferencia aumentó casi punto y medio entre 1990 y 2001. Por su parte el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD para México muestra que la participación del salario en la desigualdad total creció entre 1989 y 2000. En 1989 el ingreso por salario representó 10% de la desigualdad total, en el año 2000 representó cerca del 50% de dicha desigualdad. Una razón importante de esa desigualdad la encontramos en el aumento en los rendimientos de la formación de capital humano: capacitación y educación particularmente la educación superior.(Meza González: 1999)

El aumento de la desigualdad salarial es más pronunciado en las zonas urbanas que en las rurales (PNUD, op. Cit). Este fenómeno se asocia con el de la pobreza urbana. De acuerdo con cifras del programa HABITAT, en el año 2002, 35.4 % de los hogares urbanos (42% de

²HERRERA, Ramos, J. Mario. Pobreza urbana y desigualdad salarial en los diferentes mercados laborales urbanos en México. IX Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 nov. 2004.

la población urbana) se clasificaba en niveles de pobreza patrimonial, y éstas se concentraban principalmente en las zonas metropolitanas.

La segunda razón, se relaciona precisamente con el proceso conocido como la urbanización de la pobreza. El tema es en sí mismo interesante por lo siguiente:

- 1- La pobreza urbana es un fenómeno de reciente “descubrimiento” al menos en lo que se relaciona con el diseño y ejecución de programas para combatirla. Es probable que la incidencia de la pobreza sea más amplia en las zonas rurales, sin embargo la población urbana del país se ha incrementado de manera significativa, al grado que se pronostica que más de tres cuartas de la población del país tenderá a vivir en las zonas metropolitanas.
- 2- En las ciudades los pobres tienden a concentrarse en algunas zonas generando lo que en la literatura – HABITAT mismo lo considera – se denomina como segregación socio espacial urbana.
- 3- Esta segregación tiende a estar asociada con otras formas de discriminación y de desigualdad. Por ejemplo cálculos preliminares sugieren que poco más del 50% de las mujeres jefas de hogar se encuentran en situación de pobreza patrimonial. Más aun la edad promedio de estas jefas de hogar es de 46 años. Los problemas asociados con el envejecimiento de estas “pobres patrimoniales” será un tema a tratar en los próximos años.
- 4- La pobreza urbana tiene características y niveles de intensidad diferentes de acuerdo con el tamaño y tipo de centro urbano de que se trate. La desagregación espacial de los indicadores de pobreza – no marginación- permiten dar un ejemplo de este punto.

En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México el 14.82% de los hogares en pobreza patrimonial tenían a una mujer como jefa de hogar sin escolaridad. En el caso de hogares cuyo jefe era un varón sin escolaridad solamente era el 4.92%. Con primaria completa el porcentaje era similar: poco más de 28%. En Coyotepec – uno de los municipios que integra la ZMCM - el porcentaje de hogares pobres patrimoniales

encabezados por una mujer si educación era de 15.14%, y 5.19% para el caso de varones. Cuando el jefe tenía primaria completa la proporción de hogares en pobreza patrimonial era de 29.74% Y 20.37% respectivamente. (Herrera Ramos, Covarrubias y Rodríguez: 2003)

- 5- Los habitantes de las ciudades son más susceptibles a los cambios económicos inesperados. Sus posibilidades para protegerse contra modificaciones inesperadas y de gran magnitud en sus ingresos – en particular los provenientes del salario – los obliga a buscar diversas formas de protección contra ese riesgo. Una opción es contraer el gasto en rubros asociados con capital humano. El costo de esta acción de seguro es una mayor debilidad en el futuro. La evidencia disponible sugiere que en México esta ha sido la estrategia más socorrida por los hogares a lo largo de los últimos 15 años.
- 6- La focalización de los pobres urbanos requiere de formas y métodos de identificación diferentes. El diseño de programa contra la pobreza urbana requiere de métodos para desagregar indicadores de pobreza al mayor nivel posible.

La desigualdad en México es muy cercana al promedio de América Latina, considerada la más elevada a nivel global.

La desigualdad se ha medido tradicionalmente en el nivel de países. ONU-HÁBITAT ha profundizado este análisis al distinguir entre la desigualdad rural, urbana y la de ciudades en específico.

La magnitud de la desigualdad urbana no surge en función del tamaño de las ciudades, ni del porcentaje de población en condición de pobreza.

La concentración de población que reside en AGEBS con alto y muy alto grado de marginación tiende a disminuir a medida que se incrementa el tamaño de las ciudades. Cerca del 40% de los habitantes de ciudades con población entre 15 mil y 99, 999 habitantes experimentan una alta y muy alta marginación urbana.

INDICADORES DE CARENCIA SOCIAL Y DE DESARROLLO SOCIAL COMPLEMENTARIOS

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) debe medir la pobreza de forma multidimensional tomando en cuenta por lo menos los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y el grado de cohesión social. Asimismo, la LGDS señala que las estimaciones de pobreza deben realizarse cada dos años para las entidades federativas y cada cinco años para los municipios, y que para ello se debe utilizar la información que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En concordancia con la LGDS y con el consenso cada vez mayor de que la pobreza se caracteriza por la privación simultánea en diversos ámbitos de la vida, el CONEVAL diseñó una nueva forma de medir la pobreza en México.

1) Ingreso corriente per cápita

Es el ingreso corriente de cada individuo que representa el flujo de entradas, no necesariamente monetarias (puede incluir los productos recibidos o disponibles en especie, entre otros), que le permiten a los hogares obtener los satisfactores que requieren, sin disminuir los bienes o activos que poseen.

2) Rezago educativo promedio en el hogar

La Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM) establece que la población con carencia por rezago educativo es aquella que cumpla alguno de los siguientes criterios:

1. Tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.
2. Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa).

3. Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

3) Acceso a los servicios de salud

El artículo 4° de la Constitución establece que toda la población mexicana tiene derecho a la protección de la salud. En términos de la Ley General de Salud (LGS), este derecho constitucional se refiere al derecho de todos los mexicanos a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud.

A partir de estos criterios, se considera que una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando:

No cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social como IMSS, ISSSTE, Pemex, Ejército o Marina, e incluso los servicios médicos privados.

4) Acceso a la seguridad social

La Ley del Seguro Social, considera de utilidad pública para los trabajadores que la finalidad de la seguridad social es garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

5) Calidad y espacios de la vivienda

El Artículo 4° de la Constitución establece el derecho de toda familia a disponer de una vivienda digna y decorosa; sin embargo, ni en este ordenamiento ni en la Ley de Vivienda se especifican las características mínimas que debe tener ésta.

Los criterios formulados por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) para el indicador de calidad y espacios de la vivienda incluyen dos subdimensiones: el material de construcción de la vivienda y sus espacios. De acuerdo con estos criterios, se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las

personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

1. El material de los pisos de la vivienda es de tierra.
2. El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos.
3. El material de los muros de la vivienda es de embarro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.
4. La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.

6) Acceso a los servicios básicos en la vivienda

De acuerdo con los criterios propuestos por la CONAVI, se considera como población en situación de carencia por servicios en la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

1. El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, la llave pública o hidrante.
2. No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.
3. No disponen de energía eléctrica.
4. El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.

7) Acceso a la alimentación

De acuerdo con la FAO (2006), la seguridad alimentaria comprende el acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana, lo cual está asociado a los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos. A fin de contar con una medida que refleje con la mayor precisión posible la existencia de limitaciones significativas en el ejercicio del derecho a la alimentación, se considera en situación de carencia por acceso a la alimentación a los hogares que presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

8) Grado de cohesión social

El grado de cohesión social se medirá a nivel municipal y estatal mediante cuatro indicadores:

1. Desigualdad económica.
2. Razón de ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable.
3. Polarización social.
4. Redes sociales.

MEDICIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO

En julio de 2011 el CONEVAL dio a conocer los resultados de la medición de pobreza 2010 por entidad federativa y para el país en su conjunto, con base en la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Los resultados que se muestran se refieren a la población en situación de pobreza, que es aquella cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios requeridos para satisfacer sus necesidades y que, adicionalmente, presentan privación en al menos uno de los indicadores de carencia social.

De acuerdo con el informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011, la población en situación de pobreza ascendió al 46.2% en 2010, lo que representó 52 millones de personas. En comparación con 2008, esto significó un aumento de 3.2 millones de personas.

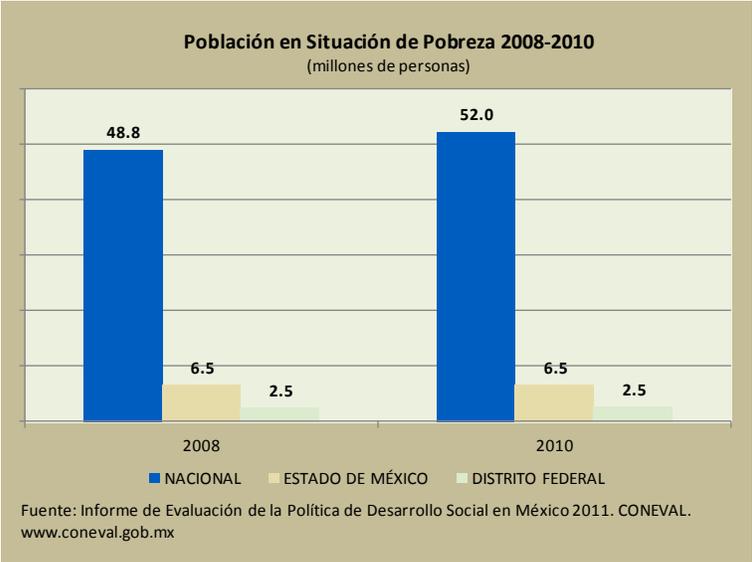
Se menciona también que el incremento del número de personas en situación de pobreza fue resultado de los aumentos de personas con carencia en el acceso a la alimentación (4.2 millones) como del de la población con ingresos bajos (la población por debajo de la línea de bienestar aumentó 4.8 millones y la ubicada por debajo de la línea de bienestar mínimo se incrementó 3.4 millones de personas entre 2008 y 2010).

CUADRO RESUMÉN MEDICIÓN DE LA POBREZA 2008-2010
INCIDENCIA, NUMERO DE PERSONAS Y CARENCIAS, 2008-2010

INDICADORES	PORCENTAJE		POBLACIÓN (millones)		CARENCIAS	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
NACIONAL						
Población en situación de pobreza	44.5	46.2	48.8	52.0	2.7	2.5
Pobreza Moderada	33.9	35.8	37.2	40.3	2.3	2.1
Pobreza Extrema	10.6	10.4	11.7	11.7	3.9	3.7
ESTADO DE MÉXICO						
Población en situación de pobreza	43.9	42.9	6.5	6.5	2.6	2.5
Pobreza Moderada	37.0	34.8	5.5	5.3	2.4	2.2
Pobreza Extrema	6.9	8.1	1.0	1.2	3.7	3.6
DISTRITO FEDERAL						
Población en situación de pobreza	28.0	28.7	2.5	2.5	2.2	2.1
Pobreza Moderada	25.8	26.5	2.3	2.3	2.1	2.0
Pobreza Extrema	2.1	2.2	0.2	0.2	3.5	3.5

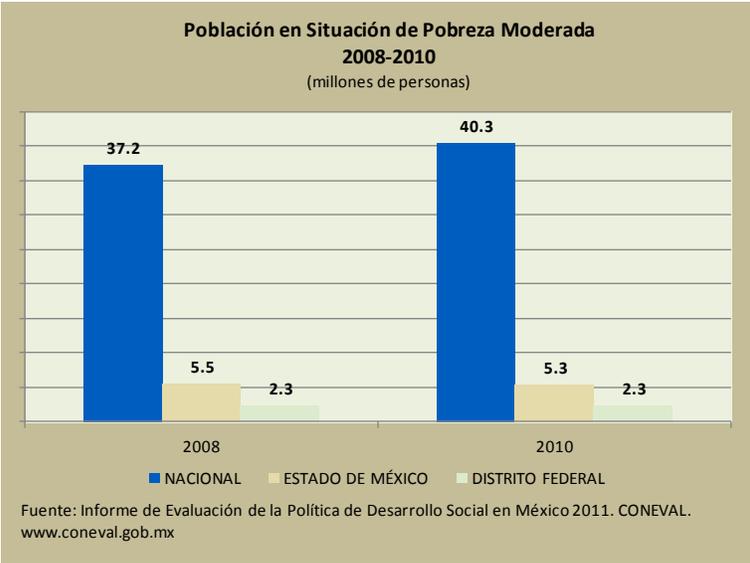
Fuente: Elaborado con datos del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011. CONEVAL.
www.coneval.gob.mx

A pesar de estos resultados, la pobreza no se expandió en la misma magnitud de la reducción del Producto Interno Bruto en 2009, debido a que en este periodo (2008-2010) se incrementaron las coberturas básicas de educación, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos en las viviendas y la seguridad social, especialmente la cobertura de adultos mayores, factores que son parte de la medición de la pobreza.

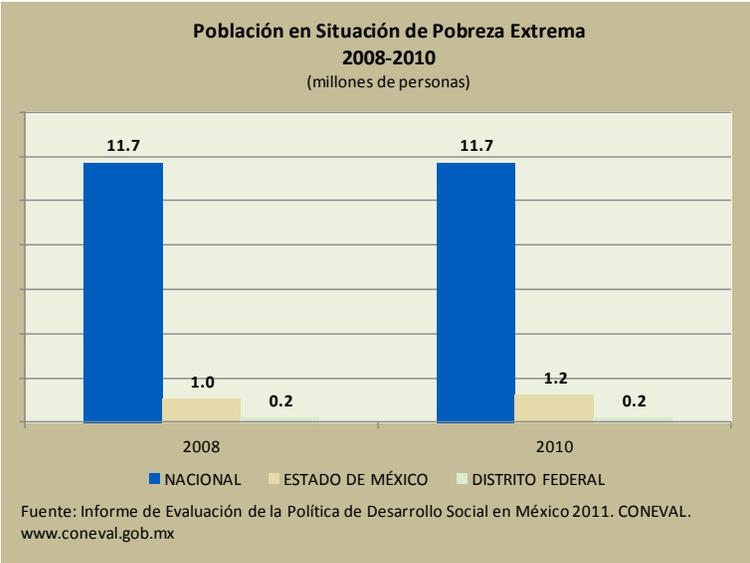


Los resultados nos muestran que tanto para el Estado de México, como para el Distrito federal, se mantiene el mismo número de pobres.

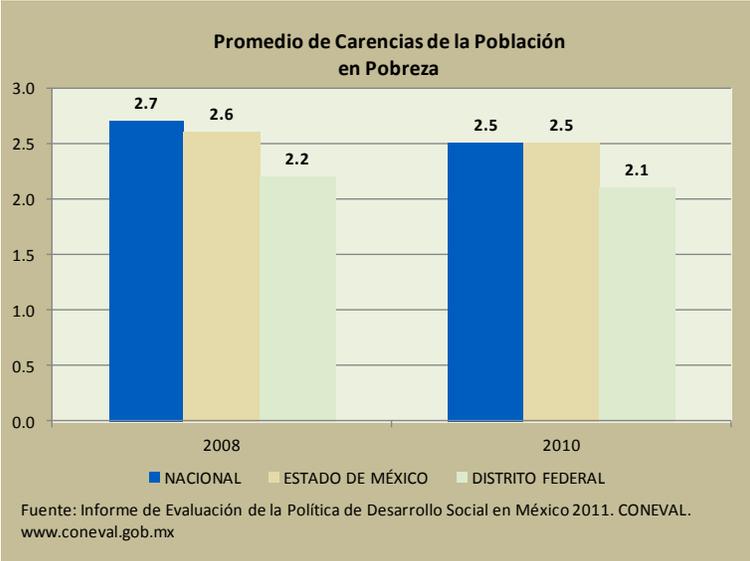
Si tomamos en cuenta el nivel de pobreza moderada en el Distrito Federal se mantiene la población en estas condiciones, mientras que para el estado de México se reduce de 5.5 a 5.3 millones de personas.



De la misma forma para la pobreza extrema el registro de población a nivel nacional se mantiene sin cambios, sin embargo para el Estado de México el incremento fue de 200 mil personas que engrosaron las filas de los más pobres.



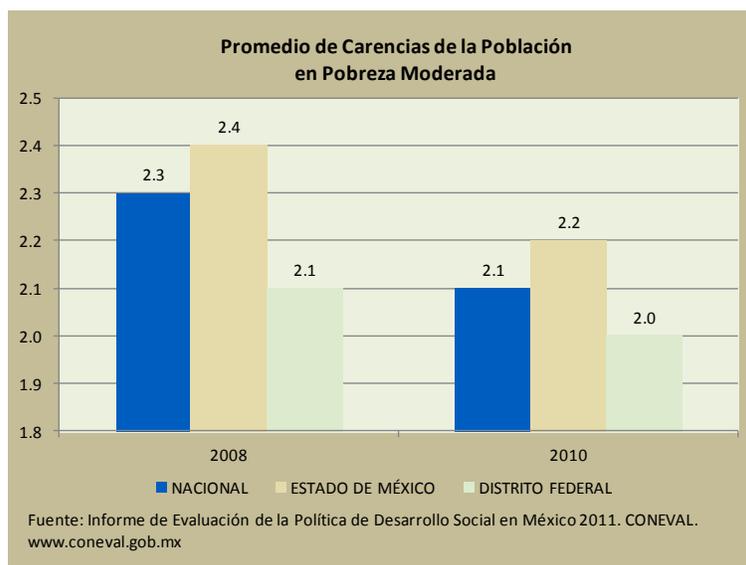
No obstante, el número promedio de carencias de la población en pobreza disminuyó de 2.7 a 2.5, a nivel nacional, mientras en el caso del Estado de México las Carencias promedio se redujeron de 2.6 a 2.5 y en el Distrito Federal el cambio, también a la baja, fue de 2.2 a 2.1.



En cuanto a la pobreza extrema el número de carencias promedio se redujo en el nivel nacional de 3.9 a 3.7, mientras que en el Estado de México el cambio fue de 3.7 a 3.6 y se mantuvo sin cambios en el Distrito Federal.



En el segmento de la población en pobreza moderada el estado de México se ubica por encima del promedio nacional respecto al número de carencias, en dicha entidad se pasó de 2.4 a 2.2 carencias, en tanto en el Distrito Federal la disminución fue de 2.1 a 2.0, mientras que a nivel nacional la reducción se observó de 2.3 en 2008, a 2.1 en el 2010.



En materia de Vivienda, y derivado del análisis de las carencias que presenta la población en las zonas de pobreza, el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011, hace las siguientes recomendaciones:

- a) De acuerdo con la medición de pobreza, la carencia de la dimensión de calidad y espacios de la vivienda sólo se elimina si conjuntamente la calidad de los pisos, muros y techos es buena y no existe hacinamiento.
- b) Deben hacerse esfuerzos en mejorar la calidad de los materiales de las viviendas y sus tamaños para evitar el hacinamiento, que es el indicador con mayor carencia (10.6 por ciento) en esta dimensión en 2010.
- c) La carencia de la dimensión de servicios básicos de la vivienda sólo se abate cuando la vivienda posee agua, drenaje y electricidad. Por ello es relevante incrementar la cobertura de drenaje y agua potable, pues a nivel nacional todavía se tienen carencias de 10.8 por ciento y 9.3 por ciento, respectivamente.
- d) Las evaluaciones muestran también que hay viviendas abandonadas, debido a la falta de servicios en las zonas donde se construyeron. Se sugiere llevar a cabo la

adecuada planeación urbana, para que el presupuesto dedicado a la construcción de vivienda tenga mayor efecto sobre la población.

- e) Ante la problemática de casas vacías, será importante reforzar las acciones de mejora de la vivienda y de conectividad de servicios.

Los gobiernos estatales y municipales han contribuido en gran medida en la instalación de infraestructura para agua y drenaje con los recursos del Ramo 33. Sin embargo, es necesario señalar que la provisión de infraestructura para llevar agua del municipio a los hogares es responsabilidad de los gobiernos locales, por lo que es necesario establecer los mecanismos adecuados de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

LOS POLIGONOS HABITAT

México se encuentra inmerso en un acelerado proceso de urbanización. El período entre 1940 y 1980 el país experimentó una tasa creciente de urbanización que nos ha llevado a ser una sociedad predominantemente urbana. En la década de los ochenta, más de la mitad de la población ya residía en localidades urbanas; y para el año 2010 alcanzó el 76.8 por ciento de la población total, según el INEGI.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) estimó que en 2010 el 45.5 por ciento de los habitantes localizados en ámbitos urbanos, alrededor de 32.1 millones de personas, se encontraba en situación de pobreza.

Las personas en situación de pobreza se encuentran segregadas espacial, social y económicamente, en zonas con instalaciones precarias y de escaso valor en el mercado urbano. Estas condiciones, al limitar el acceso de los pobres a las oportunidades que ofrecen las ciudades, genera barreras a la movilidad de las personas, propicia su aislamiento y favorece la reproducción intergeneracional de la pobreza. Lo que ha provocado que los hogares pobres tengan que asentarse en zonas que no son apropiadas para el uso residencial, como son las áreas inundables, contaminadas, contiguas a ríos o de topografía muy difícil, lo que se traduce en vulnerabilidades frente a las amenazas de origen natural.

Con el objeto de focalizar la inversión de recursos en las zonas de mayor concentración de pobreza, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, propuso al Poder Legislativo la identificación de Zonas de Atención Prioritaria Urbanas. Estas zonas están compuestas por 335,418 manzanas ubicadas en 2,109 localidades urbanas de 1,257 municipios del país.

El Programa Hábitat actúa en ciudades y zonas metropolitanas, con al menos 15 mil habitantes, que integran el Sistema Urbano Nacional (SUN). En este ámbito, se han identificado 296,043 manzanas con altos niveles de pobreza y rezagos en infraestructura y servicios básicos, en los que residen los integrantes de 6.7 millones de hogares. De estos hogares, conforme a los datos del II Censo de Población y Vivienda 2005, 28 por ciento

no dispone de agua en la vivienda, 3.5 por ciento de drenaje y 0.7 por ciento de electricidad.

Dentro de este universo de manzanas, se han identificado las zonas con mayor concentración de hogares en situación de pobreza, que se denominan Polígonos Hábitat.

De los hogares que conforman los Polígonos Hábitat, el 35.2 por ciento no disponía de agua en la vivienda, el 4.9 por ciento carecía de drenaje y el 0.9 por ciento no contaba con electricidad. La mayoría de las ciudades en que se ubican estos Polígonos no dispone de sistemas de tratamiento de las aguas residuales y realiza la disposición de buena parte de los desechos en tiraderos a cielo abierto.

La población objetivo del Programa son los hogares asentados en los Polígonos Hábitat y en áreas de ciudades que presentan condiciones de marginación, pobreza, inseguridad o violencia social.

Bajo el principio de focalización y para evitar la dispersión de los recursos, el Programa direcciona los subsidios en apoyo a la ejecución de obras y acciones en los Polígonos Hábitat, constituidos por zonas urbanas marginadas en las que se presenta mayor concentración de hogares en situación de pobreza.

Los Polígonos Hábitat son áreas geográficas definidas por la Subsecretaría, que cumplen con los siguientes criterios:

Criterios
<ul style="list-style-type: none">• Estar ubicados en ciudades de al menos 15 mil habitantes, o que alcanzarán en el presente ejercicio fiscal tal umbral de población. En el Anexo II de estas Reglas se detalla el universo de actuación del Programa.
<ul style="list-style-type: none">• Tener una concentración de hogares en pobreza de al menos el 50 por ciento de los hogares ubicados en el área. En ciudades donde no se identifiquen polígonos con estas características, la UPAPU podrá autorizar Polígonos con al menos treinta por ciento de hogares pobres.
<ul style="list-style-type: none">• Presentar déficit en infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

<ul style="list-style-type: none"> • Contar con al menos un 80 por ciento de lotes ocupados.
<ul style="list-style-type: none"> • Estar claramente delimitados y localizados en el perímetro urbano o urbanizable del municipio o Delegación del Distrito Federal, de acuerdo con el plan o programa de desarrollo urbano vigente.
<ul style="list-style-type: none"> • No estar en situación irregular con respecto a la tenencia de la tierra.
<ul style="list-style-type: none"> • No estar ubicados en zonas de reserva ecológica, zonas arqueológicas o áreas naturales protegidas.

Para garantizar la continuidad de las acciones, el Programa se instrumentará en las ciudades y municipios en que intervino en ejercicios anteriores, pudiendo incorporar nuevas ciudades y polígonos dependiendo de la disponibilidad presupuestal.

Los gobiernos locales podrán proponer la identificación como Polígonos Hábitat de áreas adicionales a las definidas por SEDESOL, siempre y cuando cumplan con las características ya señaladas, así como contar con una densidad mínima de veinte hogares por hectárea. Dichas propuestas podrán utilizar información estadística y cartográfica similar a la utilizada por la SEDESOL pero proveniente de fuentes distintas al Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Consejo Nacional de Población; es decir, los gobiernos locales deberán proporcionar las bases de datos con la información socioeconómica por hogar y, en su caso, la cartografía digitalizada correspondiente, así como una explicación detallada de la metodología empleada.

CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS POLÍGONOS HÁBITAT

Se dará prioridad y serán seleccionados los polígonos que reúnan el mayor número de los siguientes criterios de selección:

- a)** Hayan participado en el Programa en años anteriores, siempre y cuando se cuente con disponibilidad de recursos y se justifique que el Programa se continúe aplicando.
- b)** Presenten mayor déficit de agua potable, drenaje y electricidad.
- c)** Se encuentren más próximos a las redes de infraestructura municipal y/o de las obras de cabeza (elementos principales de las redes de infraestructura que comprenden fuentes de abastecimiento o líneas de conducción de la red de agua potable, colectores de aguas residuales de la red de alcantarillado, vialidades primarias y secundarias de la red vial y líneas de conducción eléctrica en alta y media tensión de la red eléctrica).
- d)** Se encuentren integrados por al menos 500 hogares.
- e)** Se encuentren identificadas dentro de áreas de riesgo mitigable, delimitadas por los Atlas de Peligros Naturales o de Riesgos reconocidos por las instancias competentes.

CONCLUSIONES

De acuerdo con los resultados de la evaluación específica de desempeño realizada al programa Hábitat, y de manera general en su aplicación nacional, el presupuesto ha mostrado una tendencia ascendente a lo largo de la existencia del programa con un promedio de gasto anual de 2 mil 200.8 millones de pesos (mdp).

Comparando el Presupuesto Original y el Modificado, el año de mayor incremento fue 2007, debido a que el Gobierno Federal resolvió incluir a los estados de Tabasco y Chiapas para apoyar a los damnificados por los desastres naturales provocados por el huracán Stan, lo que ocasionó un gasto adicional de 1,200 mdp.

Los años de mayor reducción fueron 2008 y 2009, cuando fue ejercido 99.41% del Presupuesto Modificado, lo que imposibilitó alcanzar las metas programadas. En el año 2010 Hábitat tuvo el mayor presupuesto de su historia, 3 mil 719.8 millones de pesos. Lo que permitió superar sus metas anuales.

Con el programa Hábitat se ha logrado un incremento constante en obras de infraestructura en los polígonos seleccionados y se ha construido y entregado obra pública a más del 40% de la población en situación de pobreza en los nueve años de su existencia.

Las obras más destacadas han sido la construcción de infraestructura física, la atención a hogares y la formación de organizaciones comunitarias. En estas acciones, de acuerdo con las evaluaciones, la población ha manifestado su satisfacción con ellas. Presenta una inversión creciente en proyectos de igualdad de género y la población parece demandarlos intensamente. Este resultado muestra que las metas del programa fueron diseñadas correctamente y que la inversión continuada a lo largo de los años estaba bien planeada.

En 2011 se consideró una meta de atención a 1,421 polígonos Hábitat y 1 millón 661 mil 325 hogares. Al respecto, el número de polígonos Hábitat atendidos fue de 1,550 un 9% mayor al programado; así también se beneficiaron 1, 771,246 hogares, es decir, la meta se

superó en un 6.6%. Lo anterior significa que 2011 ha sido el año con más población beneficiada (casi 45% más).

En 2010 el Programa Hábitat logró avances positivos en varias de sus metas, mientras que obtuvo resultados menores en otras.

El balance es positivo, no obstante que se necesita tener especial consideración en aquellas metas no alcanzadas porque son estratégicas en el programa.

El mismo año Hábitat mostró un crecimiento de cobertura mayor al compararlo con todos los años de su existencia. En el análisis de Indicadores de Resultados y Productos se muestran avances superiores en cuatro metas de resultados y una pequeña disminución en dos de ellas. 2010 fue el año con mayor eficiencia, que llegó a 42.8%.

También se reportó un incremento en las metas de cobertura de Polígonos Hábitat. El programa cubrió 19.5% polígonos más y superó en 17.9% la meta de Disponibilidad de Infraestructura Urbana Complementaria.

Hábitat alcanzó 42.8% de los hogares identificados en los Polígonos Hábitat; cubrió 65,952 manzanas, 28.9% del total. La población encuestada muestra satisfacción con la mejora de las condiciones físicas de los polígonos intervenidos.

En Indicadores de Servicios y Gestión, aumentó el número de Centros de Desarrollo Comunitario apoyados (en 24.5% más que la meta). En el mismo tenor, incrementó los proyectos para la Organización y Participación Comunitaria (15,7% más que la meta programada). Aumentó en 69% los proyectos programados para promover la igualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, el programa no cubrió la meta de municipios apoyados con obras de saneamiento del entorno urbano, ni la de metros lineales de redes de agua potable, drenaje y electricidad financiados.

Del análisis a los principales indicadores del programa que cuentan con los datos de medición, se observa que al tercer trimestre de 2012.

AVANCE EN LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO 2012			
TERCER TRIMESTRE			
INDICADOR	META ANUAL PROGRAMADA	AVANCE TRIM III 2012	%
Polígonos Hábitat atendidos	1,497	1,399	93.5
Hogares beneficiados	1,644,256	1,696,548	103.2
Hogares beneficiados con redes de servicios básicos	85,142	66,557	78.2
Proyectos apoyados para la prevención y mitigación de riesgos de desastre en polígonos hábitat	167	149	89.2
Metros cuadrados de pavimentación, construcción y mejoramiento de vialidades financiados	5,013,068	4,698,329	93.7
Municipios apoyados con obras de saneamiento del entorno urbano	55	42	76.4
Proyectos apoyados de saneamiento del entorno urbano	86	67	77.9
Centros de Desarrollo Comunitario apoyados	413	405	98.1
Metros lineales de redes de agua potable, drenaje y electricidad financiados	771,958	694,697	90.0
Proyectos para la organización y participación social y comunitaria	1,479	1,299	87.8
Beneficiarios con acciones para el desarrollo social y comunitario	1,018,212	1,013,347	99.5
Número de obras y acciones para la igualdad entre hombres y mujeres	6,982	8,846	126.7
Proyectos apoyados para la elaboración o actualización de planes, programas y estudios para el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la superación de la pobreza urbana	46	20	43.5
Observatorios Urbanos Locales instalados o fortalecidos	7	2	28.6
Proyectos para la protección, conservación o revitalización de los Centros Históricos inscritos en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO	40	46	115.0
Presupuesto Federal Ejercido (millones de pesos)	3,582	3,272	91.3

Fuente: Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Tercer Trimestre de 2012. SHCP.
www.hacienda.gob.mx

De acuerdo con el reporte de Cobertura de la Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2010-2011, el Programa Hábitat muestra un crecimiento de cobertura adecuado.

La población potencial se encuentra definida por 5'891,216 hogares urbanos en situación de pobreza patrimonial. La población objetivo está representada por 4'133,013 hogares asentados en polígonos Hábitat, en zonas urbanas marginadas con mayor concentración de hogares en situación de pobreza, ubicados en ciudades de al menos 15 mil habitantes, con una concentración de hogares en pobreza patrimonial de al menos 50%, con déficit de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; siempre y cuando no estén en situación irregular de tenencia de la tierra ni en reservas ecológicas.

En 2010 se superaron las metas programadas. Este fue el año con mayor eficiencia si se compara con su promedio anual histórico de 34% y que en 2010 llegó a ser de 42.89%; lo que significa un incremento de casi ocho puntos porcentuales. Además, la cobertura de Población Atendida sobre la Población Potencial fue de 30.08%. La Población Objetivo ha

mantenido un crecimiento menor y estable, mientras que la Población Atendida ha seguido aumentando.

Si hablamos de las fortalezas del programa es claro que sus diagnósticos y sus estrategias responden a los objetivos y lineamientos de la política social establecida en los instrumentos normativos, planes y programas en que se plasma el consenso nacional en torno a la pobreza urbana como problema de alta prioridad para el gobierno mexicano.

Con el programa se pudo articular la política social y la de desarrollo urbano y ordenación del territorio.

Con la estructuración de las Agencias de Desarrollo Hábitat las comunidades han podido reforzar la capacidad operativa y el impacto del programa. Además que la focalización y cobertura han permitido crear políticas más efectivas en cuanto a impacto sobre la población que ha sido definida. Permitiendo a Hábitat una ventaja única para llevar servicios a los grupos más vulnerables y en condiciones de pobreza urbana.

Sin embargo, se ha presentado que los gobiernos locales presenten limitaciones en las capacidades institucionales que demanda la operación de un programa de la magnitud de Hábitat. Cabe la posibilidad de que los grupos locales desvíen el propósito del programa en función de intereses particulares.

El programa no es un instrumento aislado de la política social o de la realidad nacional. Por el contrario, aborda una problemática añeja y compleja, de carácter multidimensional insertado en el marco institucional que no necesariamente responde a los retos de operación del programa.

Adicionalmente, Hábitat establece como alta prioridad la constitución de reservas urbanas de suelo en orden de satisfacer la demanda futura de los asentamientos humanos en el medio urbano, y en respuesta a la competencia por los usos del suelo, el equipamiento y los servicios que han experimentado las ciudades y zonas metropolitanas.

El reto principal de Hábitat ha sido establecer bases sólidas para generar mecanismos de ingreso derivados de la actividad productiva, distintos a los de asistencia social, como medio de superación de la pobreza a mediano y largo plazo, actuando sobre los espacios en los que esta pobreza ocurre.

En el año 2003, cuando comenzó a operar el programa la cobertura se llevó a cabo en todo el país, con ausencia de criterios regionales. Sin embargo, debido a que los recursos no fueron suficientes para enfrentar las necesidades de urbanización de los estados con alta concentración de pobreza patrimonial, la focalización de las acciones, en los polígonos seleccionados, se tuvo que priorizar los verdaderos objetivos del programa. Asignando, posteriormente, los recursos de manera equitativa hacia la cobertura de la población objetivo.

En cuanto al Programa de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal los resultados son en su mayoría positivos de acuerdo a las evaluaciones elaboradas por el CONEVAL.

Cabe mencionar que la forma de trabajo del programa en el Distrito Federal es muy distinta a la del Estado de México, sin embargo ambos tienen resultados positivos, indicador de que al siguiente año recibirá mayor recurso económico, integrará mayores proyectos y por ende más población se verá beneficiada con dicho programa.

Se esperaba que por los resultados positivos se les otorgara mayor presupuesto al año siguiente, lamentablemente, ambos programas llevan varios años trabajando con la misma cantidad de presupuesto por lo que no se puede ver mayor población beneficiada.

EVALÚA DF es la instancia de coordinación de las evaluaciones externas, ésta señala que “Lamentablemente el principal problema que presenta el Programa es precisamente la falta de coordinación entre las distintas dependencias que provocan y tienen o tendrían que ver con el diseño, la ejecución y evaluación del Programa par que este sea realmente integral y tenga un fuerte impacto en las comunidades”.

En lo que respecta a la participación ciudadana EVALÚA concluye para el PCMB que “no permite estimular la participación ciudadana, es que ésta no es un indicador importante para aprobar los planes, pero especialmente para aprobar los proyectos de continuidad. No se cuenta con los datos (no se solicita información sistematizada o se incorporan indicadores en ese sentido) muchas veces es suficiente con que ‘hayan ido muchas personas a la inauguración de una obra’. No hay un registro ni una evaluación de la participación y en qué medida ésta se ha incrementado o fortalecido con el programa. Si cumplieron con el avance de la obra y comprobaron de manera adecuada los gastos, es suficiente. A pesar de que se ha insistido mucho en la necesidad de valorar esto, no ha sido recuperada la propuesta. No se realiza tampoco una evaluación en términos del impacto social y el uso y apropiación de los vecinos de los espacios rescatados”.

Lo cierto es que es un programa que convoca al disfrute del espacio público en los barrios o comunidades y que en este espacio interactúan distintos actores con distintos intereses. Ello hace un programa complejo en donde cada uno de los proyectos es distinto y recibe distintas miradas de valoración y estudio: los académicos estudian la “participación ciudadana”; los organismos civiles coadyuvaran a construir instrumentos para el fortalecimiento comunitario; hasta los políticos y los partidos políticos verían oportunidades.

Durante los seis o siete años que lleva operando el programa no ha estado anclado a una política social, ni urbana, ni de obra pública. Por eso no tiene metas físicas. Lo cierto es que es un programa que ha existido, que se hizo propósitos, se planteo objetivos y que por lo menos ha tenido metas financieras anuales.

BIBLIOGRAFIA

- Arriagada, C. 2000. *Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*. Documento de trabajo núm. 27, Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Chile: CEPAL/ONU.
- Baharoglu, D. y C. Kessides. 2002. *Pobreza Urbana. Libro de Consulta para Estrategias de Reducción de la Pobreza* en Jeni Klugman (ed). Washington, D.C. Banco Mundial.
- Barba Solano, C. 2004 *Régimen de bienestar y reforma social en México*, CEPAL, Serie Políticas Sociales Núm. 92, Santiago de Chile.
- Barcena, A. 2009. *Panorama Social de América Latina*. ONU-CEPAL.
- Brachet-Márquez, V. 1996. *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, El Colegio de México. México.
- Brakarz, J. *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington, D.C. BID.
- Brakarz, J. 2004. “Relación entre el ataque a la pobreza y el desarrollo urbano” en: *Secretaría de Desarrollo Social, Mejores prácticas de política social*. Conferencia Internacional México 2003, SEDESOL/Banco Mundial.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2012. *Carencia en la Calidad y Espacios de la Vivienda*. México, D.F.
- CONEVAL 2011. *Informe de Evaluación de la Política De Desarrollo Social en México 2011*. México.
- CONEVAL 2010. *Informe de Pobreza Multidimensional en México, 2008*. México.
- CONEVAL 2012. *Metodología para la medición de la pobreza en los Municipios de México, 2010*. México.
- CONEVAL 2012. *Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008-2010*. México.
- Coria Salas, M. 2005. “La pobreza rural y urbana en México: una propuesta de política pública” en: *Política social y pobreza, El Economista Mexicano*, Nueva época, núm. 9.

- ONU 2011. *Estado de las ciudades de México 2011*. ONU-HÁBITAT por un mejor futuro urbano.
- Esquivel Hernández, G. 2002. *Evaluación Externa del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana*. El Colegio de México.
- Farfán Mendoza, G. 2000 “Política de bienestar” en: Laura Baca Olamendi, *Léxico de la política*, FLACSO, CONACYT, Fundación Heinrich Böll y FCE. México.
- Hernández Licona, G. 2005. “El desarrollo económico de México” en: *Cuadernos de Desarrollo Humano*, núm. 24, Secretaría de Desarrollo Social México.
- Herrera Ramos, J. M. 2004. “Pobreza Urbana y Desigualdad Salarial en los Diferentes Mercados Laborales Urbanos en México” ponencia *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, España.
- Iracheta, A. 2005. “Hacia una Política Nacional de Suelo para el Desarrollo Urbano y la Vivienda” en Téllez, Carlos y Olivera, Patricia (Coords.) *Debates en la Geografía Contemporánea. Homenaje a Milton Santos*. México: Embajada de Brasil/Facultad de Filosofía y Letras-UNAM/Universidad de Guadalajara.
- Iracheta, A. 2011. “La política de Suelo Urbano como Eje de la Transformación del Catastro. Rumbo a un Modelo Nacional de Catastro” Ponencia en el 5° Congreso Internacional de Catastro Estado de México 2011.
- Lungo Díaz, M. 2005. Globalización, Grandes Proyectos y Privatización de la Gestión Urbana. *Urbano*, vol. 8, Numero 011. Universidad de BíoBío, Concepción.
- Sandoval, Georgina. 2011. “El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México y la necesidad de evaluarlo” Ponencia en: *II Seminario Internacional Procesos Urbanos Informales*. Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá.
- Secretaría de Desarrollo Social. Gobierno del Distrito Federal. 2011. *Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal. Reglas de Operación 2011*. México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1994. “La planeación del desarrollo social en los noventa” en: *Antología de la Planeación en México*, tomo 23, FCE, México.

- SEDESOL. 2004. "Evaluación Externa del Programa Hábitat 2003-2004" *Evaluación del Diseño, Cobertura y Focalización. Resumen de resultados, fortalezas y debilidades*. Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.
- SEDESOL. 2009. *Guía Metodológica para la Constitución y Operación de las Agencias de Desarrollo Urbano*.
- SEDESOL. 2012. *Lineamientos Específicos para la Operación del Programa Hábitat*. México, Diario Oficial de la Federación 2003-2012.
- SEDESOL. 2012. *Reglas de Operación Hábitat*. México, Diario Oficial de la Federación 2003-2012.
- Sedesol, *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006*,
- SFP (Secretaría de la Función Pública). 2008. "Avalúo de 80 polígonos para determinar la plusvalía inmobiliaria generada por las inversiones en infraestructura del programa Hábitat". *Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN)*. México.
- Titmuss, R. 1974. *Política social*, Madrid, Ariel.
- Mac Donald, J. 2004. "Pobreza y Precariedad del Hábitat en Ciudades de América Latina y el Caribe" *División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos*. Santiago de Chile.
- Mancillas López, Y y Salinas Salgado, M. L. 2008. "Los Habitantes, el Espacio Público y el Mejoramiento Barrial". *Casa y Ciudad, AC*. México.
- Mariñez Navarro, F. 2003. "De Progres a Contigo: ¿Una nueva gestión pública de lo social?", en: *Memoria VII Congreso Internacional del Clad sobre la reforma del Estado y de la administración pública*, (Lisboa, octubre de 2002), Memoria, Caracas, Venezuela.
- Mejía Velázquez, O. 2010. "La Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Una Zona Habitable pero sin Habitabilidad". *Tlatemoani*, Revista Académica de Investigación N° 3 septiembre 2010. Universidad Autónoma Metropolitana-AZC, México.

- Navarro Arredondo, A. 2008. "Análisis y Consideraciones Teóricas Sobre el Marco de Referencia del Programa Hábitat". *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, CESOP, Vol. 1 Núm. 1, Junio de 2008. México, D. F.
- Ortiz Flores, E. 2010. "Consolidar la Ciudad y Apoyar el Esfuerzo Social, Propósitos Centrales del PMV" en: *Programa de Mejoramiento de Vivienda. Una experiencia exitosa de producción social de vivienda*. Ed. Casa y Ciudad. México.
- Gobierno del Distrito Federal. 2007. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.
- Vega, E. E. 2008. "Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial". *A dos años de iniciar el Programa de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal*. México.
- Wilkie, J. 1978. *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social (1910-1976)*, FCE. México.
- Zorrilla Arena, S. 1988. *50 años de política social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid*, Limusa. México.
- MEXICO. SEDESOL Lineamientos Específicos para la Operación del Programa Hábitat 2005. México, SEDESOL, 2003-2011.
- BOURDIEU, P. 1997. *Razones prácticas sobre la teoría de la acción*. Anagrama, Barcelona.
- SEN, A. 1997. El bienestar, la condición de ser agente y la libertad", en: Amartya Sen, *Bienestar, justicia y mercado*. Paidós, Barcelona.
- RODRÍGUEZ, H. Y ESCOBAR, A. 2004. *Los barrios pobres en 31 ciudades mexicanas. Dimensiones de la pobreza urbana en México; un balance al comenzar el siglo XXI*, SEDESOL/CIESAS, México.
- CORDERZA, R. y LOMELI, L. 2005. *La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales*, Cuadernos de Desarrollo Humano núm. 26, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- <http://www.sedesol.gob.mx>
- <http://www.sedesol.gob.mx/programas/habitat.htm>