



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Xochimilco

DOCTORADO EN
CIENCIAS
SOCIALES

Línea Sociedad y Territorio

**El fenómeno de la pobreza urbana en un contexto de
metropolización y fragmentación de la Ciudad de México: el
caso de Iztapalapa**

TESIS DE DOCTORADO

RAÚL HERNÁNDEZ MAR

TUTOR: DR. JOSÉ ANTONIO ROSIQUE CAÑAS

LECTORES: Dr. Roberto Moreno Espinosa.
Dr. Óscar Mauricio Covarrubias Moreno.
Dr. Germán Vargas Larios.
Dra. Liliana López Levi.
Dr. José Javier de la Rosa Rodríguez.
Dr. Manuel Lara Caballero.

FEBRERO, 2016

Agradecimientos

Debo agradecer de manera especial y sincera al Dr. José Antonio Rosique Cañas por aceptarme para realizar esta tesis doctoral bajo su dirección, sin su apoyo y confianza en mí trabajo y su capacidad para guiar mis ideas no hubiera sido posible la culminación de este trabajo.

Para mis amigos y compañeros de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma (UAM-L), que con su apoyo y ejemplo me han motivado a seguir con este proyecto doctoral y concluirlo, Dr. Manuel Lara, Dr. Raúl Figueroa, Dr. Carlos Aguilar y Mtro. Gerardo Vázquez. Y en especial, quiero expresar mi agradecimiento al Dr. Pablo Castro quien me ha mostrado que el trabajo académico es el eje articulador de todo lo demás.

Y, por supuesto, el agradecimiento más profundo y sentido va para mi familia, que sin su apoyo, colaboración e inspiración habría sido imposible llevar a cabo esta dura tarea. A mi esposa Iliana Morales Gaytán, por su ejemplo de lucha y tesón; y a mi hijo Mariano por todo lo que significas en mi vida.

También debo agradecer al Programa Doctoral de Ciencias Sociales de la UAM-Xochimilco, mi *alma* máter, a la línea Sociedad y Territorio, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) por haber financiado gran parte de mis estudios doctorales otorgándome una beca y a la Universidad Autónoma Metropolitana, una gran institución donde pasaré la mayor parte de mi vida.

Por último, quiero hacer un reconocimiento a todos los miembros del comité doctoral, por su apoyo y por las valiosas aportaciones que me hicieron para mejorar la presente investigación, gracias infinitas.

Índice

Agradecimientos	2
Índice	i
Introducción	1
Capítulo I Pobreza, conceptos, enfoques y métodos de medición	4
Causas y orígenes de la pobreza	8
Tendencias de la distribución funcional del ingreso.....	12
Tendencias de la distribución del ingreso de los hogares	14
Incidencia de la pobreza.....	17
Panorama Nacional de la Metropolización	25
<i>Concepto de pobreza, marginación, exclusión.</i>	26
<i>Pobreza urbana y pobreza rural</i>	28
<i>El espacio como receptáculo de las diferencias</i>	30
<i>Tipos de medición de pobreza</i>	31
Capítulo II Panorama general de la pobreza en México	41
<i>Contexto Internacional</i>	41
<i>Contexto Nacional</i>	46
<i>Contexto Local: Ciudad de México (Distrito Federal)</i>	53
Capítulo III Las Políticas Públicas en México	59
<i>La formulación de políticas públicas</i>	66
<i>Definición del problema público</i>	69
<i>La Implementación de las políticas públicas</i>	71
Primera Generación: primeros estudios sobre la implementación	74
La complejidad de la acción conjunta: Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky .	74
El juego de la implementación: Eugene Bardach.....	79
Segunda Generación: la implementación desde abajo	84
Walter Williams (1975, 1976, 1980).....	85
Paul Berman (1974, 1978, 1980)	86
Diseño Retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. Richard F. Elmore	87
Procesos y resultados organizativos	89
La discrecionalidad en el nivel operativo	89

Las coaliciones y la arena de negociación	90
Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas	
sociales: Richard Elmore	90
Modelo 1: La implementación como administración de sistemas.....	91
Modelo 2: La implementación como proceso burocrático.	92
Modelo 3: La implementación como desarrollo organizacional.....	93
Modelo 4: La implementación como conflicto y negociación.....	93
Lipsky (1971, 1977,1978)	95
Tercera Generación: primeros intentos de modelación	96
El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual: Donald S. van Meter y Carl E. van Horn.....	96
La implementación de la Política Pública: Un marco de análisis. Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian	100
Tratabilidad de los problemas a los que se dirige una ley.....	101
Grado en el que la ley estructura coherentemente el proceso de implementación	102
Variables no normativas que condicionan la implementación	103
Capítulo IV Enfoque de la Administración Pública bajo el paradigma organizacional	106
Los modelos de gestión pública	110
Fordismo: el capitalismo del siglo XX.....	113
La Nueva Gestión Pública (NAP): en un contexto de globalización	115
El impacto en México de la Nueva Gestión Pública: ¿gerencia o gestión?.....	122
Capítulo V Ciudades del siglo XXI: metropolización, concentración y fragmentación	124
<i>Las Ciudades en la Globalización</i>	128
<i>La fragmentación de la Ciudades.....</i>	137
<i>Espacio – Tiempo: dos variables para analizar el territorio.....</i>	140
<i>Trayectorias, encuentros y relaciones</i>	149
<i>Las diferencias: “otredad”</i>	153
Capítulo VI La Política Social de la Ciudad de México.....	156
<i>Fundamentos de la política económica</i>	159
<i>Principios de la política social: equidad y eficiencia</i>	160
<i>Dos paradigmas de políticas sociales: las políticas de desarrollo social o sociales</i>	164
<i>La Política Social del Gobierno del Distrito Federal.....</i>	184
<i>El concepto de desarrollo social</i>	186

<i>Las principales tensiones de la política social</i>	193
Capítulo VII Iztapalapa y la fragmentación de la Ciudad de México	195
<i>El área urbana de Iztapalapa: un procesos de urbanización que no termina</i>	201
<i>Apartado metodológico</i>	205
Contenido de la Encuesta de Investigación	207
Organización del Proceso de Investigación –Primera Fase o Fase Exploratoria–	210
UT José López Portillo 07-076-1	212
Descripción Geográfica	212
Descripción Social.....	213
Población	213
Educación.....	213
Empleo	213
Salud	214
Estado Civil y Fecundidad.....	214
Hogares	214
José López Portillo	215
UT Lomas de San Lorenzo 07-089-1	217
Descripción Geográfica	217
Descripción Social.....	218
Población	218
Educación.....	218
Empleo	218
Salud	219
Estado Civil y Fecundidad.....	219
Vivienda	219
Hogares	219
Lomas de San Lorenzo	220
Puente Blanco 07-123-1	221
Descripción Geográfica	221
Descripción Social.....	222
Población	222
Educación.....	222
Empleo	222
Salud	223
Estado Civil y Fecundidad.....	223
Vivienda	223
Hogares	224

Puente Blanco.....	224
Francisco Villa 07-063-1	225
Descripción Geográfica	225
Descripción Social.....	226
Población	226
Educación.....	226
Empleo	226
Salud	227
Estado Civil y Fecundidad.....	227
Vivienda	227
Hogares	227
Francisco Villa.....	228
Sexo:.....	230
Vivienda	231
Educación.....	232
Nivel de Ingreso/Gasto/Empleo.....	233
Alimentación	234
Conclusiones.....	235
<i>Ciudades, pobreza y desarrollo social: retos y dificultades</i>	239
<i>Metropolización y pobreza en la Ciudad de México.....</i>	246
Bibliografía	252
Anexos	260

Introducción

Los retos metodológicos para explicar los distintos fenómenos producto del proceso de urbanización, ubica este trabajo en el análisis de áreas urbanas, con el propósito de estudiar el fenómeno de la pobreza urbana en un contexto de metropolización y fragmentación de la Ciudad de México.

Es determinante mencionar que un aspecto relevante que este trabajo busca desarrollar es la definición de la *dimensión territorial* de la pobreza en un contexto urbano. Como se hará mención a lo largo de este trabajo, la pobreza y la exclusión social, cuentan con una dimensión territorial que se compone de aspectos económicos, así como de otras variables como el acceso a los servicios sanitarios, educativos, de recreación, de transporte, que en conjunto evitará la consolidación de espacios aislados y divergentes, como *periferias*.

La dimensión territorial, nos permite observar que el crecimiento ha variado mucho entre unos territorios y otros, y mientras unas regiones han experimentado un claro despegue, encontrando su estrategia de competitividad y adaptándose al uso de las nuevas tecnologías y de inversión en I+D, otras han caminado sin rumbo definido, incluso en las mismas regiones o ciudades.

Un fenómeno que han experimentado las ciudades es la pobreza, la cual se ha definido como *pobreza urbana*, y la cual es producto de la concentración y la fragmentación de la ciudad, y en este sentido, el gobierno debe hacer frente a este problema mediante políticas públicas de desarrollo social, sin embargo a inicios del siglo XXI el estado ya no puede concebirse como indivisible sino compartido con agencias e instancias nacionales e internacionales, por lo tanto, si los estados ya no tienen control pleno sobre sus propios territorios, si las fronteras territoriales y

políticas públicas son cada vez más difusas y permeables, entonces el enfoque territorial cobra mayor importancia, en el entendido de que hay una producción social del territorio. Lo anterior significa que el potencial de desarrollo no es una situación predeterminada sino un proceso dinámico en el cual, el concurso de los actores y las políticas públicas juegan un papel fundamental.

Ante la complejidad de esta temática en este trabajo se presenta primero el concepto de pobreza urbana como pobreza relativa, como la ausencia de bienestar y como un fenómeno territorial, poniendo atención a la dimensión urbano-espacial. Posteriormente, se retoman algunas estimaciones que existen sobre la magnitud, intensidad y las características de este fenómeno en el medio urbano latinoamericano y mexicano.

Finalmente, se analizan las principales respuestas institucionales –en el contexto de las ciudades– que han adquirido centralidad en el interior de las políticas de desarrollo social locales y que indican nuevos componentes en los modelos de protección social, como la universalidad, la cohesión social y el enfoque territorial de las políticas y programas.

Sin embargo, hay que mencionar que existen todavía límites que hay que subsanar: los límites de la política pública como disciplina, y quizá como técnica, los límites del capital humano, social y natural, y la diferenciación del territorio y su articulación a una trama social y cultural, no sólo local, regional, nacional, sino global.

De esta manera, el problema al que pretende dar respuesta esta investigación es por un lado, si las ciudades se han convertido en espacios de concentración de la población mundial, debido a sus características positivas, siempre y cuando las ciudades sean competitivas, ¿cuál es el papel del gobierno y de las políticas públicas en contextos urbanos y metropolitanos?, y por otro lado, si la pobreza urbana es un

fenómeno producto de la concentración y fragmentación de la ciudades, además de ser un problema social en crecimiento, de ahí radica la necesidad de analizar éste fenómeno desde una dimensión territorial, que a propósito se construye socialmente.

Así, las políticas sociales urbanas en el marco de una sociedad en la que la estabilidad en el empleo y el acceso a la seguridad social se debilita deben garantizar protección social a un mayor número de ciudadanos e independientemente de la situación laboral y promover mejoras en la calidad de vida en el espacio en el que habitan.

Ciudad de México,
Febrero de 2016.

Capítulo I

Pobreza, conceptos, enfoques y métodos de medición

En la actualidad, la pobreza se ha convertido en un problema social al que han tenido que enfrentarse no sólo los gobiernos de todo el mundo sino también sectores importantes de la sociedad. Sin embargo, como puede apreciarse en gran parte de la literatura sobre el tema el concepto de pobreza ha pasado a ser un discurso de poder y del poder, como lo explica Arzate Salgado, lo anterior ha tenido como consecuencia una especie de fatiga del concepto en tanto instrumento de pensamiento, ya que su trivialización y uso político ha erosionado su contenido teórico y, sobre todo, su posible importancia como instrumento normativo de las diversas situaciones de desigualdad social (2003: 269).

Todo trabajo relativo al fenómeno de la pobreza y sus múltiples versiones, debe partir de una crítica al concepto tradicional de pobreza, es decir, significa entenderla no sólo como un fenómeno vinculado al ingreso de las personas o al grado de acceso a servicios públicos básicos, tales como: salud, educación, agua potable, drenaje, alumbrado público, etcétera. Sino como un concepto en evolución, es decir en proceso de autocreación por la sociedad y de características multivariadas.

A lo anterior agregaría, que en el contexto actual los estudios que se realicen sobre este tema deberían ser más específicos, ya que la heterogeneidad del concepto precisa que sea en el espacio o el ámbito donde ahora se hace necesario pensar dicho concepto y por lo tanto, sería en la ciudad, comunidad, etcétera y su territorio en donde se encuentren soluciones.

Comencemos diciendo que en los últimos años, se ha desarrollado un proceso denominado urbanización de la pobreza¹ como consecuencia de la atracción de la población nacional a las ciudades, proceso que se ha venido dando en las últimas décadas y en menor magnitud actualmente. Por ejemplo, según el CONAPO calcula que el 75% de la población mexicana habita en zonas urbanas en alrededor de 364 ciudades. Lo anterior destaca la importancia que tienen las ciudades hoy en día, no sólo por el desarrollo de dicho proceso sino debido a que éstas son el escenario de los procesos de secularización, individualización, masificación y control democrático.

Este proceso se enmarca en el paso de un país predominantemente rural a uno urbano, en el cual entre los principales rasgos de su sociedad, su territorio y sus ciudades deben mencionarse los elevados niveles de pobreza, los marcados procesos de exclusión social y las profundas desigualdades económicas, sociales y urbanas que prevalecen en sus ciudades. Este fenómeno de alta concentración poblacional en las ciudades de nuestro país ha provocado que actualmente 2.5 millones de hogares urbanos vivan en espacios irregulares y se calcula que cada año 125 mil familias habitaran en zonas de alto riesgo. Además, estas condiciones posibilita que las ciudades sean desordenadas, segregadas, desarticuladas y con un deficiente acceso a infraestructura y a los servicios público básicos necesarios.

¹ Si en un primer momento entendemos por **pobreza** al estado de *privación* producto de precarias condiciones de vida como consecuencia de la falta de empleo o de empleo mal remunerado y a la informalidad que prevalecen en el mercado de trabajo, lo anterior coloca a estas personas y a sus familias en una situación de carencias de bienes y servicios básicos, es decir, en términos generales es una condición de déficit de recursos necesarios para alcanzar y mantener el nivel de vida considerado socialmente como decente. Sin embargo, cabe mencionar que ésta no es la única definición ni la más importante que se ha redactado al respecto, sin embargo es básica para entender en principio que es lo que se entiende por pobreza. Pero una característica de la **pobreza urbana** es precisamente que “esta debe evaluarse en el marco de las condiciones y patrones de vida que caracterizan y predominan en una sociedad históricamente dada” (Alicia Zicardí, 2005:2) lo cual ha llevado a introducir el concepto de **pobreza relativa**, introducido por Townsend (1970). Se trata de una definición útil para analizar la pobreza en el medio urbano ya que se centra en la distribución de los recursos y no en los ingresos y que pone el énfasis en que los individuos necesitan participar con patrones o trayectorias de vida, costumbres y actividades particulares propios de la sociedad en que habitan. Así, se define una línea pobreza debajo de la cual se sitúan individuos que son incapaces de participar plenamente en la sociedad a la que pertenecen

De esta manera, la capital de la república es el territorio del país donde se registran los más bajos índices de marginación social del país. Sin embargo, en contraste, es posible observar que en esta metrópoli se registren también elevados niveles de pobreza y condiciones de vida precarias y deterioradas para una gran mayoría, sobre todo para las que habitan en las llamadas colonias populares de la periferia.

Al respecto, Julio Boltvinik (2002) en el Programa de Salud 2002-2006 de la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal (D.F) utilizando el método de medición integrada de la pobreza estimó que 3.3 millones de capitalinos viven en pobreza extrema (38.3%) y 2.3 millones (26.6 millones) en pobreza moderada, es decir casi el 65% de la población puede ser considerada pobre. Por otro lado, desde una perspectiva territorial el D.F. alberga 1.8 millones de personas en zonas de muy alta degradación, 4.1 millones en zonas de alta y media; 1.1 millones en zonas de baja marginación y otro 1.4 de muy baja marginación (Secretaría de Salud 2002).

Esto contrasta con verdaderos enclaves de riqueza comparables a los de cualquier gran ciudad del mundo y niveles de vida aceptables para las clases medias lo cual ha llevado a enfatizar que si bien nuestras ciudades siempre han sido ciudades fragmentadas en la actualidad estos procesos se han amplificado con la aplicación de políticas neoliberales puesto que agudizan la desigualdad social y las segregación urbana.

Sin embargo, con el propósito de no caer en el error moderno de desvincular el espacio físico de los fenómenos sociales o de una cultura determinada. Hay que entender las diversas tensiones que determinan el modo de vida urbano: individualismo y colectividad, relaciones primarias y control a través de los medios, ciudadanías emergentes y procesos de consumo, tradición y modernidad, procesos de globalización y relocalización de lo global, tensiones y prácticas que reconfiguran permanentemente la relación entre lo público y lo privado, etcétera (Eduardo Nivón, 1:2007).

En este sentido, la puesta en mundialización de la ciudad es una variable suficientemente fuerte que conduce a la transformación de los espacios urbanos y de las formas de vida. A partir de este enfoque, de mundialización o ciudad global, Daniel Hiernaux expone que la “Ciudad de México es un territorio en mundialización, es decir, se ha sido “presentado” al mundo, que “salió” o que ha sido “expuesto” al mundo por ciertas políticas deliberadas de los gobiernos anteriores, avaladas y confirmadas por los actuales.”(Hiernaux, 11:2005).

El fenómeno de la llamada metropolización (Heniberg, 2005:1), es decir el crecimiento y extensión mundial de las metrópolis, es un proceso que se ha venido dando en los últimos años y especialmente como señala Heniberg en las dos últimas décadas. Es justo en este terreno donde coexisten varias dimensiones de un mismo problema; no sólo nos encontramos ante un proceso de globalización², sino que dentro de las metrópolis o de las zonas metropolitanas existen “importantes procesos de restructuración, polarización, periferización o fragmentación bajo la influencia de la globalización” (Heniberg, 2005:5), en contextos locales o también conocido como la globalización.

Una hipótesis que subyace a todo lo anterior, es que a nivel mundial existe una organización jerárquica de ciudades acomodadas de acuerdo a funciones y por lo tanto a sus relaciones mundiales socio-económicas excesivas respecto a la política, la economía, la cultura y el arte con otras metrópolis, ha estas ciudades se les denominó como ciudades mundiales (Hall:1984).

Sin embargo, investigaciones recientes como las de John Friedmann y Goetz Wol (Heniberg, 2005:6) destacaron por un lado, el nexos que existe entre el proceso de la

² Ésta no se esta limitada por procesos demográficos y económicos globales sino que también se incluyen otros aspectos o dimensiones que frecuentemente procede de las metrópolis o están localizados en estas aglomeraciones urbanas.

urbanización y la integración de las ciudades en la economía global; y por otro lado, la polarización de las clases sociales como una consecuencia directa de la formación de una ciudad mundial, este último punto central para esta investigación y que también Saskia Sassen (1991) coincide en que estas ciudades a las que denominó ciudades globales, por un lado, como un paralelo semántico del proceso de globalización y por el otro como una delimitación consciente de las designación tradicional de la ciudad mundial (Heniberg, 2005:7), destacó el aumento de la polarización social y socio espacial y añadió el crecimiento del sector informal y la escisión del mercado de trabajo en las ciudades globales.

De esta manera el problema de investigación es dar cuenta de la capacidad del Gobierno del Distrito Federal (GDF), entendido como una institución legalmente constituida para atender las necesidades y demandas de los capitalinos, para abordar el problema de la pobreza urbana en el Distrito Federal, a partir de la evaluación del Programa Integral del Distrito Federal (PIT) en el periodo 2000-2007.

Causas y orígenes de la pobreza

Como en todo estudio de políticas públicas, lo primero es establecer con objetividad la relación causa efecto del problema y con ello, consecuentemente, revisar si el diseño y operación de las políticas y programas públicos es consistente.

El punto de partida es que el problema no es la pobreza, sino la desigualdad social. Independientemente de su significado que hoy día se ha tornado más complejo y — desde nuestro punto de vista— se ha distorsionado, cuando es presentado como un fenómeno ajeno al entorno económico, desde las actuales perspectivas neoliberales dominantes, en las que, bajo un pretendido enfoque humanista, se exalta al individuo como el eje fundamental y actor principal en el análisis social. Bajo esta perspectiva, la pobreza, en estos “modernos enfoques”, antes que un problema económico es un problema social y cultural de múltiples dimensiones, por lo tanto,

no es objeto de la política económica, sino de la política social. El pobre es responsable de su pobreza, por lo tanto, para salir de ella, tiene que hacerlo por sí mismo, y si no tiene los elementos, la política social debe proporcionárselos.

De esta manera, la nueva política social es diferente de las políticas sociales del pasado, en tanto que ya no se guía por los principios universales, sino que ahora son programas focalizados, tanto porque optimizan los recursos públicos que son limitados, como porque la pobreza es una situación anómala en la que lo importante es su ubicación precisa en sus distintas expresiones (pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial), de forma tal que para cada una de estas dimensiones hay una acción o programa preciso para contrarrestar o atenuar estos diferentes grados de pobreza.

El principal cuestionamiento que es posible hacer a esta forma de concebir la pobreza es su orientación a privilegiar los síntomas más que las causas del fenómeno de la pobreza. Así, de la misma manera en que la medicina alópata se orienta primordialmente a eliminar síntomas y no las causas de la enfermedad (en contraposición, por ejemplo, al cambio en los estilos de vida que prescribe la medicina natural) —confinando al enfermo a un permanente consumo de medicamentos—, los programas sociales pareciera que han llegado para quedarse. Desde el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que es el primero de los programas de esta categoría, posteriormente el Programa de Educación Salud y Alimentación, Progresá y ahora el de Oportunidades, al margen de sus diferencias, sobre todo de los dos últimos con respecto al primero, en lo que sí coinciden es que:

- En todos los casos se registra un crecimiento espectacular en los recursos públicos ejercidos en estos programas.
- No hay correspondencia entre los recursos ejercidos y los logros obtenidos en la supresión de la pobreza: cada vez hay más pobres.

- Además, en todos ellos, se procuró una escrupulosa separación de los programas propiamente económicos, por considerar que respondían a una lógica diferente, por lo que no era deseable su vinculación, tanto por razones de efectividad como de transparencia³.

Esta concepción respaldada por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) no resiste la más mínima contrastación con la realidad económica del país. De acuerdo con Hernández Laos y Velásquez Roa (2003) se afirma que:

“...el rompimiento de tendencias hacia una menor concentración del ingreso y de la pobreza que se observaron durante las décadas de los sesentas y setentas en el país, obedeció al proceso de inserción de nuestro México en el contexto de la globalización económica...”

En este estudio de largo plazo, donde se analizan las tendencias de la distribución del ingreso en los años 1960-2000 se asienta que los efectos de la integración de los mercados en la desigualdad social y la pobreza fueron negativos en el ámbito mundial, es decir, el único ganador en esta nueva realidad económica, por supuesto, ha sido el capital, en particular el de las grandes empresas transnacionales. No obstante, los efectos han sido mayores en América Latina, y dentro de esta región, México destaca entre los países con una de las peores distribuciones del ingreso y con el mayor aumento en su concentración entre 1984 y 2000, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Indicadores de la desigualdad del ingreso en países seleccionados

³ Esta visión es particularmente clara en el sexenio de Salinas, donde se propone terminar con la “simulación” y la “economía de ficción”, por lo tanto, habría que separar aquellos programas en los que no hay alternativa más que los subsidios, dado el grado de postración de las comunidades, de aquellos en los que estos mecanismos pueden combinarse con otros de sustentabilidad económica o de mercado. Los programas de Alianza de la SAGARPA serían un ejemplo de estos programas.

País	Coeficiente de Gini	
	Principio de los ochenta	Final de los ochenta
Francia	.297	.296
Estados Unidos	.309	.341
Reino Unido	.270	.304
Brasil	.573	.591
Chile	.547	.564
Colombia	.567	.568
Costa Rica	.460	.459
Uruguay	.406	.430
México	.501	.564

Fuente: Hernández Laos y Velásquez Roa, 2003; "Globalización, desigualdad y pobreza"; UAM y PyP; México.

1. En los países latinoamericanos la evolución es de finales de los ochenta a mediados de los noventa. En el caso de México, los años respectivos son 1984 y 2000.
2. El coeficiente de Gini mide la región de la desigualdad de la curva de Lorenz de forma que cuando su valor se acerca a la unidad (concentración absoluta) significa que la concentración del ingreso es mayor.

En casi todos los casos, la tendencia es hacia una mayor concentración del ingreso, México presenta prácticamente la misma concentración del ingreso que Chile y Colombia y se proyecta, a grandes pasos, llegar a los altos niveles de concentración del ingreso alcanzados en Brasil⁴. Cabe destacar, como excepciones de estas tendencias concentradoras generalizadas, los casos de Francia y Costa Rica, del mundo desarrollado y de América Latina, respectivamente, países en los que la preservación de los sistemas de seguridad social pública, en el primero, y en ambos, las tradiciones social demócratas, pareciera que se hubiesen constituido en

⁴ Con las reservas metodológicas en la construcción de los parámetros de los países, así como de las diferencias en los períodos de comparación, el salto de poco más de 6 puntos porcentuales de incremento en la desigualdad (de 0.501 a 0.564), no es igualada por ningún otro país.

valladares efectivos ante el avasallamiento de las tendencias económicas concentradoras. En ambos países el coeficiente de Gini disminuye ligeramente (1%). En el caso de Uruguay, aun cuando registra el menor índice de concentración del ingreso en América Latina, se observa una rápida tendencia a la concentración (2.4%) en la primera mitad de los noventa, por lo que puede inferirse que no está exento de los embates de la globalización.

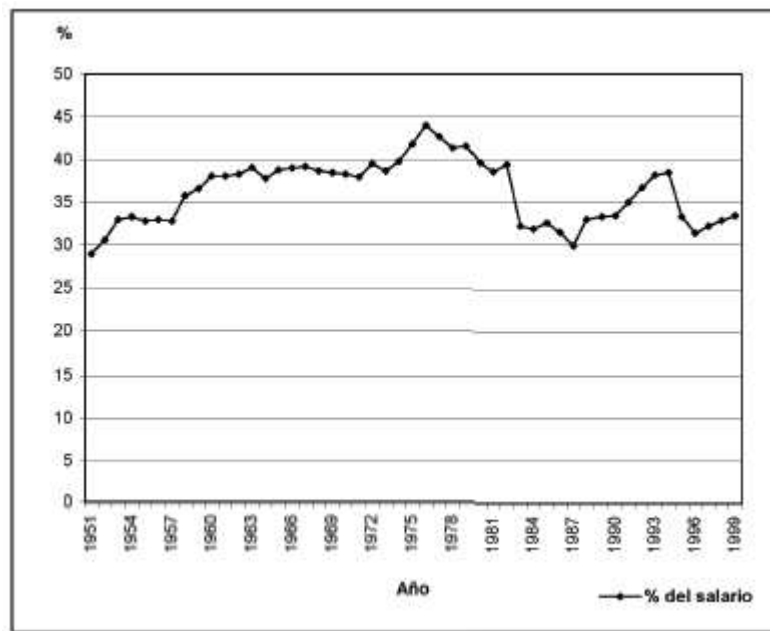
Tendencias de la distribución funcional del ingreso

Para el caso de México, una primera apreciación del panorama y tendencias de la desigualdad social se ilustra en la siguiente, donde se muestra la evolución de la distribución funcional del ingreso en el período de 1951-1999⁵.

Es clara la tendencia sostenida en el incremento de la participación salarial en el ingreso no agropecuario hasta la década de los setenta, en la que pareciera se estabiliza en alrededor del 40%, dejando de lado el pico en que dicha participación llega hasta un 44% en 1976, resultado de la política populista de Luis Echeverría en la que destacan los aumentos emergentes del salario.

⁵ No es posible incorporar al ingreso agropecuario en razón de que el componente salarial no es relevante y sus estadísticas son inconsistentes.

Distribución funcional del Ingreso No Agropecuario, 1951-1999



Fuente: Hernández Laos y Velásquez Roa, 2003; "Globalización, desigualdad y pobreza"; UAM y PyP; México.

A partir de la década de los ochenta hay una caída pronunciada en la participación de los salarios que prácticamente nulifica los avances logrados en las tres décadas anteriores, descendiendo más de 10 puntos porcentuales, tomando en cuenta su valor máximo (44%), alcanzado en 1976, situándose en un nivel similar al que se registraba a principios de los cuarenta (véase Gráfica). El descenso en la participación de los salarios está asociado a las políticas de contención salarial y acrecentamiento del grado de monopolio en el sector no agropecuario. Asimismo, la distribución factorial se vio principalmente afectada por las políticas de ajuste y estabilización y de apertura económica que desde mediados de los ochenta habían tenido lugar (Hernández Laos y Velásquez Roa, 2003).

En síntesis, la gráfica anterior muestra, con base en la evolución de la participación de los salarios, una disminución en la concentración y desigualdad en la distribución del ingreso en los años cincuenta, sesenta y setenta, en que se registraban las últimas fases de crecimiento económico con base en el llamado 'proceso de sustitución de

importaciones', en el marco de una economía cerrada; dicha mejoría, se ve interrumpida en los ochenta, y a partir de entonces, la participación salarial cae de manera pronunciada hasta un nivel similar al que se registraba a principios de los cincuenta, lo cual también es concurrente con cambios drásticos en la economía nacional que pasaba de una economía cerrada a una de las más abiertas del mundo. Es decir, por los efectos de la globalización, se había revertido un proceso de mejoría en las desigualdades de la distribución, que se prevé desde la perspectiva de diversos modelos teóricos⁶, dicho fenómeno no es exclusivo de nuestros países, pero, sin lugar a dudas, sus efectos han sido de mayor intensidad en el caso de México.

Tendencias de la distribución del ingreso de los hogares

Antes de abundar en las causas de este rompimiento en las tendencias de mejoría en la distribución del ingreso, es conveniente mostrar cómo la evolución de la distribución factorial del ingreso, afecta la distribución del ingreso de los hogares y, posteriormente, determinar sus consecuencias en la pobreza, ya que aun bajo una perspectiva multidimensional, es posible afirmar, que el factor económico, si bien no es causa única, es importante su grado de influencia tanto en su origen como en las acciones necesarias para superarla.

Un panorama ilustrativo de la evolución de la distribución del ingreso en los hogares, se presenta en el Cuadro siguiente por conjuntos de deciles⁷ de población seleccionados:

⁶ En particular, el modelo de distribución de la "U" invertida de Kuznetz y el modelo de distribución de Lydall. Como perspectiva económica explicativa y atendiendo las características de nuestros países, también pueden citarse los modelos duales de crecimiento de Ranis, en su versión neoclásica y Lewis en su versión clásica, en los que coinciden en predecir que tal mejoría en la distribución del ingreso en un país clasificado como dual, no sería más que resultado de la superación de su dualismo, al trasladar, paulatinamente, los recursos y excedentes del sector de subsistencia o tradicional (agricultura en el modelo neoclásico de Ranis) al sector moderno capitalista (Hernández Laos y Velásquez Roa, 2003:57-73). Lo interesante, para los fines de nuestro estudio, es determinar las causas por las que predicciones de estos marcos de referencia teóricos no se cumplen en nuestros países, cuestión que enseguida atenderemos.

⁷ Los análisis de la distribución del ingreso de los hogares suelen hacerse mediante el examen de la participación de grupos de la población llamados deciles porque resultan de la división de la población en

Evolución de la distribución del ingreso por hogares, 1963-2000

Año	Percentiles de población			Total
	40% más pobre	50% intermedio	10% más rico	
1963	7.5	42.3	50.2	100.0
1968	8.1	43.6	48.3	100.0
1977	10.4	49.5	40.1	100.0
1984	10.5	51.4	38.1	100.0
1989	10.5	40.6	48.9	100.0
1992	10.3	43.9	45.8	100.0
1994	10.7	45.0	44.3	100.0
1996	10.8	43.5	45.7	100.0
1998	9.3	41.3	49.4	100.0
2000	9.4	42.3	48.3	100.0
Diferencias en la participación (%) por períodos:				
1984-1963	+3.0	+9.1	-12.1	0.0
2000-1984	-1.1	-9.1	+10.2	0.0
2000-1963	+1.9	0.0	-1.9	0.0

Como puede apreciarse, en la parte inferior del cuadro, de 1963 a 1984, esto es, en el período previo a la apertura económica, la desigualdad disminuyó sistemáticamente: el 10 por ciento más rico de la población perdió 12.1 puntos porcentuales, de los cuales, tres puntos se redistribuyeron en el grupo más pobre del país, y 9.1 puntos porcentuales habrían sido apropiados por los estratos medios y medios altos de la población. Por el contrario, entre 1984 y el año 2000, se da un proceso inverso que afecta desfavorablemente a los estratos medios y medios altos, que pierden los mismos 9.1 puntos porcentuales que antes habían ganado, en tanto que los más pobres, habrían perdido 1.1 puntos porcentuales, que sumados a los de los grupos intermedios, dan un total de 10.2 puntos porcentuales que se transfieren, íntegramente a la participación del 10% de la población más rica del país (de 38.1 a 48.3, ver Cuadro anterior). De este modo, como afirman Hernández Laos y Velásquez Roa (2003:82):

segmentos de 10%, ordenados del menor al mayor, conforme al tamaño relativo de su participación en el ingreso.

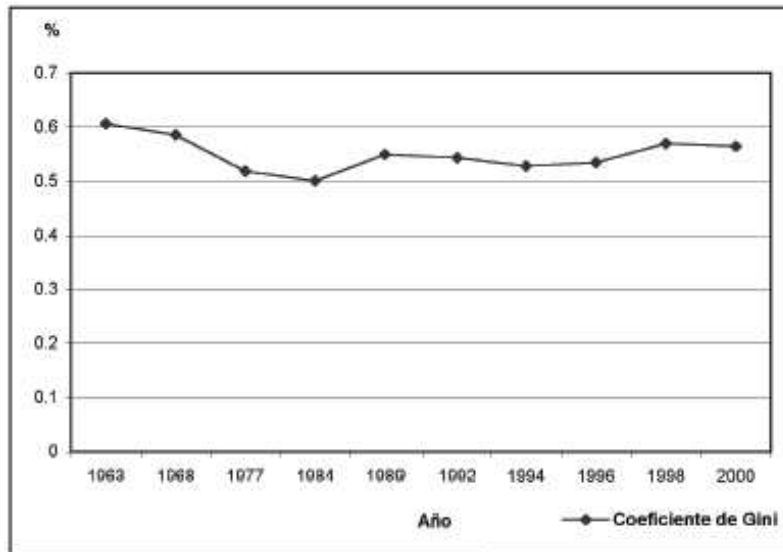
“...los ganadores a partir de la apertura habrían sido los hogares de mayores ingresos, a costa de la pérdida relativa de los más pobres y, en especial, de los estratos medios y medios altos de la población...”

Nuevamente estos resultados muestran que la globalización y la apertura económica en México han propiciado un modelo económico excluyente y con claro beneficio para el capital, lo que, en primer término, explica una creciente concentración del ingreso en el país y, en consecuencia, el empobrecimiento generalizado de su población. Como acaba de ilustrarse, la concentración del ingreso en el decil más rico, muestra una sociedad mexicana crecientemente polarizada, donde la clase media tiende a desaparecer, lo cual, además de significar un alto costo económico⁸ propicia inestabilidad y graves riesgos sociales.

Estas tendencias también parecen corroborarse en la evolución del coeficiente de Gini. Justamente en los años en que tienen lugar las principales acciones de apertura económica, entre 1984 y 1989, este índice había aumentado hasta un valor cercano a 0.55, es decir, en sólo cinco años se habrían perdido los avances que en materia de disminución de la desigualdad se habían ganado en dos décadas previas. Lo anterior, puede apreciarse en la Gráfica siguiente.

⁸ La productividad no puede fincarse en el empobrecimiento de la clase trabajadora. Por una parte, la mano de obra mal pagada no está motivada para ser productiva; por otra parte, los bajos salarios disminuyen la propensión de la inversión al restringir el mercado interno. Por estas razones, los países de alto desarrollo, poseen en común, una mano de obra cara pero altamente productiva (Porter, 1991).

Evolución del Coeficiente de Gini, 1963-2000



Fuente: Hernández Laos y Velásquez Roa, 2003; "Globalización, desigualdad y pobreza"; UAM y PyP; México.

Hasta aquí, las tendencias que se observan en los índices que miden el grado de concentración del ingreso, sea con índices de participación factorial o distribución del ingreso en los hogares por deciles, o índices de Gini, todos ellos, muestran, con toda claridad que, a partir de la década de los noventa se registró un aumento en las desigualdades de la distribución del ingreso, conforme se avanzaba en la apertura económica y políticas colaterales de estabilización monetaria y fiscal.

Incidencia de la pobreza

Sólo falta establecer con toda precisión las repercusiones en la pobreza, en los distintos grados en que usualmente se miden o se definen las líneas de la pobreza⁹ como se presenta en el siguiente cuadro:

⁹ Siguiendo el método utilizado en el estudio citado de Hernández Laos y Velásquez Roa (2003), este análisis de incidencia y de intensidad de la pobreza, se basa en el método de Líneas de Pobreza (LP). Este método es una traducción monetaria (ingreso per cápita de las familias) del método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En estas estimaciones no se incorporan las transferencias en especie que provienen de programas públicos, como lo recomienda el método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), conforme

Población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema
(Millones de personas)

Año	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Total
1963	23.4	4.7	28.1
1968	18.4	8.8	27.2
1977	19.3	7.4	26.7
1984	31.2	14.5	45.7
1989	33.7	16.7	50.4
1992	26.4	16.9	43.2
1994	27.9	17.7	45.6
1996	37.2	18.5	55.7
1998	31.2	18.3	49.5
2000	30.1	20.0	50.1
Variación media anual			
1963-1977	-1.4	3.3	-0.04
1977-2000	2.0	4.4	2.8
1963-2000	-0.9	4.0	1.6

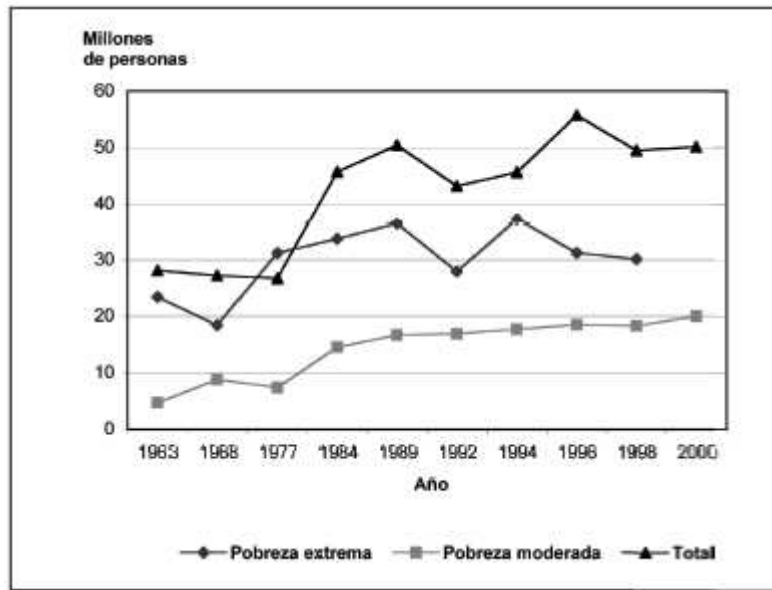
Fuente: Hernández Laos y Velásquez Roa, 2003; "Globalización, desigualdad y pobreza"; UAM y PyP; México.

Conforme a este cuadro de incidencia absoluta de la pobreza¹⁰, se estima que el número de personas pobres disminuyó en los dos primeras décadas del período de análisis, a una tasa de -0.04% anual entre 1963 y 1977, y desde entonces, se registra un incremento a un ritmo de 2.8% anual entre 1977 y 2000. Asimismo, el número de personas en pobreza extrema, disminuye en las primeras dos décadas a un ritmo de -1.4% para aumentar, en el segundo período, a una tasa de 2% anual.

a los autores, además de que haría muy compleja la medición, es marginal el sesgo que eliminaría este componente de ingreso por transferencias públicas (alrededor de 7% del ingreso disponible en 1997).

¹⁰ Número de personas que se consideran en condiciones de pobreza y de pobreza extrema, conforme a la Línea de Pobreza definida por la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) definida por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) que incluye satisfactores de alimentación, vivienda, salud, cultura y recreación, transporte y comunicación, calzado, vestido, entre otros, y su costo anual para una familia de 4.9 miembros. Para la definición de las líneas pobreza extrema y pobreza moderada, se toma como referencia una Canasta Submínima (CSM), también definida por COPLAMAR, en la que se incorporan sólo los rubros de alimentación y vivienda y algunos gastos menores en salud y material educativo básico. De este modo, la pobreza extrema se refiere a la población cuyo ingreso per cápita familiar no supera el costo de la CSM y moderada los que no sobrepasan el costo de la CNSE (Hernández Laos y Velásquez Roa, 2003:169-175).

Evolución de la pobreza, 1963-2000



Fuente: Elaboración propia.

Con el apoyo de la Gráfica arriba se observa que el problema se concentra sobre todo en la pobreza extrema que, dadas sus mayores proporciones, determina las tendencias generales de la pobreza. Asimismo, el aumento en el número de pobres es sostenido, en cualquiera de las tres curvas, en la década de los ochenta (de 1977 a 1989 en la gráfica), y en los noventa, aun cuando se tiende al acrecentamiento, hay un comportamiento cíclico en la pobreza extrema que se proyecta con toda fidelidad en la curva de pobreza total, mientras que las personas en pobreza moderada, observan un crecimiento estable y de mayor proporción que el de la pobreza extrema.

Podría pensarse que este comportamiento obedece a que en este período justamente se inauguran los programas focalizados como el de Oportunidades (para esta década: Pronasol y Progresá) cuyo objetivo principal es el abatimiento de la pobreza extrema, por lo tanto, su crecimiento medio debía ser inferior al de la pobreza moderada. Sin embargo, no hay estimaciones directas sobre el impacto de estos programas en el abatimiento de la pobreza; no obstante, la espectacularidad de sus

evaluaciones, por el prestigio de las instituciones que las realizan, paradójicamente, no hay una que fundamente tales efectos, todas ellas se diluyen en efectos sectoriales, en educación, salud o alimentación; y a través de ellos, se infieren, desde nuestro punto de vista, no de manera consistente, efectos positivos en la disminución de la pobreza. Por otra parte, de acuerdo con estimaciones realizadas con base en las encuestas de Ingreso Gasto de los Hogares, se ha medido el efecto de otros programas públicos, cuyas transferencias son en especie y no en efectivo, como en el programa Oportunidades, y se encontró que tenían un impacto marginal en el ingreso per cápita de las familias¹¹.

Por las razones anteriores, nuestra hipótesis, no concuerda con estas explicaciones y se acerca más a los resultados de la investigación de los autores citados, Hernández Laos y Velásquez Roa (2003) cuando afirman que:

“... la evolución de los niveles de pobreza depende de manera, gruesa, de dos cuestiones: a) la forma de cómo se distribuye el ingreso de la sociedad y b) la dinámica que adopta el proceso de crecimiento económico en la misma...” (Hernández Laos y Velásquez Roa, 2003:143).

Entonces, regresando a la Gráfica, en realidad lo que muestra es un crecimiento de la pobreza como consecuencia de los problemas de crecimiento económico que se padeció en toda América Latina, en los ochenta, motivo por el cual la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la denominó como la “década perdida”. De igual manera, el comportamiento cíclico en las tendencias de la pobreza extrema, que se observa a partir de 1989, parecen convergentes con los ciclos de la economía nacional: la pobreza extrema disminuye con la recuperación del crecimiento económico que se observó en el período 1989 a 1994, para repuntar nuevamente después de la crisis de 1994-95 y atenuarse en los últimos años del sexenio de Zedillo, con la reactivación económica de este período.

¹¹ Alrededor de 7% en 1996 (Hernández Laos y Velásquez Roa, 2003).

En cambio, las tendencias del crecimiento de la pobreza moderada parecieran ser consecuencia de las modalidades y dinámica del crecimiento económico, más que de la crisis, ya que no se experimenta este comportamiento cíclico, sino que muestra una tendencia inequívoca a su ampliación, independientemente de los ciclos de reactivación o de depresión económica antes mencionados. Hay una especie de proletarización de las clases medias, como se aprecia en el análisis de la distribución del ingreso de los hogares, donde se muestra un proceso de concentración del ingreso en el que los estratos medios y medios altos (decil 2 al 9) son los que en mayor medida transfieren ingreso¹² a los hogares más ricos del país (decil 10). Esta mayor concentración y desigualdad en la distribución del ingreso, como se demuestra empíricamente en el estudio “de marras”, provienen de la mayor disparidad inter e intrasectoriales en los salarios así como en la distribución de rentas por propiedades y activos; lo primero, resultado a su vez de las diferencias en productividad y el uso intensivo de trabajo calificado, por parte de un sector capitalista moderno de exportación, que se ha incrustado en el país en el marco de la globalización económica (Hernández Laos y Velásquez Roa, 2003).

Hoy día, no puede pensarse en una estrategia de desarrollo proteccionista que aisle totalmente al país de los flujos internacionales financieros, comerciales y tecnológicos. Estas estrategias que tuvieron un relativo éxito en el pasado, hoy no tienen viabilidad. Entonces, cuando se verifica que en la pasada etapa de economía cerrada de este país, las tendencias eran al mejoramiento de la distribución del ingreso y, concomitantemente, la disminución de la pobreza, no significa que esté planteándose retornar a una estrategia de esta naturaleza. Tampoco, por supuesto, se afirma, que no sea posible modificar estas tendencias, para algunos, inminentes.

¹² Poco más del 9% del ingreso familiar disponible, ver Cuadro 2.1.3.1.

Lo que sí se está planteando, es que la inserción de México en este proceso de la globalización, no ha tenido resultados positivos ni los efectos esperados, de lo cual, aun cuando sean los principales beneficiarios, no es posible hacer responsables al capital foráneo y a las grandes empresas transnacionales. Por el contrario, el capital, nacional o externo, puede ser un factor positivo para el crecimiento económico y la generación de empleos, siempre que exista un marco institucional y de regulación económica, adecuado para estos propósitos. En otros términos, el Estado mexicano, que no es solamente el Poder Ejecutivo o Gobierno, sería en todo caso, el principal responsable, por su incapacidad, para construir un andamiaje institucional y de regulación de esta naturaleza.

Conforme a lo expuesto, la tarea pendiente por realizar no se reduce solamente a un cambio menor en la orientación de las políticas públicas, por el contrario se requiere de reformas de gran calado en la Administración Pública y del Estado, de nuevos enfoques innovadores y no las respuestas reduccionistas clásicas tanto de corrientes aferradas al pasado intervencionista estatal como del neoliberalismo, hoy en boga. La pobreza no es un problema nuevo, pero no puede ser tratada con métodos de la antigüedad como un problema de filantropía y con base en obras de caridad como se pregona desde una perspectiva neoliberal, que funda su antiestatismo en una concepción no ilustrada de la sociedad, sino más bien prejuiciada, y en no pocas ocasiones, con intereses determinados.

Se requiere de una respuesta de Estado, pero no en el sentido de los actuales programas sociales focalizados, como el de Oportunidades, que amparados en una supuesta visión social y antropológica se autodenominan como programas integrales de combate a la pobreza, no obstante, que dichos programas no sólo no contemplan la dimensión económica, sino que en su diseño se considera inadecuada la conjunción de esta variable, de tal manera que pareciera prevalecer un prejuicio que contempla a los programas sociales como acciones para la atención de los pobres mientras que

los programas económicos, si bien no se piensa que sean para los ricos, evidentemente que son para los no pobres¹³.

De este modo, los efectos de estos programas no son muy diferentes de los de las acciones filantrópicas de las fundaciones privadas: ambos son de orden asistencial y no están encaminadas a resolver, sino a “aliviar”, se dice, de manera focalizada, ciertos síntomas de la pobreza. Ni siquiera podrían diferenciarse las acciones de las fundaciones por el hecho de que éstas sean aisladas, escasamente integradas y bajo concepciones particulares y, a veces, dominadas por intereses determinados, puesto que la acción pública, aun cuando en el discurso se le atribuye una cierta unidad en la orientación de sus acciones, en la práctica también sufre estas mismas deficiencias: son parciales, y con frecuencia dominan intereses específicos de grupos políticos o partidistas, por lo que más que una orientación unificada por el interés público, lo que prevalece es una gran fragmentación de sus acciones. En sentido inverso, también se argumenta que las fundaciones u organizaciones privadas son más eficientes, honestas y de menor costo que la burocracia pública, sin embargo, también puede demostrarse que es más discursivo (ideológico) que real, ya que el dispendio y las prácticas de corrupción, son cada vez más frecuentes, sobre todo, por la inexistencia de controles y mecanismos institucionales de regulación para estos organismos privados o civiles.

En estas circunstancias, nuestras hipótesis de trabajo, relativas a la fragmentación de la acción pública por la ausencia de una práctica de evaluación que, vinculada a la gestión, se tome como fundamento de decisiones y rediseño permanente de los programas públicos (en consonancia con una realidad cambiante), cobra toda su relevancia. En efecto, los aspectos políticos jamás se erradicarán de las políticas (o programas) públicas, puesto que éstas son, a la vez, resultado y marco del desenvolvimiento político (en singular), esto es, como práctica de poder y de

¹³ Al menos este es el sentido que se dio a este deslinde en el sexenio Salinista.

promoción de intereses de grupos sociales¹⁴ no solamente no deben excluirse, sino que deben tomarse como aspectos torales en la función del Gobierno de mantener la estabilidad y la armonía social.

Entonces al incorporar la evaluación como enfoque y método de la gestión pública el propósito no es eliminar el contenido político, sino buscar su encausamiento por vías, elementalmente estratégicas o racionales y al mismo tiempo democráticas¹⁵. Para este propósito, es importante el conocimiento objetivo y veraz, pero también flexible, tal que permita el acuerdo entre los actores sociales. Sobre estas bases requiere fincarse sistemas de información estratégica de los problemas sociales, transparentes, con acceso a todos los actores (funcionarios, beneficiarios, ciudadanos) y evitar el uso patrimonialista de las burocracias tradicionales. La información tiene que ser fluida, sin necesidad de instrumentos como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Sólo en estas circunstancias, puede afirmarse categóricamente que las políticas públicas podrán ser eficaces en la misión que se les encomienda, en la solución de problemas y consecuentemente podrá ser factible una auténtica rendición de cuentas del Ejecutivo a la sociedad, que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), debe rendirse ante sus representantes populares, al Congreso, no a organismos autónomos o “juntas de notables”. Teniendo en cuenta estos elementos, a continuación se delimita, en grandes trazos, la política social y de combate a la pobreza.

¹⁴ Las políticas son el espacio, “la arena política”, en la que los agentes sociales promueven sus intereses. Hay “arenas políticas” en la agricultura y el desarrollo rural, en las actividades industriales, en el desarrollo social, en el comercio, en el sector financiero, cada una de ellas, con sus propias características y dinámicas particulares (Meny y Thoenig, 1992).

¹⁵ De acuerdo con David Arellano, se trata de redefinir el pensamiento de la planeación estratégica de manera que sus conceptos sean útiles, primero para obtener consensos (voluntades sociales), y luego para la conducción y seguimiento de la acción colectiva, esto es de la política pública (Arellano, 2004).

Panorama Nacional de la Metropolización

En los últimos años, se ha desarrollado un proceso denominado urbanización de la pobreza¹⁶ como consecuencia de la atracción de la población nacional a las ciudades, proceso que se ha venido dando en las últimas décadas y en menor magnitud actualmente.

El Sistema Urbano Nacional está constituido por nueve ciudades grandes que albergan al 50% de este total y mantiene tasas de crecimiento anual del 2.16%, dentro de este sistema se cuentan otras dos categorías, por un lado las ciudades medias o medianas con total de setenta y una y en las cuales habitan el 35% de habitantes y tienen un crecimiento anual aproximado de 2.62% y por otro lado las ciudades pequeñas que son doscientas ochenta y cuatro ciudades y en las que habitan el 15% restante y que igual a las dos clasificaciones anteriores registran un crecimiento del 2%.

El sistema urbano nacional ocupa medio punto porcentual del territorio nacional, es decir, aproximadamente 10,000 km² –ZMVM tiene una extensión aproximada de 1,800 km²-, cabe mencionar que en la clasificación de nueve ciudades grandes se encuentran siete Zonas Metropolitanas (ZM) y dos ciudades: ZM de la Ciudad de

¹⁶ Si en un primer momento entendemos por **pobreza** al estado de *privación* producto de precarias condiciones de vida como consecuencia de la falta de empleo o de empleo mal remunerado y a la informalidad que prevalecen en el mercado de trabajo, lo anterior coloca a estas personas y a sus familias en una situación de carencias de bienes y servicios básicos, es decir, en términos generales es una condición de déficit de recursos necesarios para alcanzar y mantener el nivel de vida considerado socialmente como decente. Sin embargo, cabe mencionar que ésta no es la única definición ni la más importante que se ha redactado al respecto, sin embargo es básica para entender en principio que es lo que se entiende por pobreza. Pero una característica de la **pobreza urbana** es precisamente que “esta debe evaluarse en el marco de las condiciones y patrones de vida que caracterizan y predominan en una sociedad históricamente dada” (Alicia Zicardí, 2005:2) lo cual ha llevado a introducir el concepto de **pobreza relativa**, introducido por Townsend (1970). Se trata de una definición útil para analizar la pobreza en el medio urbano ya que se centra en la distribución de los recursos y no en los ingresos y que pone el énfasis en que los individuos necesitan participar con patrones o trayectorias de vida, costumbres y actividades particulares propios de la sociedad en que habitan. Así, se define una línea pobreza debajo de la cual se sitúan individuos que son incapaces de participar plenamente en la sociedad a la que pertenecen

México, ZM de Guadalajara, ZM de Monterrey, ZM de Puebla, ZM de Toluca, ZM de Tijuana, Cd. Juárez, Cd. León y ZM de Torreón.

Esta concentración ha traído como consecuencia que 2.5 millones de hogares urbanos estén en espacios irregulares, al mismo tiempo que aumentan los porcentajes de nivel pobreza en sus distintos tipos: alimentaria, capacidades y patrimonio (clasificación definida por el CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación)).

Lo anterior destaca la importancia que tienen las ciudades hoy en día, no sólo por el desarrollo de dicho proceso sino debido a que éstas son el escenario de los procesos de secularización, individualización, masificación y control democrático.

Este proceso se enmarca en el paso de un país predominantemente rural a uno urbano, en el cual entre los principales rasgos de su sociedad, su territorio y sus ciudades deben mencionarse los elevados niveles de pobreza, los marcados procesos de exclusión social y las profundas desigualdades económicas, sociales y urbanas que prevalecen en sus ciudades.

Concepto de pobreza, marginación, exclusión.

Concepto de necesidades humanas de Len Doyal y Ian Gough, mientras que los deseos son subjetivos, las necesidades son objetivas. Según estos autores argumentan que las dos necesidades básicas fundamentales son la autonomía, que se considera como la capacidad de formular propósitos y estrategias e intentar ponerlas en acción (lo que presupone la salud mental) y la salud física.

Las características universales de los satisfactores son aquellas propiedades de los bienes, los servicios, las actividades y las relaciones que mejoran la salud física y la

autonomía en todas las culturas, ha estas características universales los autores las denominan necesidades intermedias.

Amartya Sen, sostiene que los elementos constitutivos del estándar de vida y de la pobreza no son los bienes, ni las características de éstos, sino la habilidad para hacer varias cosas usando ese bien o esas características. De aquí se desprende la conclusión central de que la “pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades”, en tanto que es “relativa en el espacio de los bienes y sus características”.

“El elemento constitutivo del nivel de vida, la pobreza y la desigualdad, es la vida que podemos llevar y no los bienes o dinero que poseamos”. (405)

Alkire. Una capacidad básica es una capacidad para disfrutar una realización (functioning) que es definida en un nivel general y que se refiere a una necesidad básica, en otras palabras, una capacidad para satisfacer una necesidad básica (una capacidad para evitar la desnutrición, una capacidad para educarse, y así sucesivamente. (407)

Peter Townsend. Su definición de pobreza relativa es la más usada en Europa..., sostiene que la pobreza no es, o no es solamente, una idea arbitraria de quien la mira, según Townsend en el siglo XX se desarrollaron tres concepciones de la pobreza para análisis comparativo: el de subsistencia, las necesidades básicas y la privación relativa.

El primer concepto de subsistencia, Townsend lo cita argumentando que las personas no son simplemente organismos individuales que requieren remplazo de fuentes internas de energía, sino también seres sociales que tienen que desempeñar roles

diversos. En cuanto al segundo concepto, sobre necesidades básicas¹⁷, Townsend los considera como una ampliación del concepto de subsistencia, y por último defiende su concepción sobre la privación relativa. Para este autor, la pobreza debe situarse en el tiempo en relación con la estructura social e institucional y no sólo denotarse por el ingreso relativamente bajo.

Townsend define a la pobreza de la siguiente manera: “situación en la que viven aquellos cuyos recursos no les permiten cumplir las elaboradas demandas sociales y costumbres que han sido asignadas a los ciudadanos: están material y socialmente carenciados en una variedad de formas que se pueden observar, describir y medir” (408). Para medir la pobreza en este sentido, el autor explica que lo que hay que buscar es un umbral de ingresos por debajo del cual el “retiro o la exclusión de la membresía activa en la sociedad se acentúa de manera desproporcionada”, su método de medición de la pobreza lo denomino “línea de pobreza objetiva”.

Pobreza urbana y pobreza rural

La pobreza urbana y la rural difieren en muchos aspectos importantes. Los habitantes de las zonas urbanas en condiciones de pobreza comparten muchas características con aquellos en las mismas condiciones de vida que habitan en las zonas rurales – tienen familias más numerosas, menos educación y acceso a servicios que los ricos. Sin embargo, existen algunas notables diferencias. En lo que respecta a patrones de consumo, gastan relativamente más en vivienda (el doble de lo que se gasta en el campo), transporte y educación, pero relativamente menos en alimentos, indumentaria y salud. Son mucho más dependientes del mercado laboral para la obtención de ingresos.

¹⁷ El concepto sobre necesidades básicas surge en las décadas de los sesentas y setentas y es promovida por la OIT y desde la UNRSID (Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social), este es un concepto desarrollado por economistas dedicados al tema del desarrollo, tales como: Paul Streeten, Frances Stewart, J. Drewnowsky, Dharam Ghai.

La diferencia más notable es la participación sorprendentemente baja del ingreso urbano que se deriva de las transferencias. De hecho, es la única dimensión en la que la situación de los habitantes en condiciones de pobreza de las zonas urbanas de México se diferencia sustancialmente del resto de América Latina. Está claro que esto no se debe a un bajo gasto global en redes de seguridad social, ya que la participación del ingreso derivado de transferencias de los habitantes de las zonas rurales en condiciones de pobreza efectivamente supera el promedio regional.

Los habitantes de las zonas urbanas en condiciones de pobreza cuentan con un mayor acceso a los servicios públicos, sin embargo, la calidad y el hacinamiento continúan siendo un problema. Otra notable diferencia con la situación de los habitantes de las zonas rurales en condiciones de pobreza es que aquellos con las mismas condiciones de vida que habitan en las zonas urbanas tienen mayor acceso a la infraestructura y otros servicios públicos. Pero en este caso también existen salvedades preocupantes. En primer lugar, a pesar de un acceso mucho mayor a servicios de salud e infraestructura en las áreas urbanas, enfermedades infecciosas tales como la diarrea y las infecciones respiratorias agudas son igualmente comunes en los niños pobres rurales y urbanos. Esto sugiere que los sistemas de agua y drenaje son de una calidad notablemente baja. Si bien se presta mucha atención a la expansión de la cobertura, no ocurre lo mismo con la calidad, con lo que la mejora en el acceso se torna apenas nominal. Esto también implica que usar el acceso a los servicios como instrumento de focalización puede llevar a conclusiones erróneas sobre el bienestar en las áreas urbanas.

En segundo lugar, las tasas de matrícula escolar son igualmente bajas entre los pobres rurales y los urbanos. Esto es indicativo de la urgente necesidad de evaluar la situación educativa en las áreas urbanas.

Todavía existe una gran heterogeneidad de los niveles de bienestar entre las zonas urbanas, así como al interior de las ciudades, lo que tiene importantes implicaciones

para las intervenciones de protección social. Durante la última década, la desigualdad urbana fue declinando de forma tal que en la actualidad, las zonas urbanas son algo menos desiguales que las rurales. Sin embargo, se caracterizan por una muy elevada heterogeneidad, tanto al interior de las ciudades como al interior de los barrios pobres. Esto se cumple en el caso de los ingresos, ya sea medido en pesos o mediante un índice de patrimonio. No obstante, la heterogeneidad en términos del acceso a los servicios es mayor que en lo que se refiere a características del hogar tales como niveles salariales o calidad de la vivienda. El análisis de la heterogeneidad revela que la incidencia y la manifestación de la pobreza varían enormemente entre áreas urbanas y al interior de ellas, e inclusive dentro de vecindarios determinados. Esto tiene importantes implicaciones para los mecanismos de focalización de los programas de protección social, en particular que es probable que la focalización geográfica conduzca a altas tasas de error tanto para inclusión como para exclusión.

El espacio como receptáculo de las diferencias

Según Neil Smith, la construcción de la escala geográfica es un medio primario por el cual la diferenciación espacial toma lugar, pero que la sola construcción de la escala no deja de ser un proceso social, sin embargo este proceso de producción de la escala geográfica es un lugar de lucha intensamente política.

Que a su vez esta lucha eminentemente política define como consecuencia los espacios prohibidos, en donde se encierran los otros, por si mismo este concepto denota la diferencia como proceso político, es decir ésta se construye en términos de Lefebvre, por lo tanto, el concepto de diferencia es inherente a la política y a lo político. Sí la construcción de la diferencia es un ejercicio de poder –velado o abierto, consiente o inconsciente, rutinario o esporádico, moderado o agresivo- el seguimiento que puede explorar las diferencias debería ser posible a través del

proceso político, cómo las personas buscan influir en curso de los eventos al servicio de intereses particulares.

Esta visión puede ser completa al mismo tiempo que compleja, pero da la pauta para mirar el tema de la pobreza urbana desde otra perspectiva, la cual mantiene a todas luces un componente político que se enmarca en los conceptos de espacio, relaciones, diferencias y escalas. Ahora bien, cabría preguntarnos ¿por qué recientemente de nuevo se discute el tema de la pobreza urbana en las grandes ciudades? cuando hace poco se pensaba que los pobres sólo existían en el ámbito rural, será que desde el oficialismo no se quería ver a los pobres urbanos o quizá estos se delimitaban en espacios prohibidos.

O bien ¿por qué en la actualidad emerge la discusión acerca del establecimiento de modelos sociales que conduzcan al universalismo social que promuevan un desarrollo social equilibrado contra modelos que presentan como estrategia la puesta en marcha del neoliberalismo social?, quizá sólo sea cuestión no sólo de los individuos que se identifican o dejan de hacerlo, también es un asunto de escalas, es decir, del reconocimiento de las diferencias, ya que para observar las diferencias se debe reconocer al yo antes, para aceptar que hay otros que son igual (=) que yo y que otros son diferentes (\neq). Entonces el concepto de la diferencia se vuelve un proceso y se puede observar en el espacio.

Tipos de medición de pobreza

Como ya hemos visto, la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional, razón por la cual existen múltiples definiciones y maneras de medirla. Tradicionalmente se ha definido la pobreza como privación material, medida mediante el ingreso o el consumo del individuo o la familia. En este caso se habla de pobreza extrema o pobreza absoluta como la falta de ingreso necesario para satisfacer las necesidades de alimentación básicas. Estas últimas se suelen expresar

en términos de requerimientos calóricos mínimos. Adicionalmente existe la definición de pobreza general o relativa, que es la falta de ingreso necesario para satisfacer tanto las necesidades alimentarias básicas como las necesidades no alimentarias básicas, tales como vestido, energía y vivienda (UNDP¹⁸ 2000).

Lo que requieren los seres humanos para satisfacer sus necesidades básicas varía en el tiempo y entre las sociedades. Por ello cada país elabora sus propias líneas de pobreza de acuerdo con su nivel de desarrollo, normas sociales y valores. En Venezuela, el INE las establece calculando el costo de una canasta alimentaria, compuesta por productos típicos de la dieta del venezolano, que permita un consumo de 2.200 calorías por persona. Este costo define la línea de pobreza extrema. Para calcular la línea de pobreza relativa, que además del acceso a la canasta alimentaria incluye el acceso a una vivienda adecuada, vestido, educación, salud y servicios tales como electricidad y agua, se multiplica por dos el costo de la canasta alimentaria. Este sencillo método de calcular el costo de las necesidades básicas no alimentarias se aproxima bastante a la realidad, aunque los resultados varían dependiendo de la complejidad urbana (Molina 2003).

Con fines de comparación internacional, el Banco Mundial calcula líneas de pobreza internacionales de \$1 y \$2 en términos de la Paridad de Poder de Compra (PPC) de 1993, donde la PPC mide el poder de compra relativo de las monedas de los países. De esta manera, las líneas de pobreza se expresan en una unidad común para todos los países. Se consideran en pobreza absoluta todas aquellas personas que viven con menos de \$1 diario y en pobreza relativa aquellas que viven con menos de \$2 diarios.

¹⁸ El UNDP elabora un Índice de Pobreza Humana para los países en desarrollo tomando en cuenta tres dimensiones: una vida larga y saludable, medida por la probabilidad al nacer de alcanzar la edad de 40 años; conocimiento, medido por la tasa de alfabetismo; y un nivel de vida decente, medido por el porcentaje de la población que tiene acceso a agua potable y el porcentaje de niños con deficiencias de peso. La manera como se construye el índice se puede ver en UNDP (2003).

La medición de la pobreza por vía del ingreso ha sido criticada por Sen (1980, 1996, 2001). El autor afirma que no hay “una correspondencia estrecha entre 1) la pobreza vista como escasez del ingreso, y 2) la pobreza vista como incapacidad para satisfacer algunas necesidades elementales y esenciales” (Sen 2001: 239). De manera que la pobreza no debe medirse sólo según el acceso a bienes materiales y sociales. Es necesario que los individuos tengan la capacidad de utilizarlos eficazmente, que les permita ser libres para procurarse su bienestar. Sen afirma que la conversión del ingreso en capacidades básicas puede variar de manera significativa entre los individuos, ya que está afectada por variables sobre las que una persona puede tener escaso o ningún control, como son la edad, el sexo, la localización y la epidemiología.

Por ejemplo, dos individuos, uno joven y el otro anciano, pueden tener el mismo ingreso, pero al segundo se le hace más difícil convertir el ingreso en capacidad y podría requerir más ingreso (para medicinas, prótesis) con el fin de alcanzar los mismos funcionamientos. De manera que la pobreza puede ser más intensa que la medida mediante el ingreso, razón por la cual “utilizar una línea de pobreza que no varíe entre las personas, puede ser muy equivocado para identificar y evaluar la pobreza” (Sen 1996: 68). Por ello propone definir la pobreza en términos de la privación de la capacidad.

La identificación de niveles mínimos aceptables de ciertas capacidades básicas (por debajo de las cuales se considera que las personas padecen de privaciones escandalosas) puede proporcionar un enfoque de la pobreza (Sen 1996: 67)

Sen propone entonces un cambio de enfoque. En lugar de hacer énfasis en los bienes materiales (ingreso), hay que fijarse en las capacidades del individuo para poder vivir el tipo de vida que valora. En otras palabras, la pobreza es vista como limitación de la libertad de los individuos.

Siguiendo el enfoque de Sen, el UNDP define la pobreza tomando en consideración la carencia de capacidades humanas básicas que se manifiestan en problemas tales como analfabetismo, desnutrición, tiempo de vida corto, mala salud materna y padecimientos por enfermedades prevenibles. Esta es la denominada pobreza humana, que no se enfoca en lo que la gente tiene o no tiene sino en lo que la gente puede o no puede hacer. Una manera indirecta de medirla es a través del acceso a bienes, servicios e infraestructura (energía, educación, comunicaciones, agua potable) necesarios para desarrollar las capacidades humanas básicas. El problema con este enfoque radica en determinar qué tipo de bienes y servicios se deben seleccionar y qué ponderaciones darle a cada uno.

El enfoque del UNDP, que incorpora otras dimensiones de la pobreza, es similar al método de la Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El mismo consiste en seleccionar un conjunto de necesidades básicas y calificar como pobre aquellos hogares que no satisfagan una de ellas, y como pobres extremos aquellos que no satisfagan más de una de ellas. En el Informe de Desarrollo Humano en Venezuela 2000 se utilizaron seis carencias básicas: la carencia de una vivienda adecuada, la carencia de servicios básicos de agua corriente y eliminación de excretas, el ausentismo escolar en menores entre 7 y 12 años, la vida en condiciones de hacinamiento crítico (más de tres personas por cuarto), una escolaridad muy baja del jefe del hogar (menos de tres grados de escolaridad) y una alta dependencia económica (mas de tres personas por cada persona ocupada).

El carácter multidimensional y complejo de la pobreza, que va mucho más allá que la falta de ingreso o consumo, quedó plasmado en un reporte del Word Bank (2001) donde se describe: *the now established view of poverty as encompassing not only low income and consumption but also low achievement in education, health, nutrition, and other areas of human development* (p. v)

Tomando en consideración experiencias pasadas, así como los nuevos enfoques de la pobreza, el World Bank (2001) recomienda combatir la pobreza llevando a cabo acciones en tres áreas:

- a) Promover oportunidades materiales propiciando el crecimiento económico, la creación de trabajos, escuelas, crédito, servicios de agua y desecho de excretas, salud y educación
- b) Facilitar el empoderamiento de los pobres, fortaleciendo su participación y haciendo que las instituciones estatales sean más accesibles y rindan cuentas a ellos. También eliminando barreras sociales resultado de discriminaciones por género, raza, religión o estatus social
- c) Mejorando la seguridad de los pobres para reducir su vulnerabilidad ante enfermedades, ajustes económicos y desastres naturales
- d) Por su parte, el UNDP (2003) afirma que para salir de la pobreza se necesita un enfoque multifacético que va más allá de las políticas requeridas para mantener la estabilidad y el crecimiento económico, así como un clima político estable. Por ello propone seis conjuntos de políticas:
 1. Invertir en el desarrollo humano, es decir, salud, educación, nutrición, sanidad y agua, para fomentar la creación de una fuerza de trabajo productiva
 2. Ayudar a los pequeños agricultores a incrementar su productividad
 3. Invertir en infraestructura: electricidad, carreteras, puertos
 4. Implementar políticas de desarrollo industrial dirigidas a la pequeña y mediana industria
 5. Promover la equidad social y los derechos humanos para que los pobres y los marginados, incluidas las mujeres, tengan libertad y voz para influenciar en las decisiones que afectan sus vidas
 6. Promover la sustentabilidad ambiental y la buena gerencia de las ciudades para proveer ambientes seguros

Por otra parte, desde el punto de vista de Julio Boltvinik otro autor importante en estos temas, existen varias clasificaciones sobre los métodos de medición de la pobreza, en este trabajo retomaremos un compendio de varias pero estudiaremos en mayor medida la expuesta por Julio Boltvinik. La primera división que se hace clasifica a los métodos de medición de la pobreza en normativos, no normativos y seminormativos.

De lo anterior se desprende que el problema de la pobreza es multidimensional y se debe atacar desde diferentes ángulos. Por un lado, se deben llevar a cabo políticas top-down (de arriba hacia abajo) que propicien la estabilidad y el crecimiento económico. Pero dichas políticas deben ser acompañadas por políticas bottom-up (de abajo hacia arriba) que promuevan el desarrollo de las capacidades de los individuos, mejoren la distribución del ingreso y permitan la participación de los pobres en la búsqueda de mejores condiciones de vida.

Los normativos son aquellos que definen el umbral que divide los pobres con respecto de los no pobres basándose en los niveles mínimo de vida aceptables o en las necesidades básicas que deben satisfacer y los satisfactores necesarios para que se cumpla lo anterior. Los normativos y seminormativos, además se clasifican con base en dos características: la naturaleza directa o indirecta de la medición del bienestar y el uso de indicadores de una o varias dimensiones. Existen métodos que combinan los dos niveles de indicadores, directos e indirectos, ha estos se les denomina combinados.

Medición del Bienestar	Tipo	Unidimensional(indicadores)	Multidimensional
---------------------------------------	-------------	------------------------------------	-------------------------

Indirectos	Normativos Definen un umbral que divide los pobres con respecto de los no pobres, niveles mínimo de vida aceptables o las necesidades básicas que deben satisfacer	Línea de Pobreza (LP) Puramente relativistas (OECD) Otras LP no normativas (Punto Wolf) Otros no normativos (coeficiente de Engel)	
	Seminormativos (SN)y Normativos (N)	Canasta normativa alimentaria (CNA) (SN) (Orshansky, CEPAL) Canasta normativa generalizada (N) (Cloplamar, Bradshaw) LP subjetivas (Leyden, Hagenaaars)	Ingreso-tiempo (Vickey, Boltvinik-Damián) (N) Ingreso-activos (Townsend) (N)
Directos	Normativos		Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) Variante original (INDEC, PNUD) (N) Variante mejorada (Boltvinik, UDAPSO) (N) Índice de privación Variante original (Townsend) (N) Variante mejorada (Desai-Shah) (N) Carencia forzada de satisfactores básicos socialmente percibidos (CFSBSP) (Mack-Lansley) (N consensual)
Combinados	Seminormativos (SN)y Normativos (N)		Línea de pobreza objetiva (Townsend-Gordon) (N) Normas de NBI

reveladas (Progres-Oportunidades) (N)
MMIP versión original (PNUD) (N)
MMIP versión mejorada (Boltvinik) (N)

Fuente: Elaboración con lo datos de Julio Bolvinik en la Revista Comercio Exterior, Mayo de 2003, Vol. 53, Núm. 5, México.

En México, existe un profundo desacuerdo en cuanto a la elección de método. En algunos casos, los criterios para fijar los umbrales o líneas de pobreza se basan en un concepto absoluto (o biológico) de la pobreza, esta opción se reconoce como una actitud mezquina sobre los que todos deberían tener (derechos sociales), por otro lado, encontramos una opción o concepto relativo (social) de la misma que refleja una actitud espléndida sobre los derechos sociales. La otra diferencia reside en el carácter multidimensional o unidimensional del bienestar.

El Bienestar y los métodos parciales de la Línea de Pobreza (LP) y de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Para Boltvinik (2003) el bienestar de las personas y de los hogares depende de seis fuentes, como a continuación se describen:

Fuentes de Bienestar (recursos económicos, tiempo libres y conocimiento)				
1	El ingreso corriente.	Recursos Económicos (expresado en términos monetarios)	Recursos económicos privados: en flujo y en acervo	BIENESTAR = La evolución de bienestar en una sociedad depende de la evolución del nivel y la distribución de las seis fuentes.
2	Los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar.			
3	El patrimonio familiar (vivienda y equipamiento doméstico básico).			
4	El acceso a bienes y servicios gratuitos.		Recurso económico público (salario público)	
5	El tiempo libre y el	Tienen sus propias unidades de medida		

	disponible para trabajo doméstico, educación y reposo.		
6	El conocimiento de las personas como satisfactores directos de las necesidades humanas de entendimiento y como indicadores directos del grado de desarrollo cognitivo del ser humano.		

Los cuatro primeros representan lo que denomina el autor, pero que suele llamarse recursos económicos y por lo tanto expresado en términos monetarios. Mientras que los dos últimos, según el autor, tienen sus propias unidades de medida. Los tres primeros son los recursos económicos privados, el primero en forma de flujo y los dos siguientes en forma de acervos, el cuarto, es en forma de flujo de recursos económicos públicos.

Como lo muestra el cuadro de arriba, los recursos económicos, el tiempo libre y conocimiento son las fuentes de bienestar. Tomando en consideración lo anterior, limitan tres de los métodos parciales, es decir, los que sólo toman en cuenta una de las fuentes de bienestar, entre las que encontramos el de la línea de pobreza (o pobreza de ingresos) y el de necesidades básicas insatisfechas (NBI), estos métodos proceden como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera solamente de algunas fuentes de bienestar, por lo tanto la medición de la pobreza obtenidos estará sesgada. Boltvinik, sostiene que ambos métodos son complementarios y así nació el MMIP.

Las fuentes de bienestar de los hogares y la crítica de los métodos parciales de medición de la pobreza. Puntos de partida para el desarrollo del MMIP

Tipos de fuentes		Fuentes específicas	Métodos parciales que las consideran	Consecuencias
Recursos económicos	Privados	El ingreso corriente.	LP	LP sólo toma en cuenta las

Capítulo I

Pobreza, conceptos, enfoques y métodos de medición

			fuentes bienestar 1 y 2
	Activos no básicos	LP (sólo basado en gastos de consumo, de manera indirecta	NBI sólo toma en cuenta en sus variantes restringidas las fuentes de bienestar 3 y 5
	Activos básicos	NBI	Ninguna tomo en cuenta el tiempo libre (6)
Públicos	Acceso a bienes y servicios gratuitos	NBI	Ambos métodos se basan en una situación parcial de los hogares y por tanto, ordenan de manera incorrecta los hogares.
Capacidades	Conocimiento y Habilidades	NBI (algunas variantes)	
Tiempo disponible	Tiempo libre	Ninguno	

El MMIP mejorado considera las 6 fuentes de bienestar

Fuente: Elaboración con lo datos de Julio Bolvinik en la Revista Comercio Exterior, Mayo de 2003, Vol. 53, Núm. 5, México.

Capítulo II

Panorama general de la pobreza en México

El objetivo de este apartado es ofrecer un panorama a partir de estadísticas sobre el tema de pobreza urbana, suponiendo que el problema teórico rebasa lo local, lo regional e incluso lo nacional y se inserta en el plano internacional. De esta manera iniciaremos una caracterización del fenómeno de la pobreza vista en el contexto internacional y cómo esta influye en el nacional.

Contexto Internacional

A nivel mundial se está configurando una organización jerárquica de ciudades acomodadas de acuerdo a sus funciones y a sus relaciones mundiales socio-económicas excesivas respecto a la política, economía, cultura y arte con otras metrópolis, ha estas ciudades se les ha denominado como ciudades mundiales (Hall:1984). Sin duda, éste reacomodo conduce a la transformación de los espacios urbanos y de las formas de vida en el planeta. (Ver figura sobre Articulaciones Espaciales 30 Ciudades Globales)

Al mismo tiempo, la metropolización (Heniberg, 2005:1), es decir el crecimiento y extensión mundial de las metrópolis, es un proceso que se ha venido dando en los últimos años y especialmente como señala Heniberg en las dos últimas décadas y junto a la configuración de las ciudades como globales han provocado que dentro de las metrópolis o de las zonas metropolitanas existan “importantes procesos de reestructuración, polarización, periferización o fragmentación bajo la influencia de la globalización” (Heniberg, 2005:5).

Figura: Articulaciones Espaciales 30 Ciudades Globales

1.	Articulaciones globales financieras
	<ul style="list-style-type: none"> • Londres* (también articulación nacional) • Nueva York A • Tokio* (también articulación multinacional: SE Asia)
2.	Articulaciones multinacionales
	<ul style="list-style-type: none"> • Miami C (Caribe, América Latina) • Los Angeles A (Borde Pacífico) • Frankfurt C (Europa occidental) • Amsterdam C o Randstad B • Singapur* (SE Asia)
3.	Articulaciones nacionales importantes (PIB 1989 > a US200 millones)
	<ul style="list-style-type: none"> • París* B • Zurich C • Madrid* C • Ciudad de México* A • Seúl A • Sydney B
4.	Articulaciones subnacionales/regionales
	<ul style="list-style-type: none"> • Osaka-Kobe (región de Kansai) B • San Francisco C • Seattle C • Houston C • Chicago B • Boston C • Vancouver C • Toronto C • Montreal C • Hong Kong (delta del Río Pear) B • Milán C • Lyon C • Barcelona C • Munich C • Düsseldorf-Colonia-Essen-Dortmund (región Rhin-Ruhr) B
<p>Notas: Población (en los años 80) A = 10-20 millones; B = 5-10 millones; C = 1-5 millones * = capital nacional • = blanco de mayor inmigración</p> <p>Para las ciudades europeas, me he beneficiado enormemente de Klaus R. Kunzmann y Michael Wegener, <i>The Pattern of Urbanization in Western Europe 1960-1990</i>.</p>	

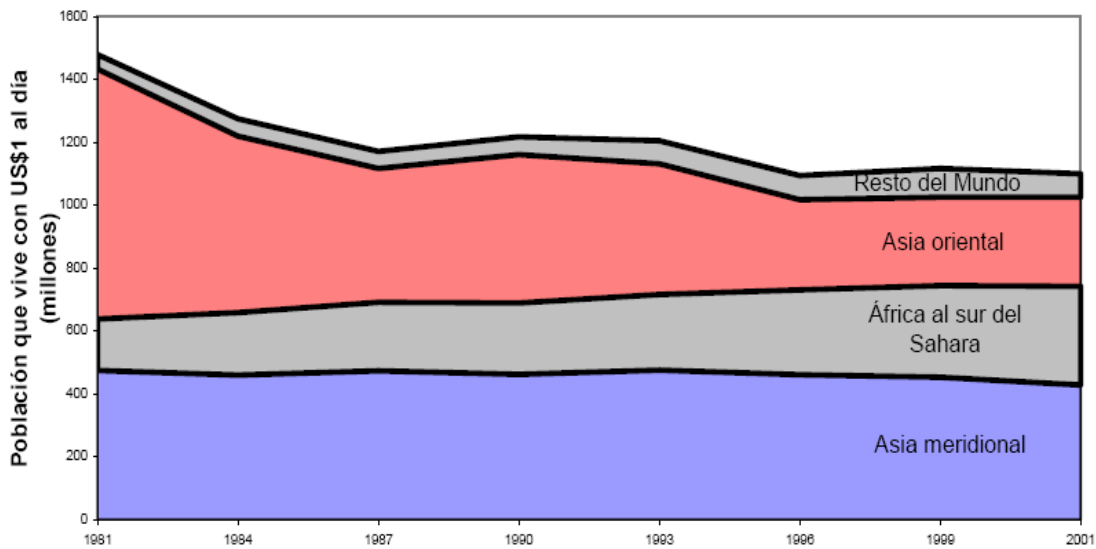
Fuente: Friedmann, 1995, p. 24.

Investigaciones recientes como las de John Friedmann y Goetz Wol (2005:6) destacaron por un lado, la relación que existe entre el proceso de urbanización y la integración de las ciudades en la economía global; y por otro lado, la polarización de las clases sociales como una consecuencia directa de la formación de una ciudad mundial, este último punto central para esta investigación y que también Saskia Sassen (1991) coincide en que estas ciudades a las que denominó ciudades globales, por un lado, como un paralelo semántico del proceso de globalización y por el otro como una delimitación consciente de las designación tradicional de la ciudad mundial (Heniberg, 2005:7), destacó el aumento de la polarización social y socio espacial y añadió el crecimiento del sector informal y la escisión del mercado de trabajo en las ciudades globales.

En el 2004, en el informe de anual de estadísticas del Banco Mundial (BM), World Development Indicators 2004 (WDI), puso de manifiesto una caída del número absoluto de personas que viven con menos de US\$1 al día en todos los países en desarrollo, que ha bajado de 1.500 millones en 1981 a 1.100 millones en 2001; gran parte de este progreso tuvo lugar en el decenio de 1980.

Entre 1990 y 2001, el descenso global del número de personas en situación de pobreza extrema se desaceleró algo, y se redujo aproximadamente 120 millones — pasando de 1.200 millones a 1.100 millones de personas —, mientras que la proporción de pobres bajo del 28% al 21% de la población total. (Ver gráfica sobre Número de pobres por región que viven con menos de un dólar al día).

Tabla : **Número de pobres por región (US\$1 al día)**



Fuente: Banco Mundial/Indicadores del desarrollo mundial, 2004.
<http://siteresources.worldbank.org/NEWS/PressRelease/20194984/pr2004-309-es.pdf>

Note: Estimates are computed based on population data from World Development Indicators 2005.

a. Preliminary estimates not strictly comparable with earlier estimates. See About the data for more information.

Actualizando los datos sobre pobreza, según el BM a través del World Development Indicators 2006 (WDI) ¹⁹, puso de manifiesto una caída del número absoluto de personas que viven con menos de US\$1 al día en todas las regiones según su clasificación, ha bajado de 1,100 millones de personas en 2004 a 1,015 millones en 2006. (Ver cuadro titulado Regional poverty estimates).

Por otra parte, según el Informe sobre el Desarrollo Humano 2006²⁰, que toma en cuenta datos sobre nivel de ingresos, de educación y de acceso a los servicios de salud, para hacer sus índices ubicó a México en la posición 53 del informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con 0,821 puntos en el índice de desarrollo humano.

Human poverty index (HPI-1) rank			
HDI Rank	Country	HDI Rank	Country
1	Iceland	28	Cyprus
2	Norway	29	Portugal
3	Australia	30	Brunei Darussalam
4	Canada	31	Barbados
5	Ireland	32	Czech Republic
6	Sweden	33	Kuwait
7	Switzerland	34	Malta
8	Japan	35	Qatar
9	Netherlands	36	Hungary
10	France	37	Poland
11	Finland	38	Argentina
12	United States	39	United Arab Emirates
13	Spain	40	Chile
14	Denmark	41	Bahrain
15	Austria	42	Slovakia
16	United Kingdom	43	Lithuania
17	Belgium	44	Estonia
18	Luxembourg	45	Latvia
19	New Zealand	46	Uruguay
20	Italy	47	Croatia
21	Hong Kong, China (SAR)	48	Costa Rica
22	Germany	49	Bahamas

¹⁹ http://devdata.worldbank.org/wdi2006/contents/Table2_7.htm

²⁰ <http://hdrstats.undp.org/indicators/>

Capítulo II

Panorama general de la pobreza en México

23	Israel	50	Seychelles
24	Greece	51	Cuba
25	Singapore	52	México
26	Korea (Republic of)	53	Bulgaria
27	Slovenia	54	Saint Kitts and Nevis
		55	Tonga

Fuente: 2007/2008 Human Development Reports. UNDP.
<http://hdrstats.undp.org/indicators/17.html>

En comparación con otros países de la región el índice de desarrollo humano de los mexicanos está por debajo del de los argentinos, que encabezan la lista de latinoamericanos (puesto 36), seguidos de chilenos (38), uruguayos (43) , costarricenses (48) y cubanos (50). (Ver cuadro siguiente sobre Human poverty index (HPI-1) Rank).

Así mismo es informe indica que los mexicanos han incrementado su esperanza de vida, es decir, pasó de 75.1 años a 75.3 años, por encima de los argentinos que registraron una esperanza de vida de 74.6 años.

Por último, como se muestra en el cuadro más arriba en cuanto al índice de pobreza humano calculado por PNUD en el Informe sobre el Desarrollo Humano 2006, encontramos que la posición de México con respecto a otros países del mundo es el del lugar 52, por debajo de Argentina (38), Chile (40), Uruguay (46), Costa Rica (48) y Cuba (51). Lo anterior se combina con el dato de desigualdad interna, en donde el 20% de la población más rica acapara el 55.1% de los gastos e ingresos, mientras que sólo el 20% de la población más pobre tiene acceso en México tiene acceso al 4.3% de dichos rubros.

Regional poverty estimates								
Región								
	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002 ^a
People living on less than \$1 a day (millions)								
East Asia & Pacific		562	426	472	415	287	282	214
China	634	425	308	375	334	212	223	180
Europe & Central Asia	3	2	2	2	17	20	30	10
Latin América & Caribbean	36	46	45	49	52	52	54	47
Middle East & North África	9	8	7	6	4	5	8	5
South Asia	475	460	473	462	476	461	429	437
Sub-Saharan África	164	198	219	227	242	271	294	303
Total	1,482	1,277	1,171	1,218	1,208	1,097	1,096	1,015
Excluding China	848	852	863	844	873	886	873	835

Contexto Nacional

En México, se ha desarrollado un proceso denominado urbanización de la pobreza²¹ como consecuencia de la atracción de la población nacional a las ciudades, proceso que se ha venido dando en las últimas décadas y en menor magnitud actualmente, según el Consejo Nacional de Población (CONAPO) calcula que el 75% de la

²¹ Si en un primer momento entendemos por **pobreza** al estado de *privación* producto de precarias condiciones de vida como consecuencia de la falta de empleo o de empleo mal remunerado y a la informalidad que prevalecen en el mercado de trabajo, lo anterior coloca a estas personas y a sus familias en una situación de carencias de bienes y servicios básicos, es decir, en términos generales es una condición de déficit de recursos necesarios para alcanzar y mantener el nivel de vida considerado socialmente como decente. Sin embargo, cabe mencionar que ésta no es la única definición ni la más importante que se ha redactado al respecto, sin embargo es básica para entender en principio que es lo que se entiende por pobreza. Pero una característica de la **pobreza urbana** es precisamente que “esta debe evaluarse en el marco de las condiciones y patrones de vida que caracterizan y predominan en una sociedad históricamente dada” (Alicia Zicardí, 2005:2) lo cual ha llevado a introducir el concepto de **pobreza relativa**, introducido por Townsend (1970). Se trata de una definición útil para analizar la pobreza en le medio urbano ya que se centra en la distribución de los recursos y no en los ingresos y que pone el énfasis en que los individuos necesitan participar con patrones o trayectorias de vida, costumbres y actividades particulares propios de la sociedad en que habitan. Así, se define una línea pobreza debajo de la cual se sitúan individuos que son incapaces de participar plenamente en la sociedad a la que pertenecen

población mexicana habita en alrededor de 364 ciudades, según datos del 2000 (Ver cuadro página siguiente sobre Sistema Urbano Nacional, 2000).

Este Sistema Urbano Nacional esta constituido por nueve ciudades grandes que albergan al 50% de este total y mantiene tasas de crecimiento anual del 2.16%, dentro de este sistema se cuentan otras dos categorías, por un lado las ciudades medias o medianas con un total de 71 y en las cuales habitan el 35% de habitantes y tienen un crecimiento anual aproximado de 2.62% y por otro lado las ciudades pequeñas que son 284 ciudades y en las que habitan el 15% restante y que también registran crecimientos del 2% anual.

El sistema urbano nacional ocupa medio punto porcentual del territorio nacional, es decir, aproximadamente 10,000 km², cabe mencionar que en la clasificación de ciudades grandes se encuentran 7 Zonas Metropolitanas (ZM) y 2 ciudades: ZM de la Ciudad de México, ZM de Guadalajara, ZM de Monterrey, ZM de Puebla, ZM de Toluca, ZM de Tijuana, ZM de Torreón, Cd. Juárez y Cd. de León.

SISTEMA URBANO. 2000							
Tamaño de Ciudad	No. de Ciudades	Población			Tasa de crecimiento (%)		
		1990	1995	2000	1990-1995	1995-2000	1990-2000
REPUBLICA MEXICANA		81,249,645	91,158,290	97,483,412	2.06	1.58	1.85
TOTAL URBANO	364 CIUDADES	51,865,908	59,960,445	64,943,514	2.60	1.89	2.29
CIUDADES GRANDES	9 CIUDADES	26,484,598	30,272,541	32,733,427	2.39	1.85	2.16
CIUDADES MEDIAS	71 CIUDADES	17,546,982	20,783,572	22,677,415	3.04	2.06	2.62
CIUDADES PEQUEÑAS	284 CIUDADES	7,834,328	8,904,332	9,532,672	2.29	1.61	2.00
TOTAL NO URBANO		29,383,737	31,197,845	32,539,898	1-07	0.99	1.03

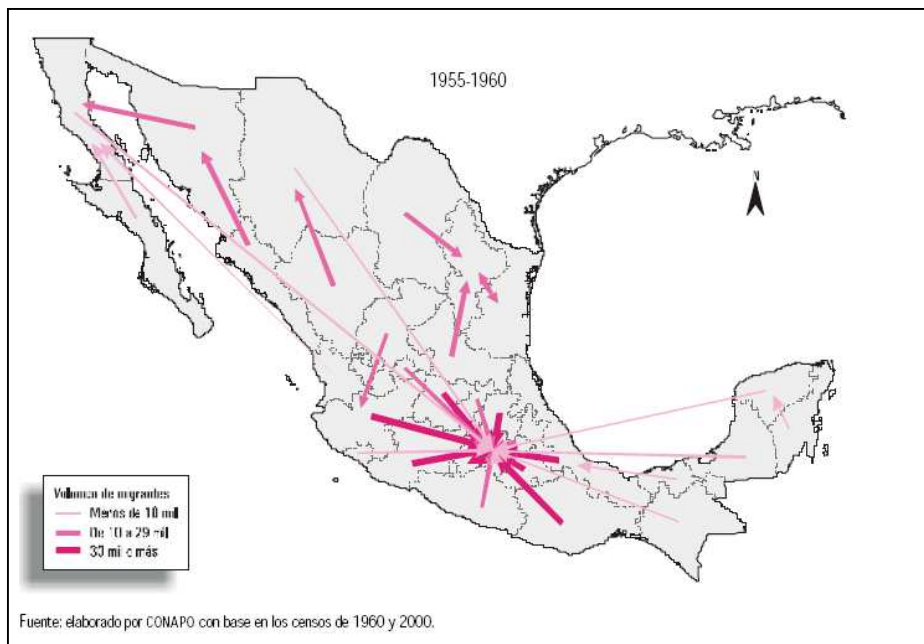
Fuente: Estimaciones de CONAPO, con base en los Censos de Población de 1990 y 2000 y el Censo de Población y Vivienda de 1995

- Ciudades grandes: Con una población mayor de 1 millón de habitantes.
- Ciudades medias: Con población entre 100 mil y 999 999 habitantes.
- Ciudades pequeñas Con una población menor de 100 mil habitantes.

Lo anterior destaca la importancia que tienen las ciudades hoy en día, no sólo por el desarrollo de dicho proceso sino debido a que éstas son el escenario de procesos de secularización, individualización, masificación y control democrático.

Además, este proceso se enmarca en el paso de un país predominantemente rural a uno urbano, en el cual entre los principales rasgos de su sociedad, su territorio y sus ciudades deben mencionarse los elevados niveles de pobreza, los marcados procesos de exclusión social y las profundas desigualdades económicas, sociales y urbanas que prevalecen en sus ciudades.

Según un estudio realizado por el CONAPO sobre inmigración interestatal en el 2000, se llegó a la conclusión que mientras que en la segunda mitad de la década de los cincuenta, el principal flujo migratorio excedía en sólo dos estados Distrito Federal y Estado de México. El drástico cambio en la geografía de las migraciones interestatales en México se advierte de manera más clara si se considera el principal destino de los emigrantes.



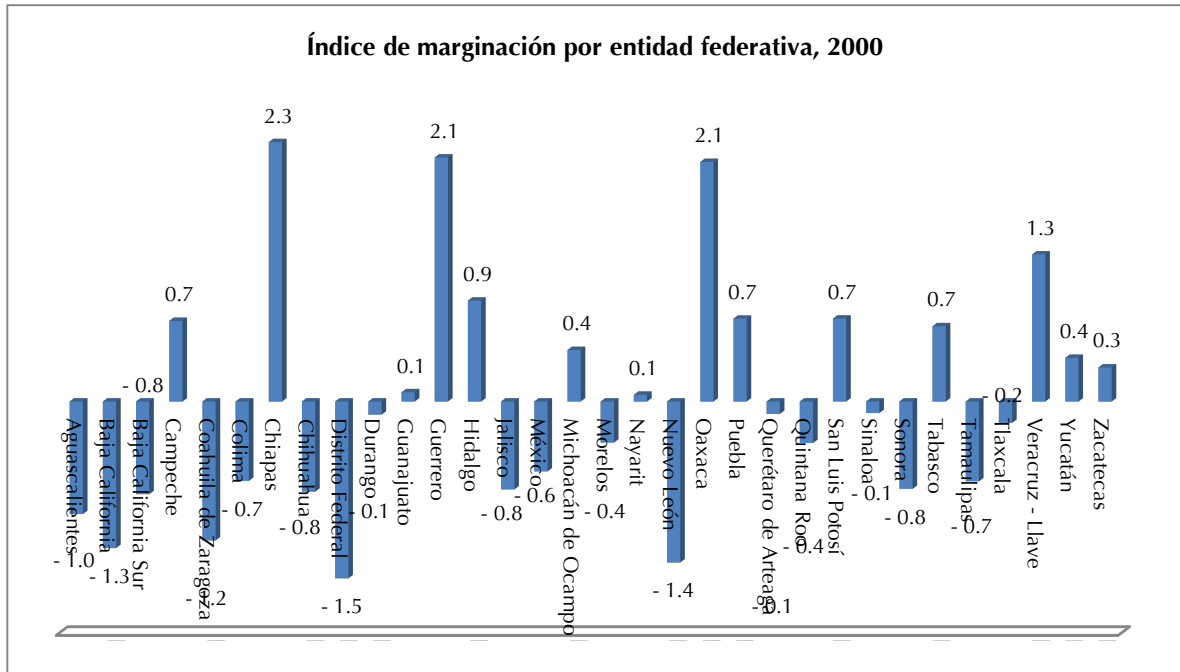
A fines de los años cincuenta, al Distrito Federal llegaban las corrientes más numerosas de 19 estados (ver mapa 1955-1960). Ocho lustros más tarde sólo llegan a la capital del país la procedente del Estado de México. La expansión territorial del Distrito Federal le ha transferido paulatinamente al Estado de México el papel protagónico en los lugares de destino de la movilidad geográfica de la población. Sin embargo, el conjunto de ambas entidades, después de haber sido en 1955-1960 el destino del principal flujo originado en 18 de las 30 entidades restantes, es ahora la región de donde parte el contingente más grande que reciben once de esas 30 entidades (ver mapa 1995-2000).

Este fenómeno de alta concentración poblacional en las ciudades de nuestro país ha provocado que actualmente 2.5 millones de hogares urbanos vivan en espacios irregulares y se calcula que cada año 125 mil familias habitaran en zonas de alto riesgo. Además, estas condiciones posibilita que las ciudades sean desordenadas, segregadas, desarticuladas y con un deficiente acceso a infraestructura y a los servicios público básicos necesarios.

A nivel nacional, encontramos datos que nos pueden dar cuenta de la situación actual que guarda nuestro país, por ejemplo encontramos un porcentaje de alto de viviendas con algún nivel de hacinamiento (46%). Así mismo, y también se puede destacar que en México, según los datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, el 51% de la población ocupada registra un ingreso de hasta 2 salarios mínimos. Como se muestra en la gráfica siguiente titulada Indicadores socioeconómico a nivel nacional, 2000.

En el territorio nacional nos encontramos que las entidades federativas con un mayor grado de marginación son Chiapas (2.3%), Guerrero (2.1%), Oaxaca (2.1%) y Veracruz-Llave (1.3%), entre otras con menos porcentaje, como lo muestra la gráfica Índice de marginación por entidad federativa, 2000.

En este mismo sentido, la pobreza como elemento fundamental a considerar sería importante analizar sobre todo en el tiempo, para abordar este tema, citaremos las clasificaciones oficiales que al respecto hace el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).



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

La Ley General de Desarrollo Social del ámbito federal establece la creación del CONEVAL como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social.

El propósito del CONEVAL es revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social a través de dos elementos:

- Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, y;
- Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

El mismo CONEVAL define tres tipos de pobreza ya sea por hogares o por personas: alimentaria, de capacidades y de patrimonio:

Por Hogares

- Pobreza alimentaria: proporción de hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI - CEPAL.
- Pobreza de capacidades: proporción de hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.
- Pobreza de patrimonio: proporción de hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

Según datos del CONEVAL a nivel nacional, en el 2005 se registro un porcentaje de 14.1% de pobreza de tipo alimentaria, 19.4% de tipo capacidades, si embargo, el tercer tipo de patrimonio es que el registró mayores niveles en un 39.6%, ya que este tipo de pobreza abarca las variables alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

Por otra parte, según datos del CONEVAL en el ámbito urbano, en el 2005 se registro un porcentaje de pobreza de tipo alimentaria de 7.7%, 12.4% de tipo de capacidades, si embargo, el tercer tipo de patrimonio en este ámbito también registró mayores niveles en un 32.0% casi como lo registrado a nivel nacional.

Por Personas

- Pobreza alimentaria: proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel hogar es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI - CEPAL.
- Pobreza de capacidades: proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.
- Pobreza de patrimonio: proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

Según datos del CONEVAL a nivel nacional, en el 2005 se registro un porcentaje de 18.2% de pobreza de tipo alimentaria, 24.7% de tipo capacidades, si embargo, el tercer tipo de patrimonio es que el registró mayores niveles en un 47%, ya que este tipo de pobreza abarca las variables alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

Por otra parte, según datos del CONEVAL en el ámbito urbano, en el 2005 se registro un porcentaje por persona de pobreza de tipo alimentaria de 9.9%, 15.8% de tipo de capacidades, si embargo, el tercer tipo de patrimonio en este ámbito también registró mayores niveles en un 38.3% casi como lo registrado a nivel nacional.

Como se pudo observar, en cuanto a tipos de pobreza la de patrimonio tanto en el ámbito urbano del país como a nivel nacional las estadísticas aumentaron significativamente con respecto a las otras dos, la de tipo alimentaria y de capacidades.

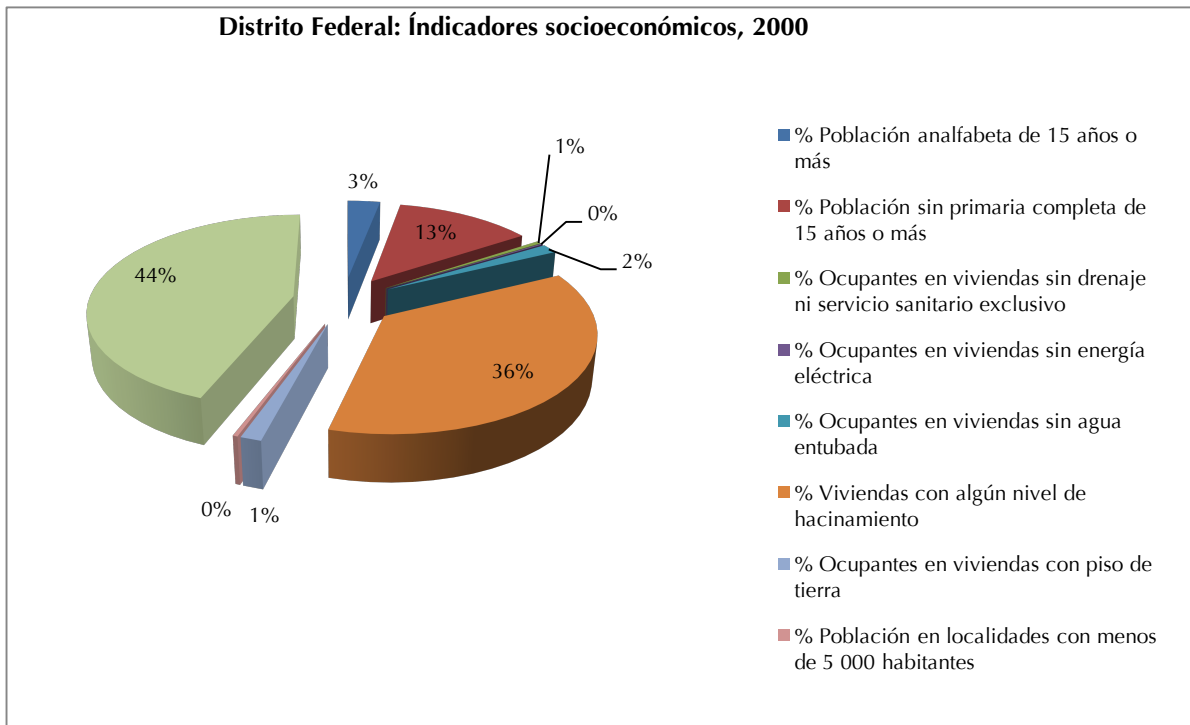
De la misma manera y una vez visto el fenómeno de la pobreza tanto en el ámbito internacional como en el nacional en el siguiente apartado analizaremos en contexto local, es decir el comportamiento del mismo fenómeno en la Ciudad de México objeto de estudio de esta investigación.

Contexto Local: Ciudad de México (Distrito Federal)

A partir de algunos enfoques expuestos en éste trabajo, Daniel Hiernaux por ejemplo, expone que la “Ciudad de México es un territorio en mundialización, es decir, ha sido “presentado” al mundo, que “salió” o que ha sido “expuesto” al mundo por ciertas políticas deliberadas de los gobiernos anteriores, avaladas y confirmadas por los actuales.”(Hiernaux, 11:2005).

Al mismo tiempo, dicha exposición contrasta con verdaderos enclaves de pobreza comparables a los de cualquier gran ciudad del mundo, lo cual ha llevado a enfatizar que si bien nuestras ciudades siempre han sido ciudades fragmentadas en la actualidad estos procesos parece que se han amplificado sobre luego de la aplicación de políticas neoliberales, puesto que agudizan la desigualdad social y las segregación urbana en muchos casos.

A continuación observemos algunos indicadores socioeconómicos sobre la Ciudad de México (ver gráfica Distrito Federal: Indicadores socioeconómicos, 2000), en ella se puede observar que existe un alto porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento (36%).



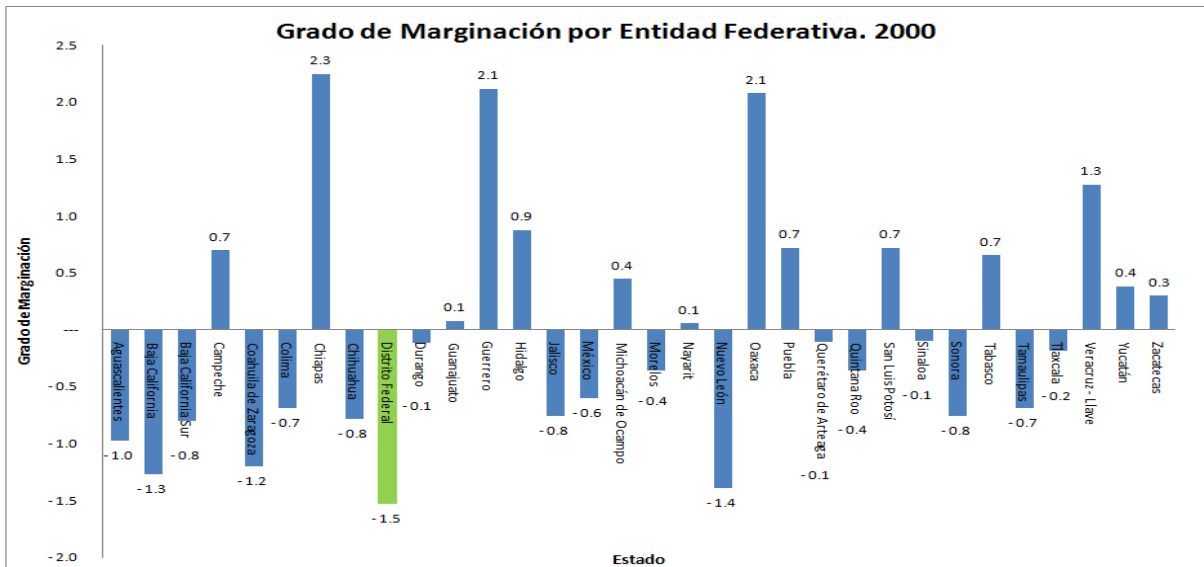
Fuente: Elaboración propia con estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Así mismo, se registró un porcentaje de 44% población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos y un 13% de la población sin primaria completa con 15 años o más

Lo anterior es evidencia de que aunque a nivel local podemos observar una doble dinámica; mientras que datos del CONAPO colocan al D.F. como la entidad que tiene el menor grado de marginación con un registro de -1.5% (ver gráfica siguiente), tomando en consideración datos específicos sobre acceso a servicios públicos, hacinamiento, características de la vivienda, ingreso per cápita, etcétera.

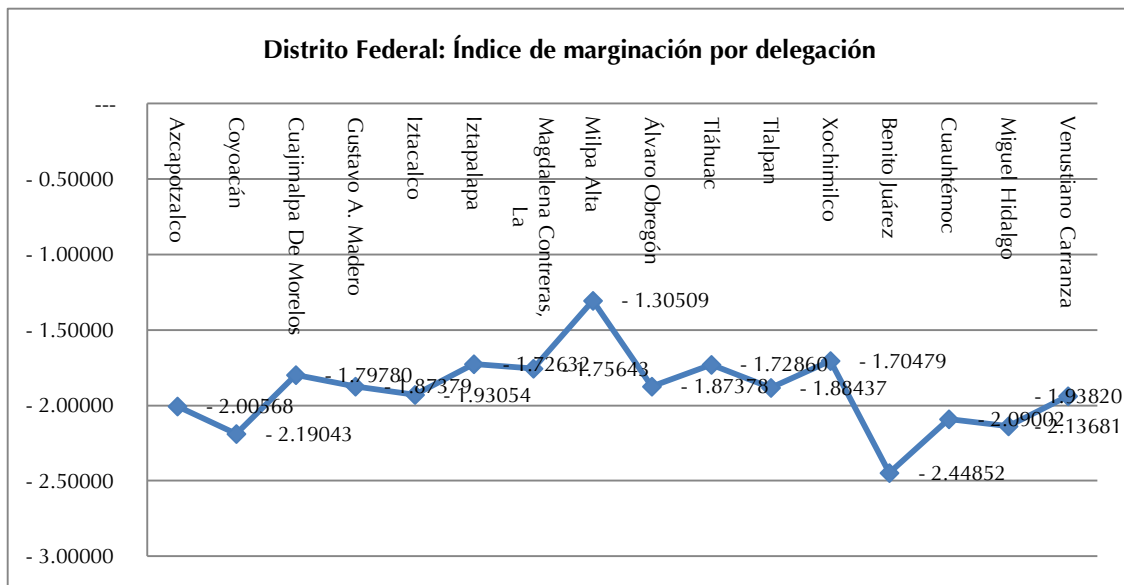
Capítulo II

Panorama general de la pobreza en México



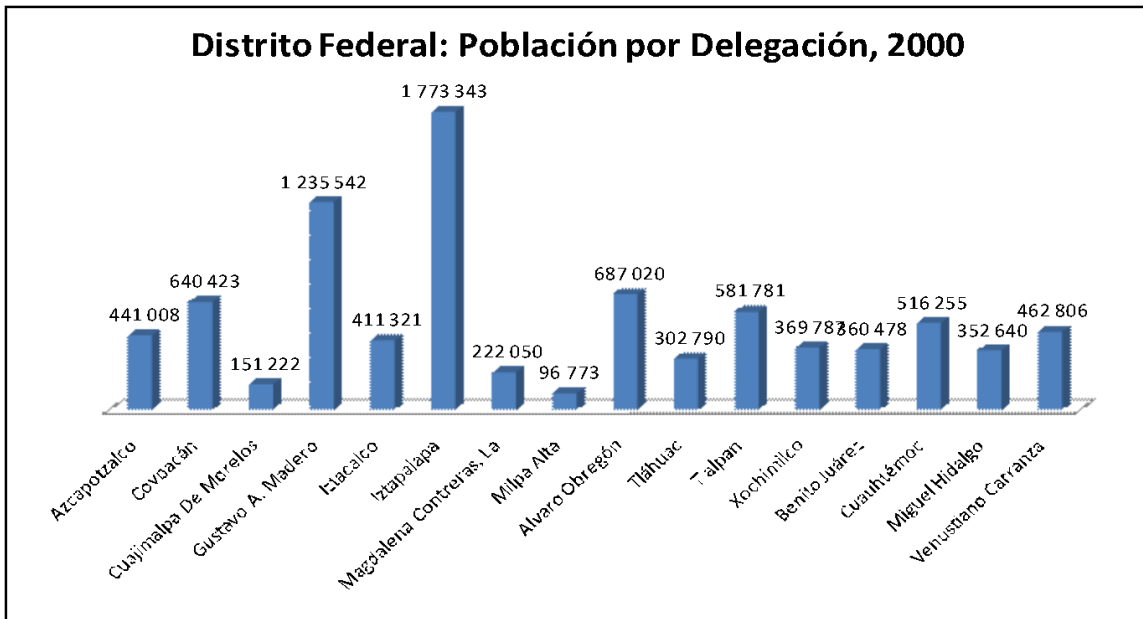
Fuente: Elaboración propia con estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

A nivel local entre las mismas delegaciones del Distrito Federal y aunque también el índice de marginación se encuentra en número negativos (ver gráfica Distrito Federal: Índice de marginación por delegación), las delegaciones Milpa Alta (-1.3), Tláhuac (-1.72) e Iztapalapa (-1.72) son las que cuentan con un bajo índice de marginación con respecto a otras delegaciones como Benito Juárez con -2.44.



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

Pero es la Delegación Iztapalapa la concentra un gran cantidad de población con cerca de 2 millones de habitantes, luego le sigue Gustavo A. Madero con 1,235, 542 habitantes y Álvaro Obregón con un registro de 687,020 habitantes. (Ver gráfica Distrito Federal: Población por Delegación, 2000)



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

A pesar de que las estadísticas anteriores dan un resultado positivo en cuanto a la situación de marginación se refiere, poniendo a la ciudad en un buen lugar con respecto a otros estados, sí se somete ha esta misma entidad, a variables de otro tipo y que tiene que ver con salud, vivienda, acceso a servicios, vestido, etcétera observamos un cambio significativo y sobre todo si la categoría que se pretende analizar va cambiando, es decir, lo datos sobre la población en situación de pobreza según el tipo: alimentaria, de capacidades y de patrimonio, va incluyendo un mayor número de personas conforma pasa de un tipo a otro.

Los siguientes mapas del D.F. muestra la distribución porcentual del las población en situación de pobreza por tipo, desde la alimentaria hasta la de patrimonio, en el

primer mapa las zonas más oscuras representan territorios con un mayor rezago, la Delegación Milpa Alta pertenece al mayor intervalo de rezago, sin embargo, si observamos el segundo mapa que representa el porcentaje de población en situación de pobreza de capacidades en las delegaciones del Distrito Federal en el año 2005 el número de zonas con rezago comienza a aumentar, pero si vemos el último mapa sobre el tipo de pobreza de patrimonio las zonas con rezago representan más del 50% , es decir 13 delegaciones.

Consideremos que, en este último se mide la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación. Mientras que en las otras sólo algunas de estas variables, lo que respalda la idea de que la pobreza debe ser medida un enfoque multi-variable.

Lo anterior, coincide con la propuesta hecha por Julio Boltvinik (2002), cuando en el 2002 midió la magnitud de la pobreza en la Ciudad de México, utilizando el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMPI) con el cual estimó que:

- 3.3 millones de capitalinos viven en pobreza extrema (38.3%)
- 2.3 millones (26.6 millones) en pobreza moderada
- casi el 65% de la población puede ser considerada pobre

De esta manera, la capital de la república es el territorio del país donde se registran los más bajos índices de marginación social del país. Sin embargo, en contraste, es posible observar que en esta metrópoli se registren también elevados niveles de pobreza y condiciones de vida precarias y deterioradas para una gran mayoría, sobre todo para las que habitan en las llamadas colonias populares de la periferia.

Al respecto, Julio Boltvinik (2002) en el Programa de Salud 2002-2006 de la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal (D.F) utilizando el método de

medición integrada de la pobreza estimó que 3.3 millones de capitalinos viven en pobreza extrema (38.3%) y 2.3 millones (26.6 millones) en pobreza moderada, es decir casi el 65% de la población puede ser considerada pobre. Por otro lado, desde una perspectiva territorial el D.F. alberga 1.8 millones de personas en zonas de muy alta degradación, 4.1 millones en zonas de alta y media; 1.1 millones en zonas de baja marginación y otro 1.4 de muy baja marginación (Secretaría de Salud 2002).

Capítulo III

Las Políticas Públicas en México

El propósito de este apartado es discutir sucintamente el estatus de ciencia, disciplina, de campo o subcampo que guarda el análisis de las políticas públicas. Hay que hacer notar, que la discusión sobre este tema presenta puntos de vista encontrados, propios del proceso de construcción de una disciplina. Actualmente, existen opiniones particulares de varios autores, pero no hay aún un consenso por parte de la comunidad científica que nos permita hablar de una definición aceptada²². Empero, hay una coincidencia en las ciencias sociales, sobre las políticas públicas, como campo de análisis reconocido de las decisiones de gobierno, los problemas públicos y la implementación de estrategias.

No obstante, el crecimiento editorial de los últimos años y el aumento de cursos y programas de estudio²³ sobre las políticas públicas, como instrumento de análisis, se puede señalar que la disciplina todavía no cuenta con una definición acabada. Según Parsons “la expansión ha sido tan rápida que muchos de quienes nos desempeñamos en la docencia y la investigación sobre el tema empezamos a sentir grandes dificultades para enfrentarla” (2007: 31). Sin poder estar en desacuerdo con Parsons, parte de esta dificultad reside en que el análisis de las políticas públicas, como extraordinaria fuente de ideas y técnicas, traspasa todos los límites entre

²² En 1971 Tomas Kuhn, cuando hacía referencia a la “Naturaleza de la ciencia normal”, estableció que un paradigma es “un modelo o patrón aceptado [que permite] la renovación de ejemplos cada uno de los cuales podría servir para reemplazarlo” (1971: 51). “El paradigma obliga a los científicos a investigar alguna parte de la naturaleza de una manera tan detallada y profunda que será inimaginable en otras condiciones” (1971: 53).

²³ Un ejemplo es la creación de la licenciatura en Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma (UAM-L), aprobada por el Colegio Académico de la UAM en su sesión número 336 del 24 de febrero de 2011 (www.uam.mx/colegioacademico/), a partir del acuerdo 331.6 “creación de la Licenciatura en Políticas Públicas, con el plan y los programas de estudios correspondientes, de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Unidad Lerma”. Oficialmente esta licenciatura inicio actividades el 2 de mayo de 2011, en el trimestre 2011-P (primavera) y su objetivo es “Formar profesionales en el área de las políticas públicas con un sólido conocimiento científico de la realidad social y política, y de manera particular de la nacional, capacitados para incidir en las acciones de gobierno a través del diseño, ejecución y evaluación de políticas, planes y programas orientados a la solución de los problemas sociales” (www.uam-lerma.mx/upload/aa19a9_planpoliticaspUBLICAS.pdf).

disciplina y subdisciplina. Para Parsons las políticas públicas, como área analítica, “se encuentra al borde de la fragmentación absoluta” (2007: 31), mientras que para Merino y Cejudo “ni siquiera puede afirmarse que sea una disciplina (...) o [incluso] si en realidad se trata de una búsqueda para definir y gestionar problemas públicos con el mayor tino posible”(2013: 9).

En respuesta, Wildavsky, argumentaba que “... el análisis de las políticas públicas es un subcampo aplicado cuyo contenido no puede ser definido a partir de límites entre disciplinas, sino con base en aquello que parece adecuado a las circunstancias del momento y a la naturaleza del problema” (1979: 15). Sin duda, Wildavsky era partidario de la orientación aplicada y práctica del análisis de las políticas públicas, como discutiremos más adelante, sin embargo, su argumento pone al descubierto tres rasgos básicos de este análisis: un objeto de estudio, su orientación aplicada y su autocontención, nótese que todavía no se menciona nada sobre el método.

A despecho del proyecto original de Harold D. Lasswell²⁴, quien se incluía en una sociedad propia de Occidente, que “reclama y construye un gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la razón” (Aguilar, 2003: 39), en la actualidad, las ciencias de políticas (*policy science*) no han logrado construir modelos para anticiparse a los cambios del entorno, esto se ha convertido en una asignación pendiente.

Sin embargo, hay que advertir que Lasswell destacaba que el contenido específico de la orientación hacía las políticas, que llamó *policy science* (Lasswell, 1951: 81) o

²⁴ En 1951 apareció el proyecto original del *policy science* o “ciencias de política” en un artículo de Harold D. Lasswell titulado de “The policy orientation”, en este trabajo pionero se exponía que el objeto principal de las ciencias de políticas sería contribuir a la mejora de las decisiones públicas a largo plazo, según Lasswell esta ciencia se define como “el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado”. [N. del A. Lasswell, Harold. The policy orientation (1951) en *The Policy Sciences*, por Lerner y Lasswell. Pp. 3-15. Stanford University Press, 1951.]

“ciencias *de* política”, ponían énfasis en el proceso de toma de decisiones dotándolo de racionalidad e inteligencia. En este sentido, el autor sentenciaba que:

“Nos hemos vuelto más conscientes de que el proceso de la política (*policy process*), de su elaboración y realización, es objeto de estudio por derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones.

Se ha venido así desarrollando una orientación hacia las políticas (*policy orientation*) que atraviesa todas las especializaciones establecidas. Esta orientación tiene una doble dimensión: por una parte se interesa en el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia de este proceso.” (1951: 80)

De acuerdo con Meny y Thoenig (1992), Bardach (1998), Parsons (2007), Aguilar (2003) y Merino (2013), entre otros, esta doble dimensión es construida artificialmente por Lasswell (1951; 1971) para fines analíticos. El *conocimiento de o knowledge of* cuyo propósito es el análisis del proceso de elaboración y desarrollo de las políticas por parte de los gobernantes, explica Aguilar, “alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política así como de *hecho* sucede. Es una empresa de teoría positiva que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado -y en especial el gobierno- elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos.” (2003: 52)

Por su parte, el *conocimiento en o knowledge in* tiene como propósito el análisis en y para el proceso de las políticas públicas, éste incorpora teorías de distintas disciplinas con el fin de explicar, corregir y mejorar el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades públicas, para Parsons “comprende el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación.” (2007: 32)

Estas dos dimensiones “interdependientes y complementarias, además de interdisciplinarias y contextuales” (Aguilar, 2003: 53) son un intento de conexión entre política y las ciencias de las políticas. Para Luis Aguilar, desde el comienzo la propuesta de Lasswell se dividió en dos corrientes:

“De inmediato, los que disciplinariamente se interesaban sólo en el momento normativo-técnico y, por ende, en el análisis y diseño de la política, se separaron de los que (inter) disciplinariamente se interesaban también en el proceso decisorio pero exclusiva o primordialmente para entender la manera como se tomaban de hecho las decisiones. Los primeros prefirieron y aún prefieren para sí la expresión *policy analysis*, los segundos *policy sciences*” (2003: 58).

De esta manera, el análisis de las políticas públicas ha estado influenciado por esta dicotomía, que tiene sentido si, y sólo si, el resultado de sus investigaciones apunta hacia la solución de problemas públicos, por lo tanto, el objeto de estudio es la definición y la búsqueda de soluciones a los problemas públicos, en donde lo “público” es un elemento importante. Mientras que la autocontención, según Merino y Cejudo, “remite a la pluralidad de enfoques y de métodos de investigación, aun divididos en distintos momentos del llamado proceso de políticas.”²⁵ (2013: 12)

Algunos autores que han estudiado las políticas públicas reflejan en sus estudios el interés de construir un nuevo paradigma, que vaya más allá de la sola opinión de un

²⁵ Es importante no confundir el análisis de las políticas públicas con el estudio del procesos de las políticas públicas, éste último se trata de una herramienta heurística para comprender, explicar y organizar el análisis de las políticas públicas. Recordemos que para su elaboración, las políticas públicas sigue un proceso que ha encontrado diferentes expresiones, según la cultura y los conceptos determinantes de los gobiernos; la primera clasificación por “etapas” que se estableció fue la propuesta por Lasswell en 1971, que posteriormente lo llamo el proceso de decisión y que consistía en siete etapas: 1) información, 2) recomendación, 3) prescripción, 4) invocación, 5) aplicación, 6) valoración y 7) término. Por otra parte, pero en este mismo sentido según Aguilar “la noción de *policy process* es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de un política” (2003:15), la definición del problema público, construcción de la agenda, diseño o formulación, construcción de alternativas, implementación y evaluación, es otra forma de clasificar este proceso.

autor y se genere a partir del consenso de la comunidad científica. Según Dror el análisis de las políticas públicas apenas existe, pero “si en verdad las ciencias de política emergen y se desarrollan como un área significativa profesional y científica, seguramente tomarán formas y moldes impredecibles” (1970: 122).

En este sentido, Meny y Thoenig, definen a las políticas públicas “como la ciencia de la acción” ya que tienen como objetivo “orientar la investigación en este ámbito, de tal manera que sea relevante o útil para la acción” de gobierno (1992: 7). Asimismo, para Charles Lindblom, hablar de políticas pública es referirse:

“A procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas. Estamos ante un panorama pleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas” (1979: 3)

Recientemente Mauricio Merino y Guillermo Cejudo, definieron a las políticas públicas como una “intervención deliberada del Estado para corregir una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público” (2013: 17). Ahora bien, la importancia de las políticas públicas hoy en día, es su capacidad para resolver problemas, además de “estudiar qué hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto” (Dye, 1976: 1 en Parsons, 2009) y exige evitar una perspectiva uniforme y echar mano de una variedad de enfoques y disciplina. Las políticas públicas se encargan del estudio y análisis de “lo público y sus problemas”, es decir, de la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas públicos, y la forma en que llegan a la agenda de los gobiernos” (Dewey, 1927)

Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone, explican que se requiere “una definición «operacional» para calificar el objeto y el campo de estudio

de esta disciplina”(2008: 38) y proponen la siguiente definición de política pública como:

“Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).” (2008: 38)

Vale destacar, que a partir de este conjunto de definiciones, es curioso observar que hoy en día los “papeles se han invertido” y, el análisis de las políticas públicas no es ajeno a este proceso, en donde según Sartori “son los behavioristas los acusados de “no valoratividad conservadora”, mientras que la nueva izquierda predica y reclama la “libertad de valorar.” (1992: 250)

En este punto, Bardach (1998) incluso asegura que el análisis de políticas “es más un arte que una ciencia”. La crítica implícita de Bardach, va dirigida a las restricciones de la propia propuesta de una nueva ciencia de política de Lasswell, que buscó estructurarse conforme al arquetipo neopositivista, desarrollando técnicas de observación precisa, al introducir la modelación matemática (estadística y cálculo) en la representación de la realidad y a desagregar las hipótesis explicativas más sugerentes en variables y valores susceptibles de cuantificación a prueba empírica.

No obstante, Giandomenico Maione asegura que las capacidades básicas del analista no son algorítmicas, “sino argumentativas: para examinar con espíritu crítico los supuestos, para producir y evaluar pruebas, para conservar muchos hilos en la

mano, para buscar un argumento en muchas fuentes dispares, para comunicarse efectivamente.” (2005: 57)

El análisis de las políticas públicas esta cambiando y, paradójicamente, aunque no se puede decir con contundencia que es una ciencia o una disciplina o sólo es un campo o subcampo, tampoco se puede cuestionar su relevancia y pertinencia en un mundo tan complejo como en el que habitamos. Especialmente, porque es cada vez mas evidente a escala internacional que enfrentamos como humanidad y como sociedad genuinos problemas públicos mundiales.

Sin embargo, las políticas públicas ya sea como ciencia, campo de estudio o técnica, enfrentan un problema aún más contundente, que hasta este momento no se ha encontrado una solución, según Bazua y Valenti “no sólo son inadecuadas las políticas hasta ahora diseñadas, sino mas grave aún, crecientemente lo es además el actual esquema de instituciones políticas y de políticas con que se enfrentan tales problemas.” (1993, 27)

Para Cohen y Franco, la importancia de las políticas públicas radica en que “no sólo [pueden] mejorar las condiciones de vida de la población, sino también, contribuyen a asegurar el crecimiento económico futuro”²⁶. Pero si aceptamos esta afirmación, surgen varias incógnitas: ¿por qué no se registran mejoras evidentes en los indicadores sociales?, ¿por qué no encontramos mejores diseños de políticas y programas públicos? o ¿por qué las políticas públicas no han resuelto los problemas más aquejados de la sociedad? Estas preguntas, se trataran de responder en el siguiente apartado.

A continuación, de explican cada uno de los elementos que conforman el análisis de las políticas públicas.

²⁶ Cohen Ernesto, Franco Rolando. “Evaluación de proyectos sociales”, editorial Siglo XXI, séptima edición en español, México 2006. Pp. 7.

La formulación de políticas públicas

Con el aumento poblacional de los últimos años²⁷ en nuestro país, tanto nuestros gobiernos como las organizaciones públicas, han sufrido intensos procesos de transformación, debido a que estos han tenido que enfrentarse a una realidad política y económica cada vez más compleja, diversa y cambiante. Actualmente, tanto gobiernos, como organización públicas deben satisfacer una amplia gama de necesidades que provienen de una sociedad cada vez más plural, conflictiva y heterogénea.

Con el redimensionamiento del estado y su “adelgazamiento”, gobiernos y organizaciones públicas, han entendido que los recursos con los que cuentan son cada vez más limitados, es decir, cada decisión que se tome, necesitan y consumen recursos políticos, además, cada una de estas decisiones tiene un costo de operación y un costo de oportunidad. Ante este contexto, tanto “gobiernos como organizaciones públicas se han dado a la tarea de impulsar procesos de innovación institucional o reformas estatales, buscando hacer un reacomodo en las estructuras de gestión y de relación entre gobiernos, administración y sociedad civil, haciendo de esta correspondencia un espacio más funcional, competitivo, abierto, y participativo” (Cabrero, 1996), para llevar acabo todo esto, muchos gobiernos e instituciones públicas parten de la perspectiva de la Teoría de las Organizaciones y del Análisis de las Políticas Públicas.

Fragmentar el análisis de las políticas públicas (agenda, análisis, decisión, implementación y evaluación (Canto Chac, 2002: 70)), es útil como mecanismos explicativo, comencemos por la fase de formulación o decisión, que designa el

²⁷ En el año de 1970 la población total era de 48 225 238 habitantes, para el año 2000 la población ascendió a 97 483 412 habitantes según datos del INEGI. Actualmente México ocupa el 11° lugar entre los países más poblados del mundo.

momento en el cual una opción se inscribe en la agenda gubernamental o un problema se transforma de alternativas para la acción en soluciones (Meny y Thoenig, 1992: 136) y que Quade la describe como “posiblemente la fase más crítica en el análisis” (1975: 235).

Tomar decisiones es actuar, por lo tanto, la decisión es ejercer poder, por lo que ocupa un lugar importante en la jerarquía de los actos públicos, por ello la decisión se considera un momento esencial en el estudio de los políticas públicas y, que sin embargo muchas veces no se le da la importancia que se merece. Ante esta situación, es necesario hacer un breve análisis del proceso de formulación tomando en consideración las reflexiones teóricas de autores como: Quade (1975); Meny y Thoenig (1992); E. Bardach (2001); M. Cardozo (1993) y P. May (1996).

El proceso de decisión implica la selección entre diferentes políticas o programas que se ajustan mejor a los objetivos perseguidos (Cardozo, 1993: 167), que generalmente es la solución a un problema o problemas a los cuales se enfrenta una autoridad o actor político. Hasta aquí lo primero que hay que resaltar, es que el “proceso de toma de decisiones es efectuado por individuos, decisores o analistas, que enfrentados a un problema se encuentran en situación de elegir, y eligen a menudo de acuerdo a sus preferencias” (Meny y Thoenig, 1992: 139) con cierta carga de valores y juicios determinados por el mismo contrato social en el cual están de acuerdo, “que influye cuando el analista propone sus objetivos, fija sus valores, selecciona sus ventajas; luego busca alternativas identificando sus efectos y sus méritos y, entonces, adopta un criterio de selección la más objetivo que se pueda, a partir del reconocimiento de la existencia de una racionalidad limitada” (Meny y Thoenig, 1992: 140) y en la marco de una racionalidad técnica por un lado y una racionalidad política por el otro (Cardozo, 1993: 168), al respecto Quade argumenta que “los problemas de política pública, pueden rara vez ser concebidos únicamente como un conjunto seleccionado de formas eficientes, para llevar acabo un deseo final, porque la falta de estructuras características de problemas públicos,

imaginación, juicio y valores, guían al analista más que el utilizar técnicas matemáticas o tecnológicas” (Quade, 1975: 69).

El diseño de soluciones de los problemas o alternativas es un arte como lo define Aarón Wildavsky (P. May, 1996: 235), es decir, el punto medular es establecer una relación entre “los medios manipulables y los objetivos alcanzables”, para Quade construir una “buena” alternativa es un acto creativo que hace posible vincular lo que queremos con lo que podemos (Quade, 1975: 117), vinculando estos conceptos (arte y creatividad) podemos asegurar que la elaboración de políticas es un arte característico de individuos creativos, sin embargo, esto muchas veces no es cierto para May “muchos análisis son evaluaciones de políticas anteriormente formuladas” (May, 1996: 235) y sólo en contadas ocasiones el analista tiene la oportunidad de crear una nueva política pública.

Según Meny y Thoenig (1992: 136), la fase de formulación o también llamada fase de preparación, se puede dividir a su vez en dos subfases, la del análisis y la de la selección:

a) la del análisis, que define la labor de investigación del problema, se buscan las opciones y las alternativas, se anticipan y se explicitan las consecuencias, ventajas e inconvenientes, los efectos inducidos y los efectos buscados, y; b) la de la selección, es el proceso de reducción de las opciones a una sola.

En esta última subfase, es necesario evaluar las alternativas de acuerdo con sus resultados previstos. Además, este proceso genera compromisos, negociaciones, coaliciones, sobreentendidos, claroscuros, debido principalmente a que es el momento en que se expresan y se tratan los conflictos.

Definición del problema público

La definición del problema es el primer momento de la fase de la formulación y es a su vez una parte muy importante del análisis de políticas, según Bardach (2001: 17), la definición del problema sirve de incentivo al analista para hacer todo el trabajo necesario, además de ser el punto de referencia desde el cual se guía para obtener toda la información.

Sin embargo, es en este mismo punto donde surge uno de los principales problemas de la formulación, es decir, para Quade (1975:69) el problema de formulación o problema escenario, “es que el analista intente aislar o definir un problema específico, que si se resuelve, mejorara la situación”. Esto lo explica mejor May (1999: 238-239) para este autor existe un estilo “rígido de análisis”, es decir, si se insiste primero en definir el problema antes de buscar sus posibles soluciones, llegará, entonces, a problemas sin solución factible, esta problemática motiva al analista a tomar varios “atajos” para poder seguir adelante con el análisis, este punto lo trataremos más adelante. Meter J. May propone, entonces, un método de “análisis menos rígidos”, que incorpora un proceso permanente de formulación de la estrategia y de redefinición del problema, que permite llegar a lo que Wildavsky llama “un problema susceptible de resolverse con los recursos que se tienen a la mano” y que Elmore ha decidido llamar a este enfoque alternativo, “mapeo retrospectivo” (backward mapping), este nuevo enfoque, conlleva a un entendimiento del problema y un diagnóstico de los puntos centrales para la formulación de distintas opciones de políticas.

Meny y Thoenig (1992: 137), también entendieron bien este proceso, al explicar que durante la fase de formulación las autoridades públicas se mueven mucho, pero, al comienzo, no saben lo que hacen, cuál es el problema que se plantea. A menudo deberán esperar el final del trayecto para saber lo que buscan realmente, por lo

tanto, estos autores coinciden en que la “fase de formulación puede tener una apariencia desordenada, diluida en el tiempo y no lineal”.

Por otra parte, Bardach (2001: 22) destaca el hecho de no caer en la trampa de definir la solución dentro del “problema”, más bien hay que limitar la definición del problema a una mera descripción y dejar abierta la búsqueda de soluciones. Sin lugar a dudas, la definición del problema es un paso crucial dentro de la fase de la formulación, pero muchas veces resulta difícil hacerlo bien, éste es un proceso que es necesario repetir una y otra vez, ya que la definición ira evolucionando de acuerdo al entendimiento empírico y conceptual que se tenga del problema.

La obtención de la información, actualmente resulta ser un momento engañosamente sencillo, con el desarrollo de la informática y del Internet la posibilidad de obtener información casi de cualquier tema ha ido creciendo paulatinamente, sin embargo, a pesar del enorme desarrollo tecnológico, la información falta y cuesta, utilizando términos de Mény y Thoenig (1992: 141), es decir, no se puede acceder a ella gratuitamente y en general significa un costo de investigación para quien decide.

Bardach (2001: 25) explica que en el análisis de políticas, el tiempo se puede aplicar en dos actividades principales: 1. en pensar, y; 2. en obtener datos para convertirlos en información, sin embargo, la obtención de estos datos toma mucho más tiempo que le requerido por el contexto. Bardach (2001: 17), explica que la primera información disponible para el analista sobre algún problema proviene del “cliente” y que se deriva del lenguaje utilizado por él mismo, que llamará “retórica del tema”. Para este mismo autor (Bardach, 2001: 26), la “información es el conocimiento que afecta a las creencias de la gente”, ésta es necesaria debido a tres propósitos:

1. De evaluar la naturaleza y la extensión concreta de los problemas que se están tratando de definir.
2. Evaluar las características de la situación concreta de la política a estudiar.

3. Evaluar las políticas que por lo menos algunas personas han pensado que funcionarían bien en situaciones similares a las que están pensando.

Este paso, al igual que el anterior, debe repetirse una y otra vez a lo largo de todo el proceso de la formulación, lo importante aquí es evitar la recopilación de datos inútiles (“autocontrol” (Bardach, 2001: 28).

La Implementación de las políticas públicas

La implementación o también conocida como ejecución o puesta en práctica es una fase del proceso de las Políticas Públicas, durante la cual se generan actos o efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos (Meny y Thoening, 1992: 159). Actualmente el estudio de la fase de la implementación a cobrado gran importancia, debido a que esta es considerada como un momento crítico del proceso de las Políticas Públicas ya que es muy común observar en la práctica la existencia de una discordancia entre lo acordado por el decisor y lo realizado por los ejecutores, que en muchas ocasiones pueden no estar de acuerdo con la implementación.

La puesta en práctica de las decisiones, es decir, el trayecto entre lo que se dice y lo que se hace, no solamente puede verse influenciada por los ejecutores, sino también, por las relaciones de poder (arenas de poder) al interior de la organización, debido a que quienes no vieron satisfechos sus intereses en el proceso del diseño de las Políticas Públicas (agenda, análisis y formulación) trataran de alcanzarlos en la implementación, lo que provoca muchas veces que el diseño de una Política Pública no corresponda en lo absoluto con lo que esta sucediendo a la hora de ponerla en práctica.

El estudio de la implementación como tal, surgió en los años setentas después de que el gobierno norteamericano dirigido por el presidente Lyndon B. Johnson aplicará

una serie de políticas sociales denominadas Gran Sociedad (Great Society) y Guerra a la Pobreza (War on Poverty), estas políticas resucitaron la más amplia y audaz reforma social, cuyos programas principales iban dirigidos a la “seguridad pública” y la “asistencia social”. Para aquellos años, las ciencias sociales norteamericanas (Economía, Ciencia Política y la Sociología) habían tenido un desarrollo impresionante e influyente, lo cual se manifestó en una participación amplia y determinante de académicos e intelectuales en el diseño de dichas políticas gubernamentales. Sin duda, esto representó para el gobierno de Johnson un aumento de la confianza en la capacidad del gobierno y sobre todo hacia pensar que la “Gran Sociedad” y “Guerra a la Pobreza” eran políticas no sólo legítimas y justas, sino correctas.

Sin embargo, éstas políticas aún conservaban la “científica” dicotomía (Aguilar, 1992, Pág. 15) entre política y administración pública, según la cual las políticas decidían y los administradores y empleados públicos ejecutaban, esto explicaría la magnitud del posterior escepticismo en el gobierno, que se pudo observar tras numerosas investigaciones con el objetivo de evaluar las operaciones de las distintas políticas, cuyos resultados comenzaron a mostrar retrasos, incumplimientos, ineffectividad, desesperación entre los recursos invertidos y los logros obtenidos, desordenes y resistencias en la ejecución, consecuencias imprevistos y contraproducentes. Ante esta realidad, se comenzó a criticar primero la idoneidad de los métodos de evaluación, para después cuestionar los mismos diseños de las políticas, sin embargo, los resultados insospechados que arrojaban las evaluaciones de las políticas federales promovidas por el presidente Johnson en los años setenta, como de educación, empleo, salud, capacitación laboral y desarrollo urbano (Aguilar, 1992, Pág. 25), mostraron que el problema central se localizaba en la implementación de las políticas más que en su diseño.

Sin duda, el fracaso de las políticas “Gran Sociedad” y “Guerra a la Pobreza” se podrían explicar por la vaguedad de los objetivos, que provocaba, que estos

programas con buenas intenciones y las más generosas promesas de reforma social fueron derrotados en el tránsito de la decisión de las operaciones.

Ante estos acontecimientos comenzaron a surgir innumerables estudios sobre la fase de implementación de las políticas públicas, por su clasificación a través del tiempo se pueden observar tres generaciones de estudiosos que se ocuparon de este tema. La primera generación, se caracterizaba sobre todo por estudios que exhibían el incumplimiento de objetivos, los retrasos impensables y los costos excesivos de las políticas sociales, todo esto se llevo a cabo desde la óptica del “nada funciona” o desde “horrores de la guerra” (Pressiman y Wildavsky y Bardach).

Una segunda generación, cuyos estudios reaccionaron a los enfoques jerárquicos de implementación (enfoque top down) y proponían proceder a la inversa: desde los operadores a las decisiones (Lipsky, William, Berman, Elmore), y por último, la tercera generación, que se caracteriza por estudios que también reaccionan al enfoque top down, pero que por la mayor distancia en el tiempo, con respecto a la primera generación y la segunda generación, es decir de las frustraciones y los entusiasmos, elabora modelos del proceso de la implementación, con la finalidad de orientar los diferentes estudios o corregir en la práctica efectos y obstáculos (Van Meter y Van Horn, Sabatier y Hazmanian).

Sin duda existen otros estudios en las tres generaciones que contribuyeron al análisis de la fase de la implementación que en este trabajo no se mencionan por razones de tiempo, pero esto no indica que dejen de ser importantes, lo que se pretendió fue hacer una selección de autores que se relacionaran con los objetivos implícitos del curso de Administración y Políticas Públicas. Por lo tanto, lo que pretende el presente trabajo es elaborar un recorrido por las tres generaciones destacando las aportaciones de estos autores al estudio y análisis del proceso de la implementación.

Primera Generación: primeros estudios sobre la implementación

Los primeros estudios sobre la implementación se llevan a cabo desde una óptica no optimista, estos investigadores no solo descubrieron y explicaron los defectos, conflictos, retrasos y distorsiones que acarreaban las políticas, sino también, afirmaron que estas situaciones eran inherentes a la puesta en práctica de cualquiera de estas. Lo anterior dio la pauta a que distintos autores cuestionaran la tendencia del policy analysis de encerrarse en el momento de la decisión y considerarlo un paso sustantivo de la política y el determinante de su éxito. En segundo lugar, estos estudiosos se dieron a la tarea de localizar los factores que inciden en la implementación y ocasionan su fracaso, es decir, en realidad la implementación no es solo un problema administrativo u organizacional, sino también es importante poner énfasis en el carácter de la implementación. Como ya hemos visto, los primeros estudios pudieron haber exagerado sus pretensiones teóricas y sus pronósticos, pero no deja de sorprender su juicio tan drástico como infundado de que toda política, por el hecho de tener que ser implementada, está condenada al fracaso y al incumplimiento.

*La complejidad de la acción conjunta: Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky*²⁸

El principal mérito que se les puede adjudicar a estos autores es el aporte teórico al entendimiento y a la explicación del problema-proceso de la implementación pues introduce distinciones conceptuales fundamentales, acota con presión su objeto de estudio y constituyen las primeras categorías e hipótesis de su desarrollo (Aguilar, 1992, Pp.42). El primer significado del término implementar es derivado del lenguaje inglés: llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, producir, cumplir, culminar, completar, etc.

²⁸ Aguilar, Luis. *Estudio Introductorio* en Aguilar Luis (Comp.) **La implementación de las políticas**. M.A. Porrúa, México, 1992, pp. 41-61

Existe una clara distinción, entre la política y el acto de implementarla, la política se entiende como una “declaración de intenciones” una declaración general de metas y objetivos” por un lado, por el otro, también se entiende por política “el comportamiento actual”, “la meta y su actual cumplimiento”. Ahora bien, entre el extremo de una política y el extremo de el otro concepto de política hay que recuperar el espacio intermedio del actuar, el conjunto de acciones que transformó las intenciones en resultados observables es precisamente el acto de implementación que se encuentra en el espacio intermedio del actuar.

Pressman y Wildavsky proponen una definición formalizada de la política, como “una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias (si x, entonces y)”. Estos autores precisan, que la política comienza a abandonar el escritorio de el analista y pasan a tocar el mundo real, solo cuando ocurren las “condiciones iniciales” (estas condiciones parecen ser de dos hechos: el consenso en torno del objetivo de la política, por ende en torno del acontecimiento que se desea ocurra, y; el consenso en torno de los recursos e instrumentos a utilizar para producir el acontecimiento preferido), y por siguiente se desatan el proceso de acusación. Por otro lado, la implementación será precisamente el conjunto de acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrá como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido (Aguilar, 1992, Pág. 45).

Como una definición adicional, estos autores agregan a la anterior definición una nueva, al argumentar que la implementación será una consecuencia programada e acciones (cadena subsiguiente de causalidad), que conlleva muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios especificar producir el evento aspirado como fin (Aguilar, 1992 Pág. 46).

Hay así un doble sentido de implementación: es el proceso de convertir un mero enunciado mental en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es solo un deseo, un efecto probable en una realidad efectiva.

Por otra parte, la complejidad de la cooperación según es el determinante de que no sucedan u suceda en fuera de tiempo y sin impacto las acciones que eran previsibles y esperable sucedieran, dada que eran congruentes con las condiciones iniciales, por todos aceptadas sin reposo. Ante esta aportación, Pressman y Wildavsky, explican que el primero de estos factores es la “multiplicidad de participantes y perspectivas”: diferentes individuos y organizaciones, gubernamentales y civiles, intervienen por las más diversas razones e intereses, además intervienen con diversas actitudes y grados de compromiso.

La incontable casuística de los desencuentros entre los agentes gubernamentales y los agentes civiles, es imputable a la siguiente clase de fenómenos: las participantes en el programa gubernamental perciben:

- a) “Directa incompatibilidad con otros compromisos”
- b) No hay incompatibilidad pero si “preferencia por otros programas”
- c) Tienen “compromisos simultáneos con otros proyectos”
- d) Dependen de “otros que no comparten el mismo animo de urgencia y la realización del proyecto”
- e) “Diferencias de opinión sobre el liderazgo y las funciones propias de la organización”
- f) “Diferencias legales y procedurales”
- g) “Acuerdos acompañados de falta de poder” para llevarlos a cumplimiento.

Ahora, Pressman y Wildavsky, para averiguar empíricamente “la complejidad de la acción conjunto” presente o probable de la implementación de una determinable política, se procede:

- a) A localizar y enumerar las instancias gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en el programa de implementación.
- b) A determinar su tipo de “conexión con el programa” es decir, que papel juegan y que peso tiene en el desarrollo de las acciones.
- c) A identificar “su perspectiva y mayores objetivos” dentro del programa.
- d) Su “sentido de urgencia” en el desempeño de sus actividades de colaboración.

Este movimiento de la simplicidad a la complejidad es más agudo y claro, cuando se toma conciencia que todos esos actores con perspectivas diversas sobre diversos tramos y modos de implementación tienen que compatibilizar sus diferencias y encontrar arreglos estabilizadores de cooperación para poder continuar el programa.

El segundo factor es the multiplicity of decision and clearance points. “Cada vez que se requiere un acto de acuerdo para que el programa pueda seguir adelante se le llamara un punto de decisión y cada decisión ha tomar tiene varios “claros”. Para la averiguación de estas aduanas y retenes de la política se procede, en la investigación empírica a la tarea de localizar y enlistar:

- a) Las decisiones de colaboración son indispensables para que la implementación de la política avance.
- b) Los actores personales o las organizaciones cuya intervención en los diversos puntos de decisión sea indispensable para la marcha de la política.
- c) Identificar y sumar los puntos de decisión.
- d) Identificar y sumar los “claros”.
- e) La identificación de cuales factores pueden ser calificados de “independientes” en sentido estricto y cuales son dependientes de otras en el momento de las decisiones de cooperación.

El tercer factor y ultimo, es el “retraso en el tiempo”. La anatomía del retraso es entonces un estudio ineludible de toda implementación de políticas que impliquen una pluralidad de actores independientes.

Si se parte del supuesto que la participación de los participantes en un programa gubernamental esta determinada por “la dirección de su preferencia”, por “la intensidad de su preferencia”, y por “los recursos disponibles para afectar los resultados”, se puede afirmar que el retraso del programa es en función del puntos de decisión; habría entonces participantes que contribuirán al éxito del programa por ser portadores de el “mínimo retraso” junto a otros que contribuirán a su fracaso por ser los causantes del “máximo fracaso”.

Para terminar, solo resta decir que según los autores quedan sumergidas dos proposiciones que rescatan del carácter político de la implementación. La primera es que no hay ciencia, modelo, teorema que llegue al punto ultimo de conectar verdad, bien y felicidad, situación que suele esperarse de la política en las sociedades tradicionales. La segunda es que la centralización del poder argumentada frecuentemente como una estrategia necesaria para corregir la fragmentación y la debilidad de los poderes de un sistema federal, no solo es mas improductiva, sino que también es incapaz de resolver los problemas mas numerosos y agudos que un federalismo inhibido o menoscabado termina, en revancha por provocar y dejar crecer.

El juego de la implementación: Eugene Bardach²⁹

Sin duda alguna, el ensayo de Eugene Bardach, *The Implementation Game* (1977), es un claro ejemplo de estudios que se originaron bajo el clima de frustración de los sesentas y por lo tanto, se consideran parte de la denominada primera generación.

Este ensayo también es considerado como el primer intento por traducir los resultados de las primeras investigaciones con un marco conceptual (tipologías y explicaciones) de validez más general, comparación con los anteriores estudios de caso. La estructura del ensayo de Bardach pretendía llegar a una “conclusión precisa del proceso de implementación”, antes de intentar especificar sus problemas y especular sobre los que se debe de hacer para enfrentarlos.

Por lo tanto, Bardach a través de la metáfora del “proceso de ensamblaje” realizó un primer acercamiento al concepto del proceso de implementación, que posteriormente se consideró como el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa que están bajo su control. Entonces a partir de todo esto, Bardach considero que “ensamblaje” y “política” son características de este procesos, sin embargo, existe una tercera característica, la de ser un sistema de juegos que se relacionan ente si.

Bardach, hace una aclaración, al respecto, entiende por juego como la “estrategias y técnicas” de interacción por medio de los cuales entran en relación recíproca actores independientes, poseedores diversos recursos que el programa o la política contemplan como componentes necesarios para la producción del evento deseado.

²⁹ Aguilar, Luis. *Estudio Introductorio* en Aguilar Luis (Comp.) **La implementación de las políticas**. M.A. Porrúa, México, 1992, pp. 61-78.

Según Bardach, esta misma noción de juego permite dar una forma abstracta y sistemática a los estudios de caso.

Estos juegos de la implementación generan efectos adversos y son de cuatro tipos, según Bardach:

1. El desvío de recursos (desvíos de fondos): son juegos que nacen de las oportunidades económicas que las decisiones políticas generan y que conectan los negocios privados con los asuntos públicos, como:

- Dinero fácil: éste juego lo juegan las dependencias y los funcionarios públicos con fines a determinar la orientación, el monto y las condiciones de la utilización de los recursos públicos.
- Juego del presupuesto: este juego se relaciona muy bien con el anterior.
- Vida fácil: éste es tan conocido como padecido por los derechohabientes y/o beneficiarios de los servicios públicos.
- Barril sin fondo: éste juego va dirigido a los líderes políticos, autoridades elegidas y más si son populistas.

2. La distorsión de los objetivos de la política (desviación de los fines): consiste en cambiar los objetivos de la política a lo largo del proceso de implementación, sobre todo si se tratan de objetivos genéricos, imprecisos y no gozan de un consenso fuerte y amplio. Los juegos que producen este efecto son:

- Apilamiento: consiste en ir sumando nuevos objetivos y metas en torno a la política.
- Inflación de objetivos: consiste en tener una gama desmedida de objetivos sin ningún valor.

- Al mejor postor: consiste en sacar provecho de las omisiones, indefiniciones e incompatibilidades.
 - Mantener la paz en casa: para evitar un enfrentamiento, se analizarán, recortarán o reajustarán los objetivos de una política, con el efecto probable de desfigurarla o aplazarla indefinidamente.
3. La resistencia a los esfuerzos que de manera explícita y hasta institucionalizada se llevan a cabo con el fin de lograr un control administrativo de las conductas. Los juegos que provocan “dilemas de administración” son empíricamente multiformes e inevitables:
- La simulación: es la adhesión o contribución al programa por medio de pomposas declaraciones y manifestaciones públicas, aunque sólo hacen concesiones formales, simbólicas, de poco valor y fuera de tiempo.
 - Resistencia masiva: es evadir responsabilidades y reglamentaciones desfavorables y en derrotar la capacidad de dependencia para perseguir los incumplimientos e imponer sanciones.
 - Entropía social: se manifiesta en la incompetencia presente en todos los niveles de una organización.
 - Mejor Gestión: busca establecer buenos sistemas de información y rígidos procedimientos de auditorías y contralorías, etc. Esta estrategia de centralización directiva, tarde o temprano, da origen a iniciativas de descentralización de instancias gubernamentales.

Por último, nos encontramos ante juegos en donde la disipación de energías personales y políticas juegan juegos que hubiera sido mejor canalizar hacia acciones constructivas del programa. Estos juegos son extremadamente defensivos en prevención o en contra de las presuntas movidas de otros jugadores, con el fin de

evitar desventajas y daños a sus intereses. Sus efectos más evidentes son el retraso y el bajo desempeño de una política, como:

- Tosudez: es la interacción que se caracteriza por la disponibilidad y el deseo de cooperar pero con la condición de que los términos de participación sean estipulados con anterioridad y se este completamente satisfecho.
- Territorio: es la defensa del propio ámbito de jurisdicción y competencia en la implementación de una política.
- No es nuestro problema: es la antigua actitud de las burocracias públicas de no meterse en tareas que implique sobrecarga de trabajo, controversias, hostilidades o que pongan al descubierto las incompetencias y debilidades mantenidas en secreto.
- Excluir el tipo raro: habla de un hombre “individualista”, “sin equipo”, que no despierta confianza, es reticente, sin compromisos y sin acuerdos y que no da señal de encontrar arreglos.
- Reputación: carreras personales, poderes, intereses e imágenes públicas, están en juego como para aceptar pasivamente que otros actores protagonicen al proceso de implementación de una política.

El análisis de Bardach se acompaña con algunas consideraciones sobre como evitar algunas formas de los anteriores juegos con efectos dañinos:

Seis recursos antimonopólicos:

1. prescindir de un diseño de programa que no incluya los elementos monopolizados por actores diversos y apáticos.
2. crear un nuevo monopolio que sea aliado o quede sujeto a control.
3. promover la competencia.
4. soborno.

5. cooptación.
6. contrapeso mediante la creación o la promoción de organizaciones capaces de presionar o vigilar a los monopolizadores del mercado económico-político.

Cuatro sistemas para que los muchos puedan controlar a los pocos:

1. la prescripción, órdenes claras y notorias, cuyo efecto puede ser débil a medida que la autoridad goce de apoyo, influencia, coactividad.
2. la habilitación, es un instrumento de control que consiste en ofrecer los recursos que desea pero de los que carece un actor importante para llevar a cabo sus aspiraciones.
3. incentivos.
4. disuasión.

Tres métodos para acelerar el proceso del ensamblaje, disminuyendo costos y retrasos:

1. la asignación de prioridades.
2. ingeniárselas, promover la capacidad, derivada del conocimiento y la experiencia, para encontrar soluciones sobre la marcha de problemas y necesidades: es una invitación a la discrecionalidad creativa.
3. intentar la técnica de la "gestión de proyectos".

Dos técnicas para suavizar y agilizar los rituales de la negociación:

1. usar intermediarios para agilizar las negociaciones.
2. cerrar el rango de las opciones mediante maniobras.

Otra contribución importante que añade Bardach, es una invitación a escribir un escenario recapitula la recomendación de que los juegos de la implementación sean previstos desde el momento mismo del diseño de la política, entonces, éste diseño deberá prever los más exactamente posible cuáles son (deberían ser) los probable jugadores, juegos y apuestas. Este Scenario-Writing, requiere de información, imaginación, experiencia, oficio, pero también por la inclusión de secuencias causales una “buena teoría”. Sin embargo, no se debe caer en la ingenuidad de pensar que la escritura del escenario garantice una implementación correcta y fluida. Por lo tanto, los mismo límites cognoscitivos (según Bardach) del diseño del escenario invocan la práctica de la voluntad y la habilidad política para encontrar salida: “fixing the game”, en el sentido de reparar, ajustar, arreglar. Para reparar ciertos elementos del sistema de juegos, se requiere de un fixer, un político de altura, comprometido enteramente con el éxito de una determinada política, por convicción más que por interés.

Para Bardach, los problemas más importantes que afectan a las políticas públicas no son los de la implementación, sino los de la carencia de teoría básica social, económica y política.

Segunda Generación: la implementación desde abajo

Ya a finales de los años setentas un grupo de autores, llegó también a la conclusión de que el proceso de implementación influía determinadamente en los resultados de la política. Estos autores partieron de los resultados obtenidos de los estudios de Lipsky sobre la importancia de la acción de los street-level bureaucrats y su efectucción que tiene sobre las políticas. Los resultados que en conjunto obtuvieron de las observaciones y análisis dieron origen a un “enfoque conceptual alternativo” que tuvo el mérito de renovar la producción teórica y ofrecer un nuevo modo de observar el proceso de la implementación, sus problemas y el rumbo de sus respuestas. La principal contribución de este grupo de autores, fue la afirmación que

hicieron sobre que los fuertes supuestos jerárquicos habían influido en el diseño y la investigación de la implementación. Al esquema conceptual jerárquico o también llamado enfoque top-down, se le imputaron la intervención de muchos poderes durante el proceso, la desorganización de las organizaciones, el comportamiento irresponsable de los operadores, puesto de manifiesto en la evasión de tareas, resistencia a reglamentaciones y bajo desempeño, que se consideran los problemas más comunes a los que tiene que enfrentar el proceso de la implementación. Estos autores advirtieron, que en la medida que el proceso de implementación esté dominado por la reglamentación, la estructura organizativa formal y el control directivo, es de esperarse que sus problemas crezcan, es decir, entre más rígida sea la estructura de las relaciones jerárquicas y mayor el número de puntos de control y decisión para asegurar la conformidad, más oportunidades hay para la desviación y el retraso por parte de los subordinados y menor es la confianza en el criterio y la capacidad individual para resolver los problemas.

*Walter Williams (1975, 1976, 1980)*³⁰

Este autor acentuó la idea de que implementar una política social significaba poner en operación a través de una organización y unos operadores concretos, en una localidad determinada, un conjunto de acciones cuyas consecuencias previsibles, benéficas para una población, eran consideradas la realización de los objetivos ordenados por la política. Su reivindicación de la field implementation, del final point of service delivery, como lugar en que toda política se consuma o se frustra, significó rescatar y resaltar la importancia de la organización local (la "agencia") y de los actores empíricos que prestan los servicios gubernamentales al público y que suelen ocupar los escalones más bajos de la administración, los de piso, ventanilla o también los llamados de la calle.

³⁰ Ibid. 81-82

Además el mismo Williams, resaltó que este nuevo enfoque buscaba performance not conformance, es decir, rendimiento no subordinación. Otra contribución de este autor al estudio del proceso de las políticas públicas, fue el hecho de que concluyó que para aumentar la probabilidad de alcanzar un objetivo básico de una política, la implementación forzosamente deberá ser el desarrollo realista de la decisión de acuerdo con las condiciones del contexto local, en este punto el papel principal de los encargados de implementar una política es tomar la idea básica y modificarla según lo requiera el contexto.

*Paul Berman (1974, 1978, 1980)*³¹

P. Berman inicia su estudio con el concepto de institucional setting (contexto institucional) como el determinante del desarrollo y resultado de una política. Explica Berman que la estructura de este contexto es introducida en dos niveles de análisis y explicación: macroimplementación (es el proceso de generación y cumplimiento de las condiciones necesarias para que una política pueda ser puesta en práctica en el ámbito determinado de una localidad) y microimplementación (es el proceso concreto de prestación de servicios, ordenado por una política y que las organizaciones y agentes locales llevan a cabo con sus patrones particulares de gestión y rendimiento para una población determinada), es en este último concepto donde Berman explica, que se encuentra el éxito real de una política, ya que depende del desempeño y las consecuencias de la prestación local de servicios, y lo conceptualiza como la “adaptación mutua” que existe entre las condiciones de la agencia local y el programa de acción diseñado en la parte superior de la jerarquía.

El mismo Berman dio un paso fundamental, al potenciar las capacidades teórico-prácticas de la “adaptación mutua” en el modelo llamado adaptative implementation, que contrario a la programmed implementation (en la que el esquema del control jerárquico vertical se expresa y ejecuta), funcionaba en el caso

³¹ Ibid. 82-84

de políticas ambiciosas de reforma social a realizarse en contextos organizacionales conflictivos, diferenciados y entornos sociales inestables.

Diseño Retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. Richard F. Elmore³²

El postulado central de este concepto es que existen por lo menos dos enfoques claramente distintos entre sí para el análisis de la implementación: el diseño prospectivo (forward mapping), y el diseño retrospectivo (backward mapping).

El diseño prospectivo es la manera en que el elaborador de la política podría incidir en el proceso de implementación. Comienza en la cúspide del proceso, a partir de la declaración más precisa posible de la intención de quien decide la política, y se desarrolla a lo largo de una secuencia de pasos cada vez más específicos para definir lo que se espera de cada uno de los responsables de la implementación en cada nivel. Al final del proceso se establece, de nuevo con la mayor precisión posible, cuál sería el resultado satisfactorio considerando a luz de la intención original. El diseño puede incluir la descripción de los principales actores políticos, así como los acuerdos que deban establecerse entre ellos en cada nivel. También puede incluirse la descripción de la tecnología necesaria en cada etapa. El análisis puede hacerse también delineando diversos cursos de acción bajo diferentes premisas de orden organizativo, político y tecnológico.

El mayor defecto del diseño prospectivo es el supuesto implícito de que los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan a la implementación. El diseño prospectivo refuerza el mito de que el proceso de implementación se controla desde arriba. La explicación

³² Elmore, Richard. *Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas* en Aguilar Luis (Comp.) **La implementación de las políticas**. M.A. Porrúa, México, 1992, pp. 251-280.

más convincente de por qué se continúa practicando este diseño a pesar de sus obvias limitaciones, es la ausencia de una alternativa apropiada.

Ante este panorama, surge el diseño retrospectivo, que cuestiona el supuesto de que quienes elaboran las políticas deberían ejercer, o de hecho ejercen, una influencia decisiva sobre el proceso de implementación. También pone en duda el supuesto de que las directrices políticas explícitas, la determinación precisa de las responsabilidades administrativas y la definición exacta de los resultados, aumentan la probabilidad de que las políticas se implementen con éxito.

El diseño retrospectivo enfatiza la necesidad de dispersar el ejercicio del control y no parte de la cúspide del proceso de implementación, sino de la última de las etapas posibles, es decir, del punto mismo en el que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas. Presta especial atención a factores sobre los que quienes deciden las políticas sólo pueden ejercer una influencia indirecta: el conocimiento y la capacidad de resolver problemas con los que cuentan los administradores de más bajo nivel, la estructura de incentivos en la que operan los sujetos de la política, las relaciones de negociación entre los actores políticos en diferentes niveles del proceso de implementación y el uso estratégico del financiamiento para influir en las decisiones discrecionales. No comienza con una aclaración de intenciones, sino con la definición del comportamiento específico que, en el nivel más bajo del proceso de implementación, genera la necesidad de una política. Sólo después de que ese comportamiento ha sido descrito, se atreve el analista a establecer el objetivo; éste se define en un primer momento como un conjunto de operaciones y después como el conjunto de efectos y resultados a los que darán lugar a aquellas operaciones.

El diseño retrospectivo presupone un criterio condicional para determinar el éxito de la política; más específicamente, el éxito se define de acuerdo con la capacidad

limitada de la totalidad de las organizaciones públicas para modificar el comportamiento privado.

Procesos y resultados organizativos

El análisis de las decisiones políticas resulta trivial cuando no se comprende cabalmente el mecanismo para implementar las decisiones. En las organizaciones, la autoridad formal va de la cúspide hacia la base, pero la autoridad informal, es la que nace de la experiencia, la habilidad y la proximidad a las tareas esenciales de una organización, viaja en dirección opuesta. La discrecionalidad delegada es entonces una vía para capitalizar esta relación recíproca; en estos casos, se deben desplazar a los niveles inferiores de la organización las responsabilidades que exigen experiencia especializada y mucha familiaridad con un problema y permitir que los niveles superiores asuman responsabilidades de tipo más general.

Nada impide al analista o a quien elabora las políticas sacar en conclusión que, en el caso de un problema específico, la mejor estrategia puede consistir en sustraer la responsabilidad de la solución de los problemas de la esfera de las organizaciones formales y ponerla en manos de las elecciones individuales. Pero la decisión de adoptar esa estrategia en lugar de otras debe basarse en la comprensión previa del contexto y de los actores, y no en el supuesto incondicional de que las estructuras similares a las del mercado son las más eficientes.

La discrecionalidad en el nivel operativo

La desconfianza hacia la discrecionalidad se encuentra arraigada en las teorías convencionales sobre administración y gobierno. Gran parte de la discrecionalidad real que se ejerce en la administración se desarrolla en el nivel inferior de la jerarquía.

Las soluciones unificadas, diseñadas a gran distancia del problema, no son confiables, son incapaces de adaptarse con facilidad a situaciones no previstas por las autoridades responsables.

Las coaliciones y la arena de negociación

Uno de los descubrimientos más tempranos y sólidos fue el reconocimiento de que el efecto local de las políticas federales depende decisivamente de la formación de coaliciones locales compuestas por los individuos afectados por la política. Una política tendrá efecto débil y difuso, a menos que quienes la pongan en operación logren concentrar la energía, la atención y habilidades de quienes se ven afectados por ella, haciendo coincidir de esa manera todos los recursos en una arena de negociaciones poco estructurada. Las políticas que se basan en controles jerárquicos estrictos y que contienen especificaciones demasiado detalladas, desalientan la conformación de coaliciones locales vigorosas.

En cuanto a la estrategia, mientras más directa sea la ruta para alcanzar el punto de contacto -esto es, mientras mayor sea la confianza en la libre iniciativa y menor la dependencia de controles jerárquicos-, mayor será la probabilidad de afectar el comportamiento-objetivo.

Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales: Richard Elmore³³

Un punto importante de este autor es la aseveración de que las políticas no pueden comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución. Dado que las políticas, son implementadas por organizaciones públicas, el conocimiento de las

³³ Elmore, Richard. *Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de procesos sociales* en Aguilar Luis (Comp.) **La implementación de las políticas**. M.A. Porrúa, México, 1992, pp. 185-250.

organizaciones ha llegado a ser un componente crítico del análisis de políticas. Por lo tanto, si comprendemos como trabajan las organizaciones, podremos entender como las políticas son moldeadas a través del proceso de implementación.

Para Richard Elmore, no existe un conocimiento preciso de las organizaciones, ni un cuerpo coherente de teoría organizacional que sirva para el análisis del papel de la organización en la fase de implementación de las políticas. Elmore propone que se seleccionen de modelos claros y distintos que puedan aplicarse al análisis del problema de la implementación. Para este fin, propone usar los modelos organizacionales de Allison (El caso de los misiles cubanos),

En opinión del autor, si se analiza el proceso de implementación a través de diversos modelos organizacionales, se podrá identificar con más precisión cuales son los supuestos organizacionales a los que se acude cuando se formulan recomendaciones para el mejoramiento de la implementación. La aportación que hace Richard Elmore, al usar los modelos de Allison, es que cada uno de estos, tiene una explicación de sentido común respecto a los fracasos en la implementación. Cada una de estas explicaciones pone énfasis en diferentes características del proceso de implementación.

Modelo 1: La implementación como administración de sistemas.

Proposiciones

Los dos tributos centrales de las organizaciones son la autonomía y la rutina	Todo comportamiento relevante en las organizaciones puede explicarse sobre la base de la relación entre la autonomía irreductible que ejercen los trabajadores individuales en sus decisiones cotidianas y las rutinas de operación para mantener y mejorar sus posiciones en la organización.
El predominio de la autonomía y la rutina significa que el poder en las organizaciones tiende a fragmentarse y dispersarse.	Estas unidades ejercen un control relativamente fuerte sobre las tareas específicas que se ubican dentro de su competencia.

El proceso de toma de decisiones consiste en controlar la autonomía y en modificar la rutina.	Las propuestas del cambio son sometidas a juicio por las unidades organizacionales
La implementación consiste en identificar el lugar en el que se concentra la autonomía y establecer cual de las rutinas de una organización requiere modificaciones.	Se diseñan rutinas alternativas que manifiesten la intención de la política e induciendo a las unidades organizacionales a reemplazar a las viejas rutinas por otras nuevas.

Una explicación que suele darse a los fracasos de implementación es una mala administración. Si se pudiera conseguir que todas las organizaciones orientaran su actividad a la maximización de valores, podríamos comprobar sin duda, que todas las organizaciones son maximizadores de valores. Pero el hecho es que los participantes en el proceso de implementación no necesariamente comparten las normas del modelo.

Modelo 2: La implementación como proceso burocrático.

Proposiciones

Las organizaciones deben funcionar como maximizadoras racionales de los valores.	Las organizaciones son eficaces en la medida en la que maximizan sus fines y objetivos prioritarios.
Las organizaciones deberían estructurarse sobre el principio del control jerárquico	La elaboración de las políticas y el desempeño general del sistema reside en la cúspide de la administración.
Para cada una de las tareas que desarrolla una organización, existe una asignación óptima de las responsabilidades entre las unidades subordinadas.	La asignación maximiza es el cumplimiento general de los objetivos de la organización.
La implementación consiste, primeramente en definir un conjunto detallado de objetivos, que refleje fielmente la intención fundamental de una política determinada. En segundo lugar, consiste en asignar a las unidades subordinadas responsabilidades y parámetros de desempeño que sean congruentes con esos objetivos.	Este es un proceso dinámico, no estático; el entorno impone permanentemente nuevas demandas que requieren ajustes internos.

Los problemas de implementación de políticas que tienen lugar en contextos burocráticos, tiene que ver entonces con dos elementos básicos: la autonomía y la

rutina. El problema aquí, reside en encontrar donde reside esta autonomía y la resistencia al cambio de la rutina.

Modelo 3: La implementación como desarrollo organizacional.

Proposiciones

Las organizaciones deberían funcionar para satisfacer las necesidades psicológicas u sociales de los individuos.	Necesidades de autonomía y control sobre su trabajo, de participación en las decisiones que los afectan y de compromiso con los objetivos de la organización.
Las organizaciones deberían estructurarse de modo que maximizarán el control, la participación y el compromiso individual en todos los niveles.	Las burocracias estructuradas jerárquicamente maximizan todos esos elementos, pero solo para quienes se ubican en los niveles superiores a costa de quienes están en los niveles inferiores.
Un proceso de toma de decisiones en las organizaciones depende de la creación de grupos eficaces de trabajo.	La calidad de las relaciones interpersonales en las organizaciones determina la calidad de sus decisiones.
El proceso de implementación es un proceso de creación de consenso y de adaptación entre quienes elaboran las políticas y los responsables de adaptación.	El problema central de la implementación reside en la capacidad del proceso mismo de generar consenso en torno a las metas perseguidas.

El mensaje de este modelo es que la capacidad de implementación se origina en la base y no en la cúspide. Se demuestra en este modelo que los factores que afectan el comportamiento de los implementadores se encuentran fuera del dominio del control administrativo directo.

Modelo 4: La implementación como conflicto y negociación.

Proposiciones

Las organizaciones son arenas de conflictos.	Los individuos y las unidades subordinadas compiten por tener ventajas derivadas del ejercicio del poder y de la distribución de recursos escasos.
La distribución del poder en las organizaciones nunca es estable.	Depende de la capacidad de algún individuo para movilizar recursos suficientes para manipular el comportamiento de otros individuos.
El proceso de toma de decisiones se basa en la negociación dentro de las organizaciones y sus unidades subordinadas.	La negociación no exige que las partes lleguen a ningún acuerdo en torno a un conjunto común de objetivos.
La implementación consiste en una complicada serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y los recursos de los participantes.	El éxito o el fracaso de la implementación no pueden juzgarse a partir de la comparación de un resultado con una sola declaración de propósitos, puesto ningún conjunto de propósitos puede ofrecer una exposición coherente de todos los intereses de las partes involucradas.

Existen dos ideas en torno al uso de la aplicación de los modelos alternativos que parecen promisorias:

- La primera es que la aplicación de diferentes modelos al mismo conjunto de hechos, nos permite establecer distinciones entre ciertos rasgos del proceso de implementación. De hecho cualquier organización responsable de la implementación, cuenta con un conjunto de controles administrativos, una colección de rutinas operativas, algún proceso que fomente la participación de los encargados de la implementación y un conjunto de relaciones internas y externas de negociación. Y esto se puede hacer de mejor forma analizando un mismo cuerpo de evidencias desde la perspectiva de varios modelos.
- La segunda es que ciertos problemas pueden ser solucionados cuando se recurre a una perspectiva mejor que a otra.

Es importante señalar que los modelos pueden ayudar a distinguir con precisión los problemas y las posibles soluciones.

*Lipsky (1971, 1977, 1978)*³⁴

Dejamos hasta al último ha este autor, ya que Lipsky fue el iniciador de los estudios sobre la implementación desde abajo, y por lo tanto el pilar de esta segunda generación de estudios sobre el proceso de la implementación. El enfoque teórico-práctico o comúnmente llamado bottom-up, vio su origen precisamente en los escritos de este autor (Lipsky) y a él se debe la reivindicación de la posición crucial que los “burócratas al nivel de la calle” ocupan en el proceso de implementación. Su tesis contradice a una tradición intelectual predominante que estudia los problemas y recomienda soluciones desde la perspectiva de las “estructuras jerárquicas de las organizaciones”.

Los burócratas a nivel de la calle, son aquellos empleados públicos que en su trabajo interactúan directamente con los ciudadanos y gozan de gran discrecionalidad en el desempeño de sus funciones, en palabras del mismo autor, se puede decir que estos son los verdaderos policymakers en sus respectivas áreas de trabajo. Esto se debe principalmente, a que para poder cumplir con sus tareas, los burócratas a nivel operativo deben en contra los modos de acomodar las demandas con respecto a la realidad de los recursos limitados, para ello, rutinizan procedimientos, modifican objetivos, racionalizan servicios, determinan prioridades y limitan y controlan clientelas. Los ajustes y mecanismos de regulación, que libremente desarrollan, originan patrones de conducta que para la percepción del público son sin más el programa de gobierno.

En conclusión, lo que los estudios de la implementación enfatizan es la importancia que la dimensión política y organizativa tienen, para que la política logre tener un

³⁴ Aguilar, Luis. *Estudio Introductorio* en Aguilar Luis (Comp.) **La implementación de las políticas**. M.A. Porrúa, México, 1992, pp. 85-91

impacto claro y constructivo en las condiciones reales de vida y no sea sólo una buena intención o un hermoso proyecto. Si la puesta en práctica sigue la línea jerárquica del top-down o sigue algún otro criterio como el bottom-up, dependerá de las características y tradiciones del sistema político-administrativo.

Sin embargo, en la actualidad, la homologación y compactación de la gestión pública, con un mismo formato para todas las situaciones no parece ser ya la respuesta a los problemas públicos de una sociedad con iniciativa.

Tercera Generación: primeros intentos de modelación

Como ya hemos visto, los autores de la tercera generación, también reaccionan contra el enfoque top-down, sin embargo por la mayor distancia en el tiempo, con respecto a la primera generación y la segunda generación, además, elaboran modelos del proceso de la implementación, con la finalidad de orientar los diferentes estudios o corregir en la práctica efectos y obstáculos.

*El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual: Donald S. van Meter y Carl E. van Horn*³⁵

Estos autores proponen un modelo sistémico de la ejecución de las políticas con los siguientes componentes:

1. Un ambiente que estimula el trabajo de los funcionarios de gobierno y que recibe, a su vez, los resultados de su trabajo.
2. Las demandas y los recursos que los estímulos del ambiente trasladan a quienes elaboran las políticas.

³⁵ Van Meter, Donald y Van Horn. *El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual* en Aguilar, Luis (Comp.) **La implementación de las políticas**. M.A. Porrúa, México, 1992, pp. 97-146.

3. Un proceso de transformación de las demandas y los recursos en políticas públicas, que incluye también las estructuras formales y los procedimientos gubernamentales.
4. Las políticas que representan las metas formales, las intenciones o las declaraciones de los funcionarios gubernamentales.
5. Los resultados de la política tal y como en realidad se ofrecen al público.
6. La retroalimentación que la ejecución y los resultados de las políticas inducen en el ambiente y que se transmite de vuelta al proceso de conversión en forma de nuevas demandas y recursos.

Este modelo propone que “política” (policy) y “desempeño” (performance) sean consideradas categorías diferentes. Una cosa es examinar los factores que determinan las decisiones políticas e identificar los impactos o consecuencias de éstas, y otra muy diferente es elaborar explicaciones sobre las consecuencias observadas.

La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. En su forma más general, una investigación sobre la implementación pretende establecer si una organización es capaz de conjuntar recursos humanos y materiales en una unidad organizativa coherente y si puede motivar a los operadores de manera tal, que sean capaces de llevar a cabo los objetivos explícitos de la organización.

No puede terminarse lo que no se ha iniciado. La ausencia de implementación no debería atribuirse a un fracaso en el momento del arranque, sino a la incapacidad de seguir adelante. Por lo tanto, el estudio de la implementación examina aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política.

El estudio de la implementación examina aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política. De esta manera, el estudio de la implementación ofrece una nueva dimensión al análisis de las políticas. Ofrece al estudioso y al responsable de las políticas un punto de vista diferente sobre la manera en que el sistema logra, o no convertir los grandes objetivos generales de las políticas en servicios públicos concretos y significativos.

Nuestro marco teórico muestra la influencia de tres grupos de estudios que pueden dividirse en las siguientes categorías:

1. la teoría de la organización, más específicamente los trabajos sobre el control y el cambio en las organizaciones (innovación).
2. el impacto de las políticas públicas, particularmente el de las decisiones judiciales.
3. algunos estudios selectos sobre relaciones intergubernamentales.

Al adquirir control sobre personas, información y medios, los operadores de los niveles inferiores pueden ejercer un considerable margen de poder que no corresponde con el asignado a sus posiciones formales dentro de la organización. Entendemos que el proceso de implementación variará de acuerdo con las características de la política a ponerse en práctica. A diferentes tipos de decisión, corresponderán determinados procesos estructuras y relaciones.

Clasificaremos las políticas de acuerdo con dos características distintivas: la magnitud del cambio requerido y el grado de consenso en torno de las metas por parte de los participantes en el proceso de implementación. El elemento del cambio es importante por que la implementación estará condicionada por el grado en que la política a implementar difiera de políticas anteriores.

La eficiencia de la implementación depende, parcialmente, del tipo de política en cuestión y de que los factores específicos que facilitan o impiden la realización de los objetivos de un programa suelen variar de un tipo de política a otro. Los indicadores de desempeño permiten determinar el grado de cumplimiento de las normas y los objetivos.

Nuestras previsiones indican que el consenso en torno a las metas ejerce una mayor influencia sobre el proceso de implementación que el elemento del cambio.

En nuestro modelo se incluyen cuatro factores adicionales: la comunicación entre las organizaciones y las actividades de inducción, las características de las agencias responsables de la implementación, la influencia del ambiente económico, social y político sobre la jurisdicción u organización donde la implementación tiene lugar y la disposición de los encargados de la misma.

La eficiencia de la implementación exige que las normas y los objetivos del programa sean comprendidos realmente por los individuos a quienes corresponde su realización.

Frecuentemente el éxito de la implementación requiere mecanismos y procedimientos institucionales que permitan a las autoridades incrementar la probabilidad de que los responsables de la implementación (los subordinados) actúen de acuerdo con las normas y los objetivos de la política. Por eso es que las perspectivas de una implementación efectiva aumentarán de acuerdo a la claridad con que los estándares y objetivos sean definidos y de acuerdo con a exactitud y coherencia con que sean comunicados.

Hay tres elementos del comportamiento de los encargados de la implementación que pueden afectar su capacidad y buena voluntad para ejecutar la política: su conocimiento (comprensión, discernimiento) de la política, la orientación de su

respuesta a la misma (aceptación, neutralidad, rechazo) y la intensidad de su respuesta.

La eficacia de la implementación exige que los subordinados sepan lo que están obligados a hacer. El éxito de la implementación depende también de la capacidad que tenga la organización responsable para realizar su encomienda. La capacidad de implementar políticas puede verse entorpecida por factores tales como la sobrecarga de trabajo y la preparación deficiente del personal.

La implementación de la Política Pública: Un marco de análisis. Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian

Los autores sostienen que muchos de los estudios de caso prestan tanta atención a los detalles de la implementación de los programas, que llegan a perder de vista las variables legales y políticas de nivel macro que estructuran el proceso en su totalidad.

Para ellos el estudio de la implementación debe de:

- Realizar esfuerzos adicionales para conceptualizar y explorar empíricamente la vinculación entre el comportamiento individual y el contexto político, económico y legal de la acción.
- Debe de notarse que todos los marcos de análisis propuestos subestiman seriamente la capacidad que pueda tener una ley para estructurar el proceso de implementación.
- Ninguno de los marcos de análisis disponibles pone atención explícita a lo que podría llamarse la “tratabilidad” de los problemas a los que se dirige una política pública.

Definen en primer lugar a la implementación como el cumplimiento de una decisión política básica. Ésta se plasma por lo general en un estatuto, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales. En el mejor de los casos, esa decisión identifica el (los) problema(s) que deben atacarse, estipula el (los) objetivo(s) a lograr y “estructura” el proceso de implementación de diversas maneras.

La función central de análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso. Estos factores pueden dividirse en tres categorías amplias:

- La tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el estatuto
- La capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación.
- El efecto neto de las diversas variables “políticas” en el apoyo a los objetos estatutarios.

Tratabilidad de los problemas a los que se dirige una ley

Los programas dirigidos a los problemas más tratables serán mucho más efectivos en la producción de los cambios deseados en el comportamiento de los grupos objetivo. Es más fácil resolver los problemas:

- Si existe una teoría válida que vincule el cambio en el comportamiento con la disminución del problema, si existe la tecnología necesaria, y si la medición del cambio en la gravedad del problema es poco costosa.
- Si existe una variación mínima en las prácticas conductuales que causan el problema.
- Si el grupo objetivo constituye una minoría de población fácilmente identificable en una jurisdicción política dada.

- Si la cantidad de cambios en el comportamiento no es muy grande.

Grado en el que la ley estructura coherentemente el proceso de implementación

La legislación pretende modificar significativamente el comportamiento del grupo objetivo con el fin de lograr sus metas y tener mayores oportunidades de éxito:

- Si sus objetivos son precisos y están claramente jerarquizados.
- Si incorpora una teoría casual válida que contenga los principales vínculos casuales entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos del programa, y; que los funcionarios responsables de la implementación del programa tengan jurisdicción sobre una cantidad suficiente de vínculos cruciales para alcanzar los objetivos.
- Si ofrece el financiamiento adecuado a las instancias encargadas de la implementación.
- Si minimiza el número de posibilidades de veto en el proceso de implementación y si estipula sanciones e incentivos para superar la resistencia.
- Si las reglas de decisión de instancia favorecen el cumplimiento de los objetivos normativos.
- Si la implementación se asigna a las agencias partidarias de los objetivos de la legislación que concedan prioridad al programa.
- Si las disposiciones sobre la participación de actores externos favorecen el cumplimiento de los objetivos mediante reglamentos flexibles y mediante la concentración de la supervisión en manos de los promotores de la ley.

Variables no normativas que condicionan la implementación

a) Transformaciones de las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que influyen en la realización de los objetivos normativos:

- la variación en las condiciones socioeconómicas puede afectar la percepción de la importancia relativa del problema que enfrenta una ley
- la implementación se entorpece cuando ocurren cambios en las condiciones socioeconómicas locales y, en la gravedad del problema enfrentado.
- A mayor diversidad económica y prosperidad de los grupos objetivo, mayor probabilidad habrá de implementar con éxito leyes que impongan costos improductivos a esos grupos.

Las condiciones sociales, económicas y tecnológicas son algunas de las principales variables exógenas que influyen en las decisiones políticas de las agencias encargadas de la implementación y, en última instancia, en la consecución de los objetivos estatutarios.

b) Nivel y continuidad de la atención que los medios de comunicación prestan al problema que enfrenta una ley

Los medios de comunicación masiva son importantes para el proceso de implementación por dos razones:

- Constituyen una variable crucial que media entre los cambios en las condiciones socioeconómicas y las percepciones que de esos cambios tienen el público en general y en menor medida las élites políticas.

- La tendencia de la mayoría de los medios a explotar un asunto al extremo para luego enfocar bruscamente su atención en cualquier otro tema, es un obstáculo para lograr apoyos políticos.

c) Variaciones en el apoyo público a los objetivos normativos

El interés del público es cíclico, por lo que resulta difícil que un programa reciba apoyo político continuo

- d) Cambios en los recursos y actitudes de los grupos de ciudadanos frente a los objetivos normativos y las decisiones políticas de las instituciones responsables

El mayor dilema que enfrentan los promotores de cualquier programa regulatorio que pretenda modificar el comportamiento de uno o más grupos objetivo, consiste en el hecho de que el apoyo público a su posición declinará casi inevitablemente con el transcurso del tiempo. La tarea es lograr que el difuso apoyo que ayudó a promulgar el decreto inicial se convierta en organizaciones viables que cuenten con membresía, cohesión y experiencia suficientes para ser aceptadas como participantes legítimas y necesarias en las decisiones políticas importantes.

- e) Apoyo permanente a los objetivos normativos por parte de las autoridades de las instituciones encargadas de la implementación.

Este tipo de apoyo puede lograrse dependiendo de:

- la magnitud y la orientación de la supervisión que se encargue a esas autoridades.
- Del ámbito y posible incompatibilidad de los nuevos decretos.

- Una de las mayores dificultades en la implementación de los programas intergubernamentales es que las dependencias tienen que responder ante autoridades diferentes.

- f) Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios responsables partidarios de la ley

El compromiso de los funcionarios de la agencia dependerá de la capacidad que haya tenido la ley para institucionalizar una cierta manera de operar seleccionando a las instituciones y a los funcionarios de más alto nivel. También estará determinado por las normas profesionales y los valores personales de los funcionarios, así como del apoyo que tengan los objetivos normativos de parte de los grupos de interés y de las autoridades del medio político en el que se desempeñan las dependencias.

Capítulo IV

Enfoque de la Administración Pública bajo el paradigma organizacional

Cuando hablamos del Estado mexicano inexorablemente tenemos que referirnos a la concepto de administración pública y sobre éste hay muchas definiciones, sin embargo, para este trabajo tomamos como referencia el concepto de Luis F. Aguilar, que define a la Administración Pública (AP) como estructura y proceso administrativo de las decisiones de gobierno, y hoy en día existen tres enfoques que orientan a la AP uno tradicional-anacrónico y dos contemporáneos, el primero tiene una tendencia que recupera y reivindica su naturaleza pública y el segundo recupera su capacidad administrativa o gerencial, ambos enfoques contemporáneos son convergentes y complementarios y responden a las dos décadas pasadas para superar la crisis política y económica en el contexto de la globalización.

El estudio de la AP moderna ha tenido varias interpretaciones que generan polémica:

1. La primera se genera desde una visión introspectiva que alude a la importancia de los procedimientos, las estructuras y los procesos;
2. Resalta la importancia que tiene en y para la toma de decisiones;
3. Asegura que la administración pública es un mero instrumento de la política, con lo cual se desconoce su autonomía funcional para orientar, ejecutar y condicionar las políticas y los planes de gobierno.

Sin embargo, la crisis del sistema político y administrativo mexicano que inició a principios de la década de los ochenta se vuelve en muchos casos el punto de partida de la mayor parte de los estudios contemporáneos en la materia. Esta crisis tuvo como detonador la insolvencia fiscal del Estado mexicano producto de un gobierno que llegó a imaginarse sin límites de poder y de recursos.

Como consecuencia se inicia un proceso denominado redimensionamiento del gobierno y su “adelgazamiento”, con el propósito de corregir y moderar el exceso de gasto, de regulación y control político por parte del Estado, dicha estrategia se inserta en la Reforma del Estado y cuyas características principales son: la innovación en la forma de asignar los recursos públicos, la descentralización, la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública, la desincorporación de empresas públicas, la privatización, etcétera.

Lo anterior se resume como el hecho de borrar toda una historia de exuberancia estatal, en contra punto con la idea actual de que tanto los recursos económicos como los políticos del Estado son limitados y escasos. Incluso ahora se puede decir, que la escasez y los costo son componentes esenciales de toda política y administración pública, esto ha puesto en la mira la elección racional en la política y en las políticas y la democracia y la eficiencia de la gestión pública como elementos fundamentales en el contexto actual de toda organización pública.

Este proceso de transformación de modelos dentro de la administración pública mexicana dentro de un contexto de crisis lo define Luis F. Aguilar en la primera antología sobre El Estudio de las Políticas Públicas, de la siguiente manera:

La cancelación de programas, la privatización y la desincorporación de empresas públicas, la des(re)regulación, la suspensión o recorte del gasto público, la innovación en las reformas para asignar los recursos públicos, la descentralización, la correspondencia ciudadana en la gestión pública... rompen con los estilos consagrados post revolucionarios de hacer la política y las políticas, instaurando el nuevo patrón de *policy making*, es decir modifica reglas (escritas o no), procedimientos (formales o no), expectativas (legales o no), concepciones (meduradas o desmeduradas de la relación entre sociedad y gobierno. (2003: 23)

En realidad este proceso se ha denominado orientación hacia las políticas (*policy orientation*) está muy relacionada con la preocupación contemporánea de utilizar de mejor manera los recursos públicos disponibles a través de una mejor toma de decisiones, sustentadas en la planeación y en los sistemas de información actuales.

Ésta orientación hacia las políticas como la establece Harold L. Lasswell (Aguilar, 2003:80) tiene una doble dimensión: por una parte se interesa en el proceso de la política (*policy process*) y por otra parte en la necesidad de inteligencia de este proceso (*policy sciences*). La primera busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas cambiando reglas y rediseñando a las organizaciones utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales; mientras que la segunda busca mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponible de los hacedores de las políticas y por consiguiente rebasar las fronteras de las ciencias sociales.

Estos cambios organizacionales serían difícilmente observables a corto plazo debido a su inherente complejidad, por ello, sería pertinente entender su naturaleza en el nivel micro, es decir, a nivel organizacional, ya que por definición la acción administrativa tiene lugar en un contexto organizacional.

Esto es, el contexto organizacional que según Harmon y Mayer (2001:56) se encuentra sembrado en todos aspectos de problemas perversos que tiene soluciones políticas, instrumentales y/o técnicas. Dichas soluciones se dan como resultado de los actos de muchos agentes organizacionales, como uno de ellos el administrador público, que entran y salen de funciones en una variedad de ambientes organizacionales. La manera más fácil de distinguir las numerosas funciones del administrador público es reunir las en tres campos generales: el interorganizacional, el intraorganizacional y el de la organización frente al individuo.

Estos mismos autores explican que en el campo interorganizacional, el administrador público actúa como representante o agente de una organización que visita, habla, discute y trata con agentes similares de otras organizaciones.

El segundo campo es el intraorganizacional, donde el lenguaje suele ser el del organigrama, el de quién manda a quién. El administrador público ocupa un sitio en la organización y desde ese lugar trabaja con otros dentro de la misma. El último campo es el de la organización frente a al individuo, en el que el administrador público, enfrenta, dirige persuade y trata con otros individuos que se hallan dentro y fuera de la organización.

De esta manera, el modelo teórico para la comprensión de las organizaciones es el propuesto por Katz y Kahn, en el cual la organización es representada por un sistema energético de entrada y salida en el que el regreso energético de la salida reactiva el sistema. Las organizaciones sociales son notoriamente sistemas abiertos por cuanto la entrada de energías y la conversión de la potencia en una nueva entrada energética consisten en transacciones entre la organización y su entorno.

Todos los sistemas sociales, incluyendo a las organizaciones, consisten en las actividades reguladas de varios individuos. Además, estas actividades reguladas son complementarias o interdependientes de cierto resultado o rendimiento común; son repetidas, relativamente constantes y están limitadas por el tiempo y el espacio.

De esta manera es como a partir de un contexto de crisis del Estado mexicano, surge la necesidad de aplicar modelos gestión innovadores donde los bajos costos, la eficiencia y la eficacia de la toma de decisiones sea el imperativo de las administraciones públicas actualmente, para ello se inicia la importación de modelos que se aplican en la administración privada y se retoman en la administración pública con la expectativa de generar resultados de calidad.

Los modelos de gestión pública

Cuando hablamos de modelos hacemos énfasis a proceso de comprensión y conocimiento desde sus etapas iniciales hasta la teoría o estrategia finales de indagación. En la actualidad, encontramos modelos para cualquier ámbito, desde el de gestión hasta los relacionados con la sociedad, sin embargo en toda esta discusión siempre habido un dilema el de la importación de modelos y más aún de modelos organizacionales.

David Arellano y Enrique Cabrero hacen un extenso análisis sobre este tema en su artículo sobre “El dilema de la importación de modelos organizacionales” el cual parte del supuesto de mundial de que toda tecnología organizacional aplicada con éxito en un contexto puede ser transferida a otro contexto con cambios mínimos, cambios o adaptaciones simples.

Pero advierte también, que lo expuesto anteriormente debe ser observado con ojos críticos, ya que las organizaciones son capaces de generar valores y símbolos en su propio microcosmos social y también por que requieren evolucionar en una realidad particular, es decir, en un contexto histórico, social y político. Las organizaciones, las tecnologías organizativas y el conocimiento gerencial, se desarrollan en condiciones culturales y sociales particulares.

Estos mismos autores explican que en América Latina la adopción de modelos organizacionales extranjeros aplicados a su realidad, provoca muchas veces que tales modelos fracasen y sean insuficientes debido a que los supuestos culturales, los mecanismos simbólicos y las reglas de interpretación a nivel global, organizacional e individual varían de una realidad a otra.

De esta manera, existen al menos tres aspectos a considerar como parámetros para entender los procesos particulares de las organizaciones en América Latina:

1. La importancia de la separación social (incluso étnica) entre titulares de la dominación, dominados y cuerpo administrativos, lo que transforma el criterio clásico de autoridad impersonal y legalidad formal.
2. La trascendencia de las redes de relación informales entre las diversas capas de los miembros de la organización, lo que lleva a la estructura formal y el procedimiento, no son sino el referente mínimo de relación y de interpretación sobre una agenda implícita.
3. La importancia que tienen las redes de poder intra e interorganizacionales a las que los actores pertenecen y la dualidad de sus posiciones formales dentro de la organización, lo que hace del conflicto una pieza permanente del manejo organizativo, además de hacer de la movilidad entre los grupos y las organizaciones una característica necesaria.

Así, las organizaciones latinoamericanas fueron y han sido históricamente ajenas a una relación de una identificación racional de objetivos, de la definición estructurada de funciones y a la toma de decisiones bajo patrones de cálculo y de relación universal.

Para el caso de México, Arellano y Cabrero identificaron algunas características genéricas que pueden ser descritas como sigue:

1. La organización es un espacio de dominación de un grupo privilegiado, cerrado y separado de las masas y de los miembros de la organización tanto por sus características socioculturales como por sus relaciones políticas con otros grupos de poder.
2. La organización se constituye en un foro de lucha de poder.
3. El sistema de interrelaciones es un sistema de intercambios.
4. La autoridad se visualiza como un privilegio.

5. Los procesos decisorios, ajenos a una racionalidad técnica, se inclinan a la imposición o a la negociación entre grupos.
6. La estructura formal rígida y poco utilizada.
7. La relación entre individuos tiende a ser una relación clientelista.

Estas características se presentan en sociedades pre-modernas donde privan los principios de particularidad en lugar de la universalidad, de difusión en lugar de especificidad, de descripción en lugar de adquisición (logro) y de efectividad en lugar de neutralidad efectiva.

Las organizaciones de nuestra región, según David Arellano y Enrique Cabrero son en muchos sentidos menos eficientes, debido a los altos costos de transacción que se generan ante tantas reglas y símbolos implícitos. Para poder importar modelos organizacionales es necesario adoptar un enfoque autóctono, es decir, un enfoque que sea capaz de aceptar la esencia de la visión del mundo y al mismo tiempo tener presente el tipo de cultura³⁶ propia de cada región o en este caso de cada organización, para adaptarla y hacerla incidente en las tendencias mundiales.

De esta manera, los procesos de eficientización, tanto interna como externa, de posicionamiento y racionalización de la ubicación organizacional, son indispensables si se quiere pensar en una capacidad de respuesta de nuestros países a las dinámicas mundiales.

³⁶ Cuando hablamos de cultura organizacional nos referimos principalmente a una herramienta eficaz para la interpretación de la vida y del comportamiento organizacionales y para la comprensión de los procesos de decadencia, adaptación y cambio radical en las organizaciones. La cultura organizacional presenta tres sistemas: i. un sistema socioestructural: lugar donde confluyen estructuras formales, de las estrategias, políticas y procesos gerenciales; ii. un sistema cultural: en donde se reúnen los aspectos expresivos y afectivos de la organización en un sistema colectivo de significados simbólicos: mitos, ideologías y valores. Comprende también los artefactos culturales que son influidos por la sociedad (ritos, ceremonias y costumbres, metáforas, acrónimos, léxicos y eslóganes, cuentos, leyendas, folclor organizacional, etc.); y, iii. empleados particulares, dotados de personalidad, de experiencia y talentos propios, quienes según su estatuto y su posición jerárquica, pueden contribuir a la elaboración y modificación del sentido.

Fordismo: el capitalismo del siglo XX

El fordismo, se designa como la configuración histórica del capitalismo, que encuentra sus inicios en la crisis económica de los años treinta y las catastróficas rupturas que le siguieron: el facismo europeo, la dominación nazi en Alemania y finalmente la Segunda Guerra Mundial, donde vio su fin, concretándose hasta mediados de los años setentas del siglo pasado, como lo describe Jochim Hirsch (2001:115). Las transformaciones que siguieron a la crisis económica de los años treinta, sentaron las bases para que la nueva formación fordista pudiera imponerse por un largo tiempo.

El fordismo, estuvo ligado a la supremacía internacional de los Estado Unidos, hecho fundamental que ayudo a que las estructuras y desarrollo, no sólo las cadenas de producción de la industria automotriz de Detroit, sino que hasta las peculiaridades del american way of life se impusieran por todo el mundo.

Así, el fordismo vio sus orígenes en la implementación de la producción masiva taylorista en las plantas automotrices de Henry Ford, este acontecimiento no sólo revolucionó la organización del trabajo capitalista y todos los procesos económicos, sino además las estructuras de clase, los valores y las formas de vida.

En el texto de Olías sobre la Nueva Gestión Pública³⁷ (2001:25), trata de dar una explicación a lo anterior, a portando a este análisis cuatro niveles del fordismo:

1. El proceso de trabajo: El fordismo es la configuración particular de la división técnica del trabajo, su principal aportación fue la producción en serie fordista, es decir, para funcionar es necesario una división técnica del trabajo tipo taylorista, procesos mecánicos y técnicas de líneas de ensamblaje, en esta

³⁷ Olías de Lima, Blanca (Coordinadora). *La evolución de la gestión pública: La Nueva Gestión Pública en La Nueva Gestión Pública*. Editorial Pretince Hall. Pp. 3-32.

línea de ensamblaje se explota el trabajo semicalificado del trabajador masivo y comúnmente emplea a otro tipo de trabajadores, por lo tanto, esto implica un control sistemático de todas las fases de acumulación y todo esto se desarrolla en un nivel de análisis macroeconómico.

2. El Régimen de acumulación: Este nivel es uno de los más importante, nos ayuda a entender porque las empresas de todo el mundo en el siglo XX eran tan grandes, esto debido principalmente a que el régimen de acumulación fordista, requiere de producción en serie y del consumo masivo, para ello este régimen necesitaba de un círculo virtuoso, el cual consistía en un aumento de productividad por las economías a escala, que producía un aumento del ingreso por productividad, que a su vez provocaba un aumento de demanda masiva debido al aumento de salarios, y por lo tanto, un aumento de beneficios por la plena utilización de la capacidad, que generaba un aumento de la inversión en equipo y técnicas y entonces obtenía como resultado un aumento ulterior de la productividad. Pero lo más importante consistía en los diversos márgenes de flexibilidad o “estabilizadores estructurales”, debido a su alta volatilidad.
3. El modo de regulación fordistas: consistían en un conjunto de normas, instituciones, formas de organización, redes sociales y pautas de conducta que sostienen y guían el régimen de acumulación. El fordismo como tal, puede especificarse mediante las formas que asumen las diferentes momentos del circuito de capital. Entonces, retomando la esta última idea, se puede examinar lo siguiente:
4. La relación salarial: gira alrededor del trabajo semicalificado, la administración reconoce la validez de los sindicatos, entonces los sindicatos permiten controlar el proceso de trabajo y la estrategia corporativa, los salarios se indexan con el crecimiento de la productividad y los precios. También se difunde la negociación colectiva y la legislación del salario mínimo.

El Estado fordista: principalmente es considerado como un Estado de Bienestar Keynesiano y cumple dos funciones principalmente: manejar la demanda agregada para que las inversiones intensivas de capital funcionen cerca de la plena capacidad productiva y generalicen las normas de consumo masivo y sobre todo asegurar niveles de demanda adecuados, a través de las transformación del ingresos.

Y la sociatización: que no es otra cosa, que un padrón de integración institucional y de cohesión social, desplaza las relaciones sociales hacia una sociedad salarial. El fordismo promueve dos tendencias de consumo, principalmente: la primera es el consumo privado, ligado al mercado estratégico de mercancías ideológicas; la segunda, la producción de bienes y servicios colectivos estandarizados por un Estado burocrático, que refleja la socialización creciente de la reproducción social de la fuerza de trabajo, así como los esfuerzos por administrar los costos sociales e individuales del fordismo.

La crisis del fordismo se evidenció a finales de los años setentas, esta crisis debe ser explicada en el contexto de las complejas dinámicas económicas, sociales y políticas de cada país en concreto. En particular, esta crisis fue provocada por un retroceso estructural en la rentabilidad de capital en todas las metrópolis capitalistas (Hirsch, Joachim, 2001). Lo que provocó que el círculo virtuoso no se llevara a cabo conforme lo indica el proceso más arriba estudiado, provocando la crisis del fordismo que hasta la fecha preserva algunas de sus antiguas características.

La Nueva Gestión Pública (NAP): en un contexto de globalización

Desde los inicios de los estudios sobre la administración pública se creía que esta debería fundamentarse en la razón y por lo tanto las estructuras que la organizaran deberían ser diseñadas a partir de esta premisa, Max Weber uno de los primeros autores que estudio el caso explicaba que todas nuestras construcciones deben basarse en acciones conscientes de los individuos, esto no es otra cosa más que el

uso de la razón, a través de la acción social y sus distintas orientaciones, por ejemplo, la instrumentalmente racional – dice Weber – toma en cuenta y pondera los medios, fines y consecuencias.

De esta manera, Weber define que cuando el racionalismo es cada vez más estrecho y limitante surge la Burocratización. El término Burocracia es igual a la dominación mediante el conocimiento racional; al hablar de burocracia entonces estamos hablando de una institución social que forma parte de la moderna estructura social en su conjunto e implica transferencia del líder al experto.(Harmon, M. y Mayer Richard, 2001:117)

Para Weber la burocracia es la forma de organización y administración en la que el poder se concentra en manos de funcionarios con capacidades técnicas indispensables. Dichos funcionarios realizan tareas oficiales, estos son relativamente estables y la autoridad para realizarlos se halla limitada por reglas; además existen formas reguladoras y establecidas para asegurar su desempeño.

La organización en este caso se basa en principios jerárquicos. La burocracia, entonces, generaría precisión, rapidez, claridad, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, unidad, estricta subordinación, reducción de fricciones y de costos (personales y materiales).

A pesar de lo anterior, en la realidad pareciera que encontramos todo lo contrario el concepto de burocracia en la actualidad y específicamente para el caso mexicano es sinónimo de desorganización, lentitud, ineficacia, corrupción, etcétera.

Ante este contexto, en ocasiones desalentador se erigen nuevos conceptos sobre la organización pública, que han ido adquiriendo una gran importancia dentro del campo de la administración pública, ha surgido un movimiento de proporciones semejantes, que ha ido ganando terreno tanto en la teoría como en la práctica dentro

del campo de la administración pública moderna, estamos hablando de la gerencia pública o public management, que según Ramírez Sozaya (Bozeman, 10:1998), se define como la acción ejecutiva del alto nivel que se desarrolla en el gobierno, que se ocupa de lo interorganizacional y busca cambiar la gerencia con la política pública.

La gerencia pública era el llamado gerencialismo clásico, que albergaba la idea central del gerencialismo, es decir, “dejar que los gerentes gestionen”; sin embargo, esta frase retoma la vieja aspiración de separar la política de la administración, lo que provocó que esta visión limitada del gerente y de las organizaciones públicas estuviera siendo hoy en día sobre pasada por la gerencia pública.

La necesidad cada vez mayor de adaptarse a los cambios organizacionales y contextuales, a las cuales están sometidas las organizaciones públicas ha provocado que estas fijen su atención en la gerencia pública y han demostrado que esta puede ser un instrumento que ayude a superar las deficiencias de la administración pública tradicional, que orientada principalmente por el principio de eficiencia, la ciudadanía y lo público, busca satisfacer las demandas de la sociedad mediante una actitud estratégica.

Existen muchos autores que hablan sobre este tema, sin embargo, muchos de ellos coinciden en que la gerencia, término que proviene del sector privado, y que al mezclarlo con lo público da como resultado el término gerencia pública, que no es otra cosa que introducir en el sector público las técnicas y métodos del sector privado con el fin de hacer más eficientes y más eficaces las organizaciones públicas, como lo explica Olías.

En una acepción más general, la gerencia pública hace referencia al conjunto de actividades conducentes a obtener bienes y productos públicos que engloban tanto los desarrollados por la dirección como por los distintos niveles administrativos.

Gerencia implica actitudes distintas como cambiar recursos, entrenar al personal, diseñar procesos y establecer reglas.

Sin embargo, recientemente ha surgido en la escena una alternativa diferente, tanto para la gestión tradicional como para el gerencialismo clásico, que se define como la Nueva Gestión Pública (NGP)³⁸, que trata de construir un cuerpo de conocimientos y técnicas para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados; tomando como base concepciones y técnicas provenientes de la Administración privada.

La NGP, tiene su origen en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, para después extenderse hacia Canadá, Estados Unidos de América y varios países más, en los tres primeros países se le conoce como el modelo Whitehall.

Claramente Olías, nos explica que la NGP actuará más como un depósito de orientaciones y métodos, técnicas diversa, es decir, como un conjunto sistemático y ordenado de propuestas a donde acudir en función de los problemas públicos del momento. Entre las técnicas más sobresalientes de la NGP se encuentran las siguientes: (Ver Cuadro 1)

³⁸ Michel Messenet en su obra *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie* (La Nueva Gestión Pública: por un Estado sin Burocracia) es quien trae por primera vez este concepto y es posiblemente la exposición original de la nueva gestión pública. Esta obra, publicada en 1975, plantea el carácter "nuevo" de la gestión pública y usa extensivamente el término management, alternado con el vocablo gestión, toda vez que se proclama un sentimiento anti-burocrático como asunto central de su ideario.

La Nueva Gestión Pública consiste en un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción.

Cuadro Técnicas de la NGP

Denominación	Características	Énfasis en
Benchmarking	Vinculada con la técnica de marketing. Comparar con las organizaciones con problemas más similares.	Incide en la performance relativa de una actividad
Calidad Total	Se centra en las personas. Calidad, costos y plazos.	Muy extendido. Se preocupaba por la responsabilidad y los estándares.
Reingeniería	Reacción vs. Calidad total. Reforma de conjunto que cuestiona funcionamiento y procedimientos.	Uno de sus propósitos es la reducción al mínimo del personal. Minimiza el papel de los actores.
Gestión de Proyectos	Crea unidades específicas de proyectos. Define objetivos.	Volcada sobre los clientes y el valor percibido de un producto.

Fuente: Elaboración propia.

Para comenzar a adentrarnos más al tema de la Nueva Gestión Pública, es necesario hacer un breve recorrido por sus características que se detallan a continuación:

- Reducción del tamaño del sector público: la primera característica de la NGP, es la reducción del sector público en tamaño, recursos, ámbito e influencia. Mediante la llamada contratación externa (contracting out), que es lo mismo que acudir al mercado para la realización de actividades secundarias o no directamente productivas cuya titularidad se encuentra formalmente en manos del Estado.
- Descentralizar las organizaciones: esta idea se refiere a acabar con los monolitismo y el gigantismo de las organizaciones públicas, tanto por motivos políticos como técnicos. Es decir, parten de la idea de que las grandes organizaciones son difícilmente controlables donde se fragua el poder de las burocracias que escapan al control efectivo de los gobiernos.

- Jerarquías aplanadas: se comienza por descentralizar las organizaciones; eliminar la sobreabundancia de escalones jerárquicos y de jefaturas intermedias. La coordinación será llevada a cabo por órganos llamados staff de asesoramiento, se convertirán en necesidades operativas crecientes a medida que las organizaciones se expanden. Aplanar las organizaciones tiene otros efectos en la mejora interna de la gestión: los circuitos se acortan y el tiempo necesario para completar un proceso se reduce sensiblemente, es decir, esto indica la existencia de mayor comunicación con el ciudadano y al mismo tiempo, se reducen las interferencias y deformaciones que distorsionan los mensajes y esto da como resultado una mejora en la rapidez y la calidad de las respuestas.
- Ruptura del monolitismo y especialización: la idea general de esta característica de poner fin a las grandes organizaciones administrativas creando en su lugar organizaciones más pequeñas y mejor adaptadas al entorno, poniendo como instrumento a la agencia.
- Desburocratización y competencia: el núcleo de esta propuesta es liberar a las nuevas organizaciones del pesado lastre del procedimentalismo, el formalismo y la irresponsabilidad, característicos de la burocracia.
- Desmantelar la estructura estatutaria: uno de los obstáculos más tradicionales y reiterados para una gestión basada en los resultados es la estructura estatutaria tradicional de los empleados públicos. La movilidad del personal, implicaría tanto la posibilidad de ubicar al personal de acuerdo con las necesidades organizativas, acabando con el aislamiento y la entropía del empleo público.
- Clientelización: la NGP ha traído una nueva visión del usuario, la noción de cliente implica un cambio radical en las orientaciones de los servicios públicos. El cliente no es alguien sobre el que se ejerza autoridad sino alguien a quien se sirve. El cambio del concepto de usuario al de cliente significa convertir el servicio público en un momento único para que el cliente

transmita su propia visión de la prestación que recibe, de su utilidad y de sus preferencias.

- Evaluación: una de las características de la NGP es el desplazamiento de los sistemas de control tradicionales y su reemplazo por la evaluación orientados a nivel externos.

Según lo descrito más arriba, podemos argumentar lo siguiente: el Estado Capitalista, como ya vimos antes, se caracterizaba por ser un Estado fuerte, grande y con estructuras piramidales, y por lo tanto responsabilidades altas. Actualmente, el Estado se subordina al mercado lo que provoca que su responsabilidad sea mínima, disminuya su intervención y delegue sus responsabilidades a la iniciativa privada, lo que provoca que el nuevo Estado tenga otra visión y por lo tanto una cultura nueva.

Como consecuencia de esta nueva concepción de Estado mínimo, se retomaron ideas de la administración privada y de las políticas públicas para construir lo que ahora conocemos con el nombre de la NGP.

La NGP busca a través de técnicas administrativas privadas, combatir los problemas de procedimentalismo, formalismo, irresponsabilidad en la administración pública, a través de los gestores quienes logran que las cosas propuestas se hagan, por su capacidad de innovar, generar cambios y por ubicarse fácilmente en puestos claves. Ahora en esta nueva concepción de cliente, el gestor tiene una responsabilidad de interés por lo que está haciendo y sobre todo de servicio.

Una característica más en este nuevo paradigma o modelo, es la potenciación o capacitación (empowerment), es decir, la capacidad de potenciar o capacitar a los gerentes o directores y a los ciudadanos es reconocerles su capacidad para tomar decisiones relativamente autónomas y asumir un papel activo en la definición del interés público.

Actualmente lo que busca la NGP es construir una administración pública eficiente y eficaz en la toma de decisiones, además de poseer una racionalidad administrativa, que procure cambios o ajustarse en el ámbito personal (valores y comportamientos), de servicio, tecnológico y sobre todo presupuestal.

A continuación se presenta un estudio de caso en el municipio de León que se ubica en el Estado de Guanajuato. En este ejemplo se pretende reafirmar las ideas que por uno u otro motivo hayan quedado muy dispersas en este estudio. El caso del municipio de León es muy claro en identificar las características del modelo de la Nueva Gestión Pública, sin embargo, es importante tener presentes los conceptos que describimos con anterioridad.

El impacto en México de la Nueva Gestión Pública: ¿gerencia o gestión?

Si bien el concepto de calidad, el de cliente y el de mejora continua que lleva aparejados han permitido en algunos casos a las empresas privadas el desarrollo de bienes y servicios competitivos respecto a los que ofrecen otras empresas, en el caso de las organizaciones gubernamentales hay que hacer algunas consideraciones:

El sector público persigue objetivos diferentes a la empresa privada como son: el bienestar social, la equidad, la promoción del empleo, la seguridad social, la seguridad pública, coadyuvar a eliminar la marginación social y la pobreza, entre otros.

Por lo tanto, el desafío de la Nueva Gestión Pública no es incorporar estos conceptos de la administración privada a la administración pública, sino adaptarlos considerando los objetivos propios de la administración pública, y los aspectos sociopolíticos que la determinan, de manera que pueda ayudar a consolidar las certeras estrategias que exige la, específicamente en lo que se refiere a los servicios públicos demandados por una ciudadanía cada vez mas exigente.

Como podemos ver este enfoque asume a los beneficiarios de la acción gubernamental y de la administración pública, que la hace posible, a los ciudadanos como clientes de una empresa. Y asume, la calidad como concepto que ha penetrado escasamente en la estructura de la administración pública mexicana, por lo que buscar la calidad es contribuir a la legitimidad de lo público, pero sobre todo al logro de resultados de las políticas públicas por lo que en muchos países el sector público trata de incorporarla a su AP o bien a sus reformas. En el caso de México vemos algunos antecedentes de esto:

Antecedentes de la implementación de la gestión de la calidad en la administración pública en México

1989-1994	Programa General de Simplificación Administrativa
1992	Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad
1990-1994	Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública
1995-2000	Programa de Modernización de la Administración Pública cuyas acciones se centraron al finalizar la gestión a los Centros de Capacitación en Calidad (CECALES) en las dependencias federales.
2000-2006	Procesos de certificación ISO 9000 para los servicios que presta el gobierno.

Capítulo V

Ciudades del siglo XXI: metropolización, concentración y fragmentación

Las ciudades nacieron para dar respuesta a las nuevas necesidades producto del aumento poblacional, la especialización del trabajo y el nacimiento de los medios de transporte motorizados, para Georges Perec “la ciudad y por extensión el territorio son espacios humanizados demasiado grandes, compuestos por una enormidad de entes creados artificialmente por los hombres y que funcionan en intensa relación unos con otros”(1974:83).

A inicios del siglo XXI, las ciudades han sufrido profundas transformaciones, muchas de ellas consecuencia de la globalización, lo que las ha convertido en espacios económicos significativos, para Cabrero y Aldrete “cada vez más el tema de la competitividad de ciudades forma parte de la reflexión sobre el desarrollo y el bienestar en un mundo global” (2013:15), sin embargo, esta visión deja al descubierto dos posibilidades al interior de las mismas, por un lado que predomine una dinámica integradora, y por otro lado, que se genere una dinámica fragmentadora.

Esta segunda dinámica, producto de la exclusión de las ciudades de los *circuitos globales*, como los llama Saskia Sassen, produce efectos al interior de las mismas, que de acuerdo con Jáuregui “simultáneamente provoca un agravamiento de la exclusión social de grandes sectores de la población con su secuela de marginalización, violencia y destructuración de pautas de convivencia” (2002).

Esta dicotomía de las ciudades como espacios por antonomasia de la relación y la convivencia humanas, y al mismo tiempo, el soporte que produce las sinergias que determinan la productividad y la capacidad de innovación, son dos características que según Jordi Borja, conforman a los sistemas urbano-regionales, pero estos

espacios se encuentran “más o menos polarizado por una gran ciudad (aunque no siempre) que, a su vez, forma parte de un sistema de ciudades que pueden constituir un eje o una macrorregión” (2007: 67)

Actualmente, las ciudades pueden crear entornos favorables que determinan la competitividad de las empresas o de los propios agentes sociales, por lo que la ciudad-región en nuestro país se considera un espacio económico importante, aunque Perce argumenta de distinta manera, cuando dice que “por ciudad y territorio se pueden entender en sus correspondientes escalas como medios continuos formados por una gran diversidad de elementos discretos ordenados a tales fines y no lugares dispuestos aleatoriamente o por puros actos de poder; tampoco es posible reducirlos a simples manifestaciones espaciales del logro económico que hoy parece dominarlo todo” (1974:84).

Borja, por su parte, señala que más que un territorio las ciudades son vistas como un espacio “de geometría variable y de límites difusos que está sometido a fuertes tensiones por los desequilibrios territoriales que en él se producen” (2007: 67), por tanto, al ser un espacio plantea problemas de cohesión social, de identidad cultural y de gobernabilidad.

A partir de lo anterior, se puede plantear que el desafío es configurar el espacio de la ciudad-región como un territorio, ya que según Borja “la política urbana [o la política social] no hereda un territorio y debe enfrentarse a las dinámicas dispersas y territoriales, que lo destructuran en vez de construirlo” (2007: 67)

La importancia de estructurar territorios y que las políticas públicas lo hereden, se debe a la vinculación que tiene una persona a una ciudad, a una región o a un barrio, es decir “todos tenemos una historia que nos une a diversos territorios de escalas diferentes, y todos tienen una identidad que los diferencia” (Borja, 2007: 77)

Incluso para Jordi Borja, “la pérdida de identidad de los territorios, cuando se disuelve en entidades más grandes y pierde su especificidad, su empobrecimiento hasta perder sus atributos que les daba sentido y llevan su abandono, es una agresión a nuestra propia identidad, nos hace más débiles y vulnerables, quita una parte de sentido a nuestra vida.”(2007: 77)

Sólo por mencionar un caso, en el 2013, la ciudad de Detroit en Michigan Estados Unidos se declaró en bancarrota municipal, debido a una crisis financiera que tuvo sus orígenes en el 2008. Esta misma ciudad, desde los años cincuenta se calcula ha perdido el 60% de su población hasta llegar a unos 700,000 mil habitantes, según la periodista Carolina García, en el 2013 “hubo un tiempo en el que en Detroit todo era lujo y grandeza. Ahora nadie quiere vivir aquí. La gente acude a trabajar, pero su hogar no es éste. [...] La gente va en coche a su trabajo y, cuando termina, escapa de la ciudad. No gasta un minuto de su ocio aquí. Tampoco han triunfado los intentos municipales por captar nuevos habitantes. (El País, 2013: Internacional)

El caso anterior, describe de mejor manera la importancia de no menospreciar las identidades territoriales y los sentimientos de pertinencia a ciertos lugares y a relaciones sociales construidas por la historia. En 1970, Henri Lefebvre en la Antología *De lo rural a lo urbano*, planteó los primeros apuntes sobre este fenómeno, cuando después de la Segunda Guerra Mundial se dio una intensa transformación del territorio capitalista, y que Lefebvre veía en los nuevos conjuntos habitacionales –*clapiers* (jaulas para conejos, Lefebvre, 1970: 105)– producidos por el Estado francés fordista, el surgimiento de nuevas formas de colectividad, de capacidades de socialización por parte de sus habitantes, la construcción de relaciones de vecindario y la inserción de estos conjuntos en una trama territorial histórica.

Lefebvre, decidió conceptualizar el concepto de *espacio*, totalmente distante de su dimensión física y social, lo anterior resulta atractivo aunque difuso, ya que el argumento de Lefebvre, explica Harvey, alude a que “las relaciones entre lo vivido

(el espacios de representación), lo percibido (la práctica del espacio) y lo concebido –imaginario– (la representación del espacio) son dialécticas, más que causalmente determinadas” (Harvey, 1997:367). El concepto de Pierre Bourdieu de *habitus* ha contribuido a entender y desarrollar mejor el planteamiento presentado anteriormente por Lefebvre, entendido como las formas de pensar y actuar, de sentir y percibir, que se incorporan al individuo de acuerdo a sus circunstancias específicas.

El planteamiento de Lefebvre, es útil para los propósitos del presente trabajo, ya que éste reúne dos caras, una objetiva (estructura) y otra subjetiva (percepción, clasificación y evaluación), que en un contexto de fragmentación del espacio, que llevó a la construcción de un espacio mental regido por la técnica y las dimensiones matemáticas, ha llevado al menosprecio de la dimensión de la vida cotidiana, incluso este último acercamiento, en la opinión de Daniel Hiernaux, implica “la transformación del concepto de espacio en *espacio euclidiano*, propio del neopositivismo de los sesenta y setenta, observable por ejemplo en la obra de David Harvey (1969)” (2004:15). Sin embargo, se puede decir que la propuesta de Lefebvre “interioriza lo exterior, al mismo tiempo que, exterioriza lo interior” (Pinto, 2002:44).

Si la idea anterior es articular lo físico, lo mental y lo social, la propuesta teórica de producción del espacio, nos llevará al análisis del espacio real, aquel en donde se llevan a cabo las prácticas sociales, en el sentido inverso a la propuesta del análisis tecnocrático del espacio, o dicho de otra manera los procesos sociales generan y le atribuyen sentido a los productos (construcciones, infraestructuras, vialidades, etcétera) o a las configuraciones físicas (los usos de suelo) en este caso de las ciudades.

Por ello es importante, los *habitus* que produce al individuo, éste “le interioriza inconscientemente los valores y las reglas de la sociedad y del grupo social de pertenencia. Por ello, el individuo actúa según lo que considera natural, evidente e

instituido cuando en realidad lo hace de acuerdo a un *habitus* socialmente construido” (Bourdieu, 2007).

Realizando un paralelismo que facilite la comprensión del argumento, se podría decir que para Lefebvre, “cada grupo social procede y se relaciona con su espacio urbano de una manera dialéctica, poniendo en práctica su *habitus* en la producción del espacio y, a la vez, siendo profundamente mediatizado por el *habitus* de quien a su vez lo produjo” (Baringo: 2012: 126).

En conclusión, las sociedades producen su propio espacio, a partir de prácticas que advierten que el espacio es suyo, y por lo tanto, diferentes a otros espacios producidos por otras sociedades, estas prácticas percibidas, que forman parte de la representación ideal del espacio, aunque no expresadas en la práctica analizadas en el análisis del espacio son muy importantes para el propio análisis de las políticas públicas o para las políticas sociales que han adquirido recientemente en México cierta centralidad en el conjunto de las políticas públicas, debido al aumento de la pobreza y exclusión social en la que viven millones de personas, producto de la adopción de políticas económicas neoliberales en el marco de los procesos de globalización de la economía.

Las Ciudades en la Globalización

En este apartado, estudiaremos el resurgimiento de las ciudades en el contexto de un mundo globalizado, que desde el punto de vista de la homogeneización, “la globalización³⁹ se entiende como un proceso planetario de reconstitución de las

³⁹ Podemos clasificar a la globalización en: a) *Globalización informativa*: como bien lo menciona, Ignacio Ramonet, “los gigantes de la informática, la telecomunicación y la televisión saben que los beneficios del futuro están en los nuevos “campos de explotación” que la tecnología digital presenta antes sus fascinados y curiosos ojos” (Ramonet, 1998). Actualmente el flujo de la información es rápido y global, hemos pasado de la época de las palomas mensajeras a la era de las redes sociales, comunicación electrónica, video-chat y tenemos acceso a otras nuevas tecnologías. Nos encontramos en una época donde la información es accesible y rápida; pero al mismo tiempo la privacidad es escasa y el bombardeo de información es

reglas del juego económico en los planos de lo monetario, financiero, tecnológico y comercial.” (Cuervo, 2003:7). En este contexto, cobra importancia la idea del *espacio diferencial* (*l'espace différentiel*, Lefebvre, 1970), aquel que es producido por las múltiples contradicciones que presenta el *espacio abstracto* –individualismo–, y que caracteriza a las sociedades capitalistas, y que según Lefebvre busca dar cabida a las diferencias, ya que según Soja, el espacio abstracto es el encargado de “la homogénea repetición en el ámbito urbano, relacionada con una serie de conceptos y críticas a la condición urbana en la sociedad de consumo (la *société bureaucratique de consommation*) y, especialmente, al creciente poder del Estado y su modo de producción estatal” (1996:35). Como bien lo menciona Cuervo, “no obstante, las tendencias a la particularización aparecen en la medida en que cada hemisferio, cada región del planeta, cada país y ciudad resienten y asimilan estas transformaciones de forma muy particular y específica, haciendo prevalecer la singularidad y la diferencia.” (Cuervo, 2003:7)

El evidente surgimiento de las ciudades, en el plano del análisis de las políticas sociales, la gobernanza, el cambio climático y los procesos sociales, ha sido una característica del siglo XXI. Actualmente, existen en el mundo más de 300 regiones urbanas con más de un millón de habitantes, es decir, cerca de la mitad de la población del mundo (47%) vive en zonas urbanas, cifra que, según se estima, crecerá un 2% en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2015 (United Nations Population Division, 2001a). La concentración de personas, sus pautas de

excesivo. b) *Globalización ecológica*: las acciones que llevemos a cabo en un lugar de nuestro planeta tendrán efectos globales. La huella humana (footprint) respecto a la ecología incluye “aquellos aspectos de consumo de recursos y la producción de residuos para los cuales la tierra tiene capacidad regenerativa, y donde existen datos que permite esta demanda ser expresada en términos de áreas productivas” (Living planet report, 2012: 136). c) *Globalización económica*: el experto en materia de globalización Jagdish Bhagwati menciona que “la globalización económica supone la integración de las economías nacionales en la economía internacional mediante el comercio, la inversión extranjera directa (por parte de las empresas multinacionales), los flujos de capital a corto plazo, los flujos internacionales de trabajadores y recursos humanos en general, y los flujos de tecnología” (Bhagwati, 2004). d) *Globalización del trabajo*: ahora es posible obtener servicios y tener producción a distancia, es frecuente que existan personas que trabajan para la misma empresa pero físicamente están en lados opuestos del mundo. Muchas empresas se encuentran establecidas en cierto país pero contratan mano de obra barata en otro. e) *Globalización cultural*: Roland Robertson, opina que “la globalización fuera vista como algo que toma lugar e interviene en los niveles de conciencia humana así como en los términos de conexión y conectividad de la cultura” (Khondker, 2005).

consumo, sus tipos de desplazamientos y las actividades económicas urbanas, ejercen efectos de consideración en el ambiente en lo relativo al consumo de recursos y a la descarga de desechos.

Las ciudades, en la actualidad funcionan de forma progresiva como nodos espaciales de la economía global y como agentes diferenciados, en este sentido Sassen caracteriza este procesos como una *nueva era urbana* surgida de las transformaciones sociales, económicas y del espacio urbano en tres ciudades específicas, Nueva York, Londres y Tokio, cabezas de la red urbana mundial, y “ejemplos de las nuevas condiciones del despliegue de la relación entre economía mundial y vida urbana” (Cuervo, 2003:11), lo anterior a producido un suerte de espacios mundiales que ofrecen la oportunidad de atender de manera sostenible el crecimiento de la población, y que hoy han transformado a la mayoría de los países del mundo.

Por lo tanto, las regiones urbanas se han vuelto esenciales en la vida moderna y han reactivado su sentido como base de todas las formas de actividad productiva o financiera, esto último es importante, ya que es “a través de las finanzas más que por cualquier otro flujo internacional, como ha emergido una jerarquía global de ciudades, con Nueva York, Londres y Tokio no solamente como las ciudades líder, sino también como aquellas que cumplen las funciones de coordinación y operan como los mercados de venta y compra de capital y conocimiento” (Sassen, 1991: 327).

Aunque, este proceso global ha modificado la estructura clásica de los sistemas urbanos nacionales, al mismo tiempo, se establece un nueva jerarquía de escalas territoriales de relaciones económicas y de gobernabilidad interrelacionadas. Jordi Borja, explica que “aunque no se dispone de un sistema de regulación mundial se tiende a la creación de grandes espacios regionales reguladores y coordinadores

(NAFTA, Mercosur, UE) que tienen a su cargo la regulación supranacional y los procesos de descentralización” (Borja, 2007: 65)

Garza, en relación con lo anterior, nos permite comprender la forma a través de la cual este proceso termina plasmándose en una nueva configuración del sistema urbano nacional, de carácter policéntrico, que reemplaza el previo monocentrismo mexicano:

“As the 20th century comes to an end, the neoliberal adjustments required by economic globalization are being universally applied. The young conservatives in power in Mexico since 1983 have actively followed this path, though the final outcome may not be as successful as originally foreseen (...) In 1960, the Mexican urban system was highly concentrated, with Mexico City accounting for 37,6% of the national urban population (...) It may be concluded that between 1960 and 1995 the urban system based on high primacy of Mexico City, moved clearly towards a polycentric concentration in another five metropolitan areas” (1999:166).

Como consecuencia, hoy en día se han posicionado las regiones urbanas, básicamente adaptadas a las necesidades económicas del momento en forma de *clusters* como una respuesta estratégica a la creciente competencia económica que se caracteriza por el aumento de la incertidumbre y premia la innovación y el aprendizaje, por lo tanto la concentración territorial y la especialización permite aumentar la flexibilidad y aprovechar los recursos humanos, materiales y cognoscitivos existentes.

En este contexto, “las ciudades globales han integrado su funcionamiento y configurado un subsistema específico, han generado discontinuidades y rupturas con sus propios sistemas urbanos nacionales y regionales” [...] “esta discontinuidad se expresa en la persistente concentración espacial de las funciones terciarias superiores

en los centros globales y en el creciente distanciamiento con respecto a antiguas ciudades industriales prósperas y prominentes.”(Cuervo,2003:12)

Las ciudades y regiones tienen una nueva oportunidad para una inserción competitiva o para quedarse en una relativa marginación, con respecto al primer punto el término *competitividad en ciudades*, según Cabrero, Orihuela y Ziccardi “se refiere a la promoción de un entorno social, tecnológico, ambiental e institucional propicio para el mejor desempeño de las actividades económicas y del bienestar social (2013: 37), lo anterior se refiere al concepto de *competencias* que éstas ciudades del siglo XXI deben tener para participar en el entorno global, que ya se ha descrito, y además le son necesarias para crear ambientes propicios para el desarrollo de los agentes económicos y sociales en un entorno urbano.

Si consideramos que la globalización ha puesto en cuestión al Estado-nacional, que había surgido de la Paz de Westfalia, y que se caracterizaba, por un estado territorial, donde la nación y la economía se circunscribían dentro de las fronteras nacionales, según Prats, “ya no existe más como ideal creíble. Como lo ha señalado Habermas,

“Si el estado soberano ya no puede concebirse como indivisible sino compartido con agencias e instancias internacionales, si los estados ya no tienen control pleno sobre sus propios territorios, si las fronteras territoriales y políticas son cada vez más difusas y permeables, entonces los principios fundamentales de la democracia liberal (el autogobierno, el demos, el consenso, la representación y la soberanía popular) se vuelven problemáticos. La política nacional ya no coincide con el espacio donde se juega el destino de la comunidad política nacional.” (Prats, 2005: 10)

En este sentido, y regresando al cuestionamiento inicial de esta apartado ¿qué papel juegan las ciudades en este mundo globalizado?, ya revisamos que forman parte de

una constelación espacial⁴⁰ global, y que su actividad productiva es muy importante, sin embargo, Prats menciona que “una ubicación –sea un país, una región o una ciudad– no resulta competitiva porque ofrezca a las empresas mano de obra, capital, recursos humanos, recursos naturales, infraestructura o subvenciones.” (Prats, 2005: 16), es frecuente que esto pueda encontrarse cada vez en más ubicaciones, más bien, lo decisivo es que –en una ciudad– se ofrezca un entorno de negocios que permita a las empresas la aplicación de todos aquellos factores con alta productividad, en este sentido para Prats “la productividad es el determinante fundamental a largo plazo del nivel de vida de una nación. Un territorio sólo gana ventaja competitiva cuando es capaz de ofrecer a sus empresas la posibilidad de mejorar permanentemente la productividad.” (Prats, 2005: 17)

La visión que plantea Prats, es muy cercana al concepto que Porter (1980) acuñó sobre *competitividad*, y por supuesto que no considera el concepto de producción social del espacio, sin embargo esta visión esta ligada a los valores producto de la globalización de la economía. Así, las ciudades en este contexto, están obligadas a promover o crear condiciones con la participación de los actores económicos, sociales y políticos del entorno local, con el fin de que puedan atraer inversión y actividades productivas que idealmente generen riqueza, empleo y mejores condiciones de vida para sus habitantes.

Además de Henri Lefebvre, Manuel Castells –crítico del concepto de producción social del espacio– plantea un posición distinta a los argumentos de Prats, relaciona la problemática urbana con la problemática industrial, y la problemática espacial con la problemática social. De acuerdo con Baringo, el interés de Castells por la

⁴⁰ Para Porte, la competitividad se lograría en la medida que se aseguren las cuatro condiciones siguientes: 1) factores de producción necesarios, como son los recursos humanos especializados o la infraestructura requerida para competir en un sector determinado; 2) una demanda interior informada y exigente en relación al producto o servicio; 3) presencia en el territorio de sectores proveedores y afines que sean internacionalmente competitivos, y; 4) condiciones culturales e institucionales facilitadoras de la creación y la buena gestión empresarial, incluida la presencia de una competencia interior efectiva. Para Prats, la creación de estas condiciones es una responsabilidad compartida de los gobiernos y las empresas.

ciudad “deriva de su importancia como importante *contenedor* de las relaciones de producción y reproducción capitalistas, como muestra la definición que Castells hace de lo *urbano* y del *espacio urbano*.” (Baringo, 2012: 131)

“Lo urbano nos parece que connota directamente los procesos relativos a la fuerza de trabajo de modo diferente que en su aplicación directa al proceso de producción (pero no sin relaciones, puesto que toda su reproducción está marcada). El espacio urbano se convierte así en el espacio definido por una cierta porción de la fuerza de trabajo, delimitada, a un tiempo, por un mercado de empleo y por una unidad (relativa) de su existencia cotidiana. (Castells, 1974: 279)

Aunque la competitividad en las ciudades es un factor determinante en el desarrollo urbano y regional, lo que a su vez puede aumentar el bienestar de los ciudadanos, otro punto que se debe considerar es la *cohesión social*. Como ya lo hemos advertido, el resurgimiento de las ciudades en el siglo XXI y su vinculación con la globalización ha traído como consecuencia que las “características de las nuevas industrias líderes, sumadas a las transformaciones sociales y políticas de los Estados nacionales de los países desarrollados, han llevado a la conformación de una estructura social urbana polarizada y desigual.” (Cuervo,2003:13)

En este contexto, el término cohesión social se encuentra asociado a diversos objetivos de desarrollo social, como son la disminución de las desigualdades, la lucha contra cualquier forma de exclusión, la búsqueda del bienestar social y el mejoramiento de la calidad de vida, Prats dice que:

“Una economía de mercado eficiente es capaz de procurar crecimiento, pero lo hace siguiendo pautas de *creación destructiva* que pueden poner en riesgo la cohesión social y, a la larga, la viabilidad de la propia economía de mercado. Las economías de mercado eficientes garantizan el incremento de la riqueza total, pero no pueden garantizar la distribución de la riqueza en base a criterios de mérito. Por eso hasta los liberales más extremados reconocen que el mercado es incompatible con la justicia

distributiva y sólo consiente una justicia formal o procedimental. Por eso en todas las economías avanzadas las administraciones públicas y las organizaciones sociales [este tema lo explicaremos en capítulos más adelante] han asumido funciones de compensación de las graves contradicciones generadas por el mercado con el fin de salvar la cohesión o solidaridad social, es decir, la ciudadanía o sentido de pertenencia a una misma comunidad para que no se convierta en cinismo la proclamación de la igualdad ante la ley. El estado social es el correlato institucional de un proceso histórico cargado de conflictos que hoy expresa el aprendizaje realizado por los diversos actores económicos y sociales.” (Prats, 2005: 19)

La verdadera preocupación por la cohesión social está relacionada con el mantenimiento del orden y la estabilidad política, pues se considera que cuando la cohesión social se ve amenazada, se genera anomia (Durkheim). La cohesión social, por tanto, constituye una alerta constante a los peligros que traería el deterioro y la desintegración social, por ello este concepto tiene dos dimensiones: a) la *exclusión social* y b) el *capital social*.

Aunque analíticamente ambas dimensiones pueden separarse, en las ciudades aparecen mutuamente determinadas y entrelazadas, sin embargo, la dimensión de exclusión social es el término que da comienzo a la idea de la fragmentación, ya que este concepto hace referencia a los factores que contribuyen a desvincular a algunas personas y comunidades de las tendencias y procesos centrales de la sociedad y la economía, según Díaz y Rodríguez:

“La exclusión social ayuda a esclarecer los procesos que generan y sostienen la desvinculación y la marginación: los bajos ingresos, el desempleo y las cuestiones culturales. Respecto a la exclusión social es preciso hacer algunas puntualizaciones: a) siempre es relativa; es decir, depende del contexto de la sociedad en la que él o los excluidos se encuentran: de sus tendencias, valores y procesos centrales (mainstream); b) siempre es producto de malas decisiones; y c) es dinámica, es decir, supone la

persistencia de la situación de exclusión y pocas expectativas de salir de ellas. (Turok, Kearns y Goodlad, 1999)” (2013: 136)

Este concepto, se aborda a partir de indicadores relacionados con el ingreso económico de ciertos sectores de la población y se enfoca en qué es lo que se puede hacer con dicho ingreso, al mismo tiempo que cuestiona las consecuencias de quedar al margen del mercado y el cómo se reproduce la propia exclusión. Díaz y Rodríguez, explican que “en los vecindarios más pobres, por ejemplo, la calidad de los servicios suele ser muy mala debido a que la demanda de dichos servicios es menor como consecuencia del bajo ingreso. También adquiere relevancia la calidad de vida; es decir, las posibilidades para construir capacidades, el nivel escolar, el acceso a servicios de salud, las condiciones de vivienda, el índice de criminalidad, entre otros.”(2013: 136-137)

Existen otras variables relacionadas con las ciudades, que pueden ser causa u efecto de la exclusión social, la agregación del territorio y las diferencias en calidad de los barrios o en la estabilidad social, o bien el grado de comunicación que mantiene con los procesos centrales y los dispositivos que generan para insertarse en ellos. Sin embargo, no olvidemos que las ciudades “atraen poblaciones de bajos ingresos que se encuentran alojadas en entornos altamente deteriorados y empobrecidos. Se produce así una *gentrificación* urbana ambivalente y polarizada” (Cuervo,2003:13)

Para Lefebvre, estos contra-espacios de la diferencia, con sus contradicciones inherentes y potencial de conflicto, se convierten también en espacios para hacer frente a los esfuerzos de homogeneización por parte de los espacios (abstractos) de dominación. Para él mismo:

“La lucha de clases es el principal motor del proceso en donde juegan un papel crucial los dominados (minorías, mujeres, etcétera) en la búsqueda por la *reapropiación* de los espacios de la diferencia (diferenciales). El derecho a la

diferencia (le droit à la différence), como un derecho conseguido a través de la lucha concreta en la ciudad.” (Lefebvre, 1974:456-457)

La fragmentación de la Ciudades

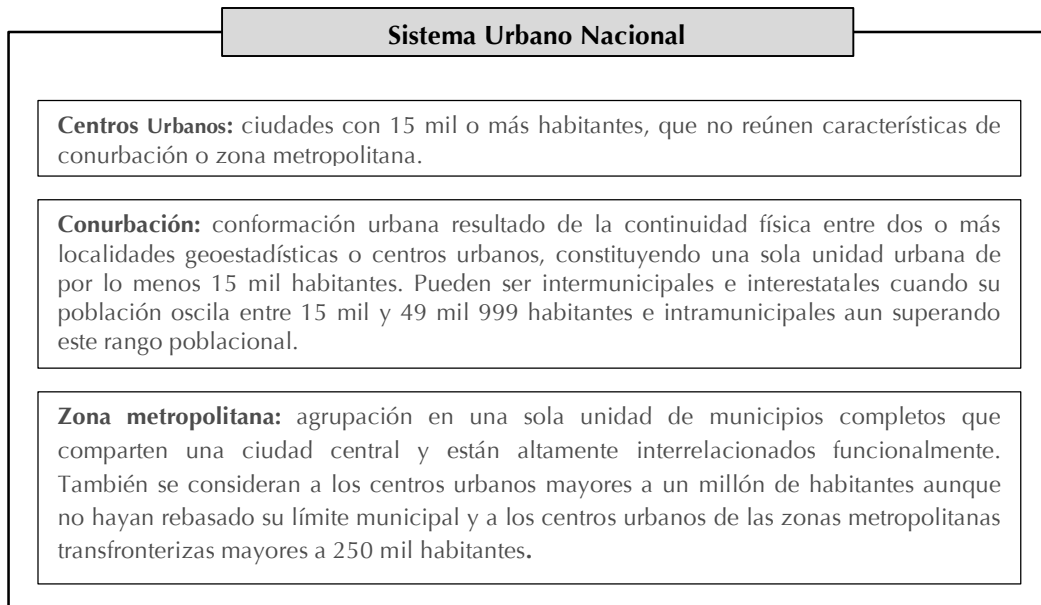
A inicios del siglo XXI, México ha mostrado una tendencia a la *metropolización*, se puede decir que México es cada vez más urbano, el 75% de los mexicanos habitan en alguna de las ciudades que conforman el Sistema Urbano Nacional (SUN), esto plantea múltiples desafíos, como la puesta en marcha de políticas públicas y programas integrales que atiendan eficazmente a grupos mayoritarios de la población, el fortalecimiento de las capacidades de las administraciones públicas locales, que pueda conducir el desarrollo social y urbano de manera eficiente, evitando la expansión desordenada, desarticulada y segregada de las ciudades.

Hasta el 2012, se identificaron 384 ciudades de más de 15 mil habitantes en el Sistema Urbano Nacional, de las cuales 59 eran Zonas Metropolitanas, 78 conurbaciones y 247 centros urbanos. En estas 384 ciudades habitan más de 81.2 millones de personas, lo que representa el 72.3% de la población mexicana.

Magnitud y complejidad son los dos atributos esenciales de una ciudad contemporánea, desde el lenguaje formal, la ciudad puede entenderse como “una agrupación de personas en un espacio físico continuo, en donde históricamente se han manifestado las realidades sociales, económicas y demográficas.” (SUN, 2012: 11). Este concepto, alude principalmente al componente físicoterritorial. Además, la ciudad es un espacio ordenado de usos y flujos, de relaciones y transacciones, y posee una multidimensionalidad, en tres niveles: la tecnológica; la material; y sobre esas dos la política.

El SUN se clasifica de acuerdo a un proceso de urbanización que distingue tres tipos de ciudades. La primera corresponde a los *centros urbanos*, que generalmente se

encuentran en una primera etapa de formación. Enseguida, se encuentran las *conurbaciones*, que representan la expansión del área de los centros urbanos hasta que absorben a otro centro urbano o, bien, alguna localidad de menor tamaño. El tercer tipo de ciudad corresponde con las *zonas metropolitanas*, que a su vez, resultan del crecimiento de las conurbaciones (ver siguiente figura).



Fuente: Sistema Urbano Nacional, CONAPO, 2012: 13

Nuestro país vive un proceso de metropolización acelerado, sólo que según Rosique “sus grandes ciudades viven en la tensión entre las formas extremas de tradición y de modernidad, pero aun así, esta factura genera oportunidades de integración social, mientras que mantiene fuertes desigualdades y procesos de exclusión social para la mayoría de la población” (2006: 28)

En este sentido, se entiende por *metropolización*, al crecimiento demográfico, espacial y operativo de las metrópolis o grandes ciudades que se caracterizan por su elevada complejidad. La Ciudad de México, la cual es una metrópoli y forma parte de una Zona Metropolitana (ZM), ha presentado un proceso de metropolización

caracterizado por: 1) un crecimiento demográfico del 1%; y 2) prevalencia de grupos en situación de pobreza.

La Ciudad de México o Distrito Federal (D.F.), forma parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), junto con un número creciente de municipios del Estado de México (entre 27 y 57 según los distintos análisis), conurbados al núcleo originario. De acuerdo con Gustavo Garza "El DF y la ZMCM operan como núcleo estructurador de un enorme sistema urbano en el centro del país, una *megalópolis* en formación, que integra económica, social y territorialmente en una trama discontinua a las áreas metropolitanas de Querétaro - San Juan del Río, Pachuca, Puebla - Tlaxcala - Santa Ana, Chautempan, Cuernavaca - Cuautla y Toluca - Lerma, además de un gran número de pueblos campesinos y artesanos insertos en la trama" (2000: 6).

Este fenómeno, ha provocado que el núcleo de la ZMCM, es decir el Distrito Federal ofrezca servicios públicos que atienden a la masa de población flotante proveniente de la Zona Metropolitana y otras localidades de estados vecinos, por lo que, el deterioro de las condiciones de vida es causa del empobrecimiento de una parte considerable de la población de la capital.

Los déficit surgen en todos los rubros de infraestructura y servicios sociales. La ciudad constituye una entidad colectiva, pero su apropiación y disfrute se privatiza e individualiza. Los costos siguen siendo comunitarios, pero no las ganancias. La metrópoli se fragmenta.

El abordaje de la cuestión de la fragmentación urbana reconoce fundamentalmente dos líneas de análisis: a) por un lado, aquella que se liga a procesos de desigualdad social y barreras materiales y/o inmateriales; por el otro, b) la que se relaciona con las discontinuidades en el proceso de expansión urbana respecto de la trama producto de los procesos de metropolización.

Espacio – Tiempo: dos variables para analizar el territorio

En la actualidad muchos estudios que se han hecho con relación al tema de la pobreza urbana se ubican en el contexto de la discusión sobre el estudio del sistema mundial y las ciudades globales, que como lo advierten algunos autores como Pradilla éste último ha tenido un uso indiscriminado, ya que al considerarse una derivación de la categoría de globalización en ocasiones se utiliza sin comprobación empírica, particularización o adecuación de los procesos que éstas generan (2008:2). Sin embargo, más allá de ser un problema meramente global la relevancia de la pobreza urbana es que ésta tiene una connotación espacial específica.

Ya que entramos al tema del espacio, conviene hacer un paréntesis y explicar a grandes rasgos el proceso que ha seguido su estudio. Parafraseando a Doreen Massey en su artículo *New Directions in Spaces*, antes de la década de los sesenta los geógrafos estaban más preocupados por estudiar la localidad y sus características, que la geografía se diluía en diversos enfoques, como: la geología, morfología, hidrología, suelos, climatología, flora, fauna, población (socio-demografía) y economía, a este periodo se le considera como una época totalmente descriptiva.

Durante los sesentas la discusión se centra en el concepto de región entendida como contenedor, desde dos perspectivas: la positivista con los modelos: LoschVani-Cristalled y la cuantitativa de Chorley. Con el inicio de la “Revolución Positivista” a la par del avance de las matemáticas y por medio de la estadística se busca hacer modelos que expliquen la realidad existen en el espacio. Sin embargo, con esta visión se pierde el individuo y la sociedad y se sustituye por números, así como también el territorio desaparece una vez más y lo importante se vuelve todo lo medible.

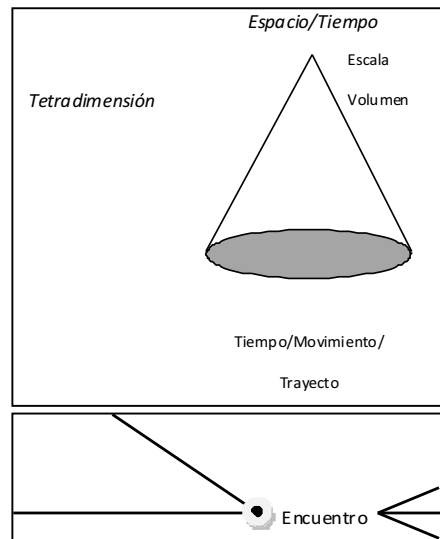
Es hasta la década de los setentas cuando el espacio comienza a comprenderse como un constructo social, es decir, se deja ver que el análisis del espacio se tiene que dar a partir del estudio de las relaciones sociales. Esta aproximación de la geografía a las ciencias sociales, establece que no hay procesos espaciales puros, más bien hay procesos particulares operando sobre el espacio.

Sin duda, un elemento que caracteriza al concepto de espacio es la multiplicidad de nociones ofrecidas sobre éste. Por ejemplo, para Massey en su artículo *Politics and Space/Time*, explica que en algunos debates sobre el espacio hay quien considera la política como un elemento importante, al mismo tiempo la misma autora menciona que otros autores no lo consideran así, por ejemplo mientras que para Fredric Jemson el espacio esta desprovisto (eliminación) de contradicciones-apolítico (conflicto), cuando cita a Laclau y sus *Nuevas Reflexiones en la Revolución de Nuestros Tiempo*, dice: “Los términos política y espacio según Ernesto Laclau en sus *Nuevas Reflexiones en la Revolución de Nuestros Tiempo*, son antinómicos. La política solo existe en tanto lo espacial nos elude” (Massey, 1992:66). Para Massey, tanto la visión de Laclau como la de Jemson presentan una visión del espacio estático, donde no existe la temporalidad, y por lo tanto no hay posibilidad de política.

De esta manera, hay una deconstrucción del tiempo, por ejemplo, para Laclau el espacio no tiene movimiento y por lo tanto, pareciera que el tiempo se mueve y el espacio permanece estático, es decir, el espacio es un soporte estático, por lo tanto lo importante son los sucesos no el continente. Aunque en realidad lo anterior puede ser cuestionado, ya que no solamente se mueve el espacio social, también se mueve el espacio físico aunque en plazos más largos (actualmente los cambios son más dramáticos por el fenómeno del cambio climático, por lo que el espacio pareciera que se mueve más rápido).

De esta manera Massey hace una contribución al planteamiento sobre el espacio/tiempo, al explicar que el espacio no es estático y que esta construido por

las relaciones sociales, lo que permite hablar de orden y caos en un mismo espacio, así mismo, el espacio es móvil y en dicha movilidad tiene una multidirección a otras escalas y donde se encuentran dos espacios es donde se dan las relaciones. Los encuentros pueden estar dados por la armonía (Laclau: la aceptación del otro) o el conflicto (Marx). Cuando se crea una tensión entre el espacio y tiempo es cuando se crea el momento para la política. La representación de Massey del Espacio/Tiempo es a través de la tetradimensión en donde el espacio tiene movimiento, tiempo y es ahí donde se dan los trayectos que generan los encuentros en distintas escalas (Ver Figura).



Fuente: Elaboración propia.
Representación del Espacio/Tiempo y los Encuentros. Doreen Massey.

Es evidente que en esta representación del espacio/tiempo la autora pone especial atención al espacio, ya que esta considera que el espacio no sólo se construye socialmente sino que la incidencia en lo social puede transformar el espacio.

Sin embargo, existen otros autores que le dan más importancia al tiempo que al espacio, tal es el caso de Immanuel Wallerstein en su texto *Time Of Space And The Space Of Time: The Future Of Social Science*, este autor, plantea el análisis como una sola dimensión tiempo/espacio que a través de la historia se ha utilizada de

distintas maneras. Trata de reconstruir el tiempo y a la vez la historia no el espacio, por medio de las siguientes categorías:

- Episódico geopolítico: ve la historia inmediata, lo que está sucediendo aquí y ahora, es coyuntural, es el espacio de los periódicos.
- Ideológico cíclico: situaciones que requieren de evaluación en el proceso de decisión en un lugar y tiempo específico implica un período en el cual transcurrirá el evento en el tiempo y espacio definidos.
- Estructural: se refiere a situaciones históricas que son a largo plazo.
- Eterno: Sin tiempo y espacio: de la religión y la ética.
- Transformación: enfatiza especialmente en la ocurrencia del suceso, y el efecto que tienen en las instituciones a nivel mundial. La llegada de Cristo marca el tiempo antes y después de Cristo, las Guerras Mundiales, etcétera.

Sin embargo, desde mi punto de vista esta es visión moderna en la que se subordina el espacio al tiempo y sigue siendo el espacio estático.

Por otra parte, David Harvey en su texto denominado *The postmodern condition*, hace de nuevo referencia al concepto de espacio y de tiempo y cómo a través de éstos se generan experiencias. Para Harvey, tanto el espacio como el tiempo son considerados como un atributo objetivo o más bien trata de “reconocer las múltiples cualidades objetivas que el tiempo y el espacio pueden expresar; el rol de las prácticas humanas en su construcción”(1989:228), que pueden acotarse, señalarse, medirse, es decir, una dimensión medible, sin embargo, implica también la forma como el individuo lo mide o lo percibe, es decir la comprensión del espacio-tiempo.

Por ejemplo, el desarrollo tecnológico en distintas áreas como el transporte, la informática y los medios de comunicación han transformado la manera como percibimos el tiempo, por el ejemplo; en el siglo XV transitar de Europa a América

llevaba meses en barco, sin embargo, en la actualidad el mismo viaje que era realizado en meses ahora se hace en horas debido a los distintos avances tecnológicos existentes, debido esto pareciera que las distancia y el tiempo se acorta o se comprime a tal grado que el espacio desaparece.

Esta visión es una concepción de espacio fijo, ahora ya no es contenedor, entonces, el espacio es confundido con la distancia que representa un factor de medición que ya no se hace en unidades de distancia sino en unidades de tiempo lo que provoca que se comprima y el espacio desaparece. El espacio esta subordinado al tiempo, medido en unidades de tiempo y entonces el espacio se desvanece.

La anterior es la visión que Massey crítica, ya que esta autora explica que el espacio no es distancia y no se debe supeditar al tiempo, ya que el espacio esta en movimiento.

Sin embargo, un factor importante de lo expuesto por Harvey es la incidencia de la estética que fija el espacio, es decir, un juicio de valor, una percepción de los sujetos sobre un proceso: prosperidad, procesos productivos, estética perceptual de la economía. De esta manera, las concepciones objetivas de tiempo y espacio se han creado necesariamente a través de las prácticas y procesos materiales que sirven para producir la vida social, es evidente que estamos hablando que en este proceso hay una construcción social del espacio-tiempo también.

Harvey retoma a Lefebvre y coincide con el planteamiento de que el espacio se construye a partir de tres dimensiones: lo *experimentado* (se experimenta el espacio con las actividades diarias ya que éste esta construido de la misma forma y además de que se apropia y se domina), lo *percibido* (qué significado tiene el espacio y cómo entonces ese espacio se produce y se reproduce e incide en cómo imagino lo que estoy construyendo) y lo *imaginario* (posibilidades propias y de cada uno de los agentes para imaginar un espacio en el futuro). Lo anterior se resumen como un

conjunto de prácticas espaciales que se combinan con otros cuatro aspectos de la práctica social: 1. la capacidad de acceso y de distanciamiento hablan del rol de la “fricción por distancia” en los asuntos humanos; 2. la apropiación del espacio examina la forma en que el espacio es ocupado por objetos; y 3. el dominio del espacio refleja la forma en que individuos o grupos poderosos dominan la organización; y 4. la producción del espacio.

Por ejemplo, a partir de la representación del espacio (lo percibido) en relación con la dominación y control del espacio podemos obtener como prácticas espaciales: espacios prohibidos; «imperativos territoriales»; comunidad; cultura regional; nacionalismo; geopolítica; jerarquías. (Harvey, 1989: 244)

En este sentido, si el espacio es a la vez real y mental, puede abrirse a tres dimensiones, denominada la tríada, concepto que se revisa en el Capítulo 7 del libro *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio*. Un recorrido por los campos de las teorías cuya autora es Blanca R. Ramírez, en este documento se explica que la tríada de Lefebvre se conforma por la práctica espacial, las representaciones del espacio y los espacios de la representación (Ramírez, 2003: 145).

La práctica espacial, de una sociedad oculta su espacio; lo postula y lo presupone en una interacción dialéctica; lo produce lentamente como dueño y lo apropia. Desde el punto de vista analítico, la práctica espacial de una sociedad se revela a partir de descifrar su espacio. Por ejemplo, en el neocapitalismo, la práctica espacial incluye una asociación del espacio percibido, entre la realidad diaria (la rutina cotidiana y la realidad urbana (las rutas y las redes que vinculan los lugares de trabajo, la vida privada y del disfrute. (en Ramírez, 2003: 145)

Sin duda, la mayor parte de los planteamientos de Harvey tienen correspondencia con las aportaciones de Lefebvre y sobre todo en relación con su principal aportación: el espacio no esta dado más bien se reproduce.

Lefebvre a partir de su trabajo *La producción del espacio* (1991) y siguiendo con la discusión que se plantea más arriba, identifica tres espacios, a saber:

1. Espacio Físico: el estar ó estático, en movimiento, en relación con la naturaleza y que tiene que ver con la ubicación. (es del uno)
2. Espacio Social: el de las relaciones, de las prácticas (es del uno con el otro). La forma esta dada por elementos del mismo espacios que se organizan naturalmente y que parece que nada externo influye en la conformación de esa forma, sin embargo desde otra perspectiva la forma esta definida por el proceso, estructura y función.
3. Espacio Mental: el subjetivo del espacio físico y social

El espacio es parte de un proceso, por lo que éste no es fijo. Tanto el espacio físico como el del individuo se transforman mutuamente. Las relaciones entre individuos en el espacio se dan a través de relaciones de producción y de reproducción. De esta manera, según Lefebvre el espacio no es neutro.

Cabe mencionar, que existe una aproximación más a la relación espacio-tiempo, ésta se presenta en el texto de Anthony Giddens titulado *Tiempo, Espacio y Regionalización*, quien desde el inicio de su trabajo advierte que “la mayoría de los analistas sociales tratan al tiempo y el espacio como meros contornos de la acción y aceptan la visión de la mensurabilidad cronológica, y por lo tanto, omiten construir su pensamiento en torno de los modos en que los sistemas sociales se constituyen en un espacio-tiempo” (143).

A través de la geografía histórica, como la denomina Hägerstrand, toma como punto de partida el carácter rutinizado de la vida diaria, es decir, la serialidad de las sendas de vida. Las cinco facetas de la “realidad geográfico-histórica”: expresan los ejes materiales de la existencia humana y subatienden a todos los contextos de

asociación en condiciones de co-presencia, a continuación se enlistan cuatro factores mencionados por Giddens (1984) en su texto:

1. La corporeidad impone limitaciones estrictas a las capacidades de movimiento y de percepción del agente humano.
2. Ser para la muerte: el tiempo es un recurso escaso para el actor individual (finitud).
3. La capacidad limitada de los seres humanos para participar en más de una tarea al mismo tiempo (unicidad), existe una limitada capacidad de envase de un espacio-tiempo.
4. Un movimiento en el espacio es también un movimiento en el tiempo.

Como se puede observar el límite en este caso se vuelve el cuerpo mismo y el espacio y el tiempo son limitado, uno por el corporeidad del agente y el otro por la finitud.

De esta manera, se puede decir que la política, según Massey es un elemento importante del espacio, elemento que le da al espacio el carácter de no estático y que permite hablar de orden y caos a la vez. Por ejemplo, es una decisión política el diseñar un mapa donde se describa el porcentaje de población en situación de pobreza de patrimonio en el Distrito Federal, que se define como aquella identificación de hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación, definición establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) del Gobierno Federal.

Así mismo, retomamos el planteamiento Lefebvre en el que el espacio no está dado más bien se reproduce, lo que significa que el espacio es parte de un proceso, por lo que éste no es fijo, en este punto coincide con Massey, por lo que tanto el espacio físico como el individuo se transforman mutuamente. Basta ver la siguiente imagen

en la que se comparan dos fotografías de la Ciudad de México una de 1968 y otra de 2007, como se puede ver tanto el espacio físico como las prácticas espaciales han cambiado en 39 años, las aglomeraciones, el soporte material, las relaciones sociales, etcétera son notablemente diferentes, por lo que se puede decir que el espacio se reproduce y al mismo tiempo esta en movimiento

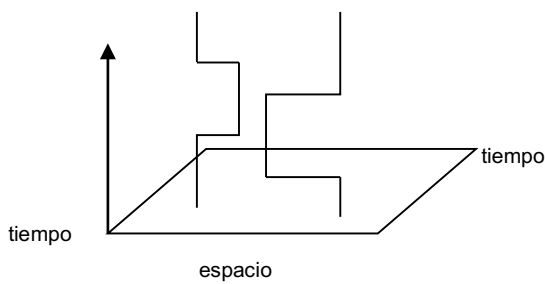
De la misma manera, retomamos de manera general lo expuesto por Harvey sobre la incidencia de la estética que fija el espacio, es decir, un juicio de valor, una percepción de los sujetos sobre un proceso. De esta manera, las concepciones objetivas de tiempo y espacio se han creado necesariamente a través de las prácticas y procesos espaciales que sirven para producir la vida social.

Retomando de nuevo a Lefebvre tomamos en cuenta que el espacio se construye a partir de tres dimensiones: lo experimentado, lo percibido y lo imaginario, en conjunto se denominan prácticas espaciales. A partir de estos elementos el individuo hace una representación de su espacio. Si observamos la imagen contigua la percepción sobre la pobreza urbana ha cambiado también en los últimos años, mientras que en el siglo XX la pobreza urbana se experimentaba o percibía en las grandes vecindades de la época de los cincuentas, en la actualidad éste tipo de pobreza se asocia con asentamientos irregulares como se observa en la imagen de abajo. Al mismo tiempo, representación del espacio (lo percibido) en relación con la dominación y control del espacio dan como resultado prácticas espaciales denominadas espacios prohibidos, es decir aquellos espacios que se pretende negar por su connotación. Sólo basta preguntar a la población en general qué piensan sobre la Delegación Iztapalapa o sobre Tepito, que desde mi opinión son uno de los más grandes espacios prohibidos de la ciudad.

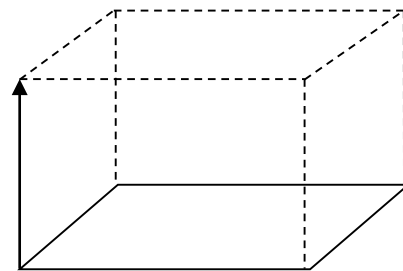
En conclusión, este tema puede ser abordado desde dos perspectivas diferentes una en la cual el espacio esta dado y es estático y otra donde el espacio se produce y en donde se dan las relaciones.

Trayectorias, encuentros y relaciones

Para tratar este tema nuevamente tomaremos como referencia el texto de Anthony Giddens titulado *Tiempo, Espacio y Regionalización*, en éste se menciona a las trayectorias en término de Hägerstrand y explica que éstas “se tienen que acomodar bajo las presiones y las oportunidades que derivan de su común existencia en el espacio y tiempo terrestre”(145) (ver imagen siguiente), es decir, los agentes no son meros cuerpos móviles sino que son seres intencionales con objetivos que se denomina proyectos. Estos proyectos tienen que utilizar los recursos limitados de tiempo y espacio, es decir las restricciones de capacidad y de superposición.



Co-locación en un espacio-tiempo



Espacio-tiempo tridimensional

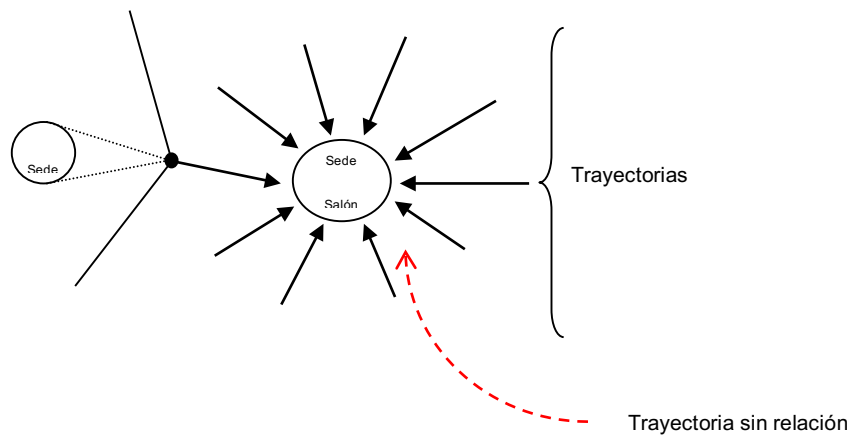
Giddens explica que “el volumen de espacio-tiempo disponible para un individuo en un día es un prisma que circunscribe la persecución de proyectos (Ver imagen siguiente). El tamaño de estos prismas se ven influidos por el grado de convergencia espacio-temporal de los medios de comunicación y de transformación que los agentes tienen a su disposición.” (147)

Esta idea en verdad es muy interesante sobre todo si la reflexionamos en relación al tema de la pobreza urbana, supongamos que una familia habita en una Unidad Territorial con muy alto grado de marginación en la Delegación Iztapalapa, esta familia esta integrada por un padre, una madre y tres hijos, el más pequeño tiene 16

años y estudia el nivel bachillerato en una escuela pública a dos horas de su casa, el segundo estudia la universidad en una escuela pública un poco más cerca y el tercero se tituló recientemente y ya trabaja para una empresa con un sueldo medianamente bueno. Su padre trabaja como obrero y apenas gana más de un salario mínimo diario, con lo que tiene que pagar algunos gastos relativos al uso de servicios de la vivienda en donde viven y la alimentación, por otra parte su madre no trabaja pero todo el día se encuentra haciendo sus actividades como ama de casa como lo ha hecho por más de cincuenta años. Por lo que, al hijo mayor se le ha adjudicado la responsabilidad de los otros dos e incluso al segundo le paga sus estudios en la universidad además de la aportación que hace a su casa, el horario de trabajo del hermano mayor es de 9:00 de la mañana a 6:00 de la tarde, pero su trabajo se encuentra por las escuelas de sus hermanos, entonces antes de llegar a su trabajo tiene que pasar a dejar a su hermano más pequeño al bachillerato y al segundo a la universidad.

Un día el hermano mayor tiene la oportunidad de obtener un mejor empleo en el cual sería mejor remunerado con lo cual elevaría considerablemente el nivel de vida de su familia, sin embargo éste se encuentra en un sitio más alejado de la escuela de sus hermanos, tendría que entrar una hora más temprano y le empezarían a pagar dentro de tres meses. Si eligiera el empleo mejor remunerado, podría comprarse un automóvil, pero no le alcanzaría el tiempo para dejar a sus hermanos en sus respectivas escuelas y regresar a su trabajo, además no podría darse el lujo de recibir su primer pago dentro de tres meses. Estas restricciones de espacio-tiempo que se representa con un prisma circunscriben la persecución de proyectos, además que la decisión de quedarse en el primer empleo menor remunerado obedece a una restricción de capacidad y superposición, por lo que estas limitaciones obligan al agente repensar sus proyectos que muchas veces impactan en su nivel de vida y como este muchos ejemplos.

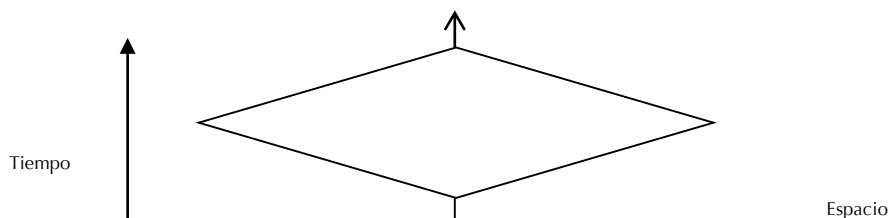
Giddens habla de que el espacio se vive y se transforma, por lo que ha este autor no se le puede considerar posmoderno. Sin embargo, una aportación importante es el hecho de poner sobre tintero la discusión en torno a las rutinas-trayectorias y la sede-local como el lugar de encuentro donde se dan la relación entre los agentes, es decir, como lo muestra la siguiente figura, los agentes inician su trayectoria desde su sede, que en esta caso puede ser casa, desde ese momento las trayectorias de los agentes cuya sede en común es un salón de clase específico se dirigen hacia allá y en el camino pueden ser que se crucen con otras trayectorias provocando encuentros, pero al mismo tiempo puede haber trayectorias sin relación



En este momento hemos estudiado las relaciones, desde Giddens, es decir, desde la idea de que el espacio se construye a partir de rutinas a través de movimientos-trayectorias y entonces las relaciones se constituyen por medio de encuentros cara-cara, por lo que el agente es el móvil principalmente y es el que constituye los encuentros. Por lo tanto el término de relaciones es de tipo social.

Sin embargo, otros autores como Veltz en su texto *La polarización: Hechos, imágenes, teorías*, conceptualiza al espacio como un conjunto de redes donde las relaciones se dan a partir de cruces de infraestructura, en donde los agentes son empresas y mercancías y por lo tanto el término de relaciones es de tipo económica. En este sentido, Veltz explica que las relaciones se definen como la interacción entre dos o más personas o como los encuentros, intercambios y vínculos entre el tú y tú como redes. Entonces, el espacio pasa de ser un espacio plano bidimensional a un espacio que fluye y que estos se dan de muy diferente índole (flujos). En este contexto, la variable tecnológica tiene gran importancia, específicamente en comunicaciones y transportes = servicios e infraestructura.

Por otra parte Massey, habla de relaciones y explica que el espacio no es estático y que esta construido por las relaciones sociales. De esta manera define al espacio como algo móvil y en dicha movilidad tiene una multidirección a otras escalas y donde se encuentran dos espacios es donde se dan las relaciones.



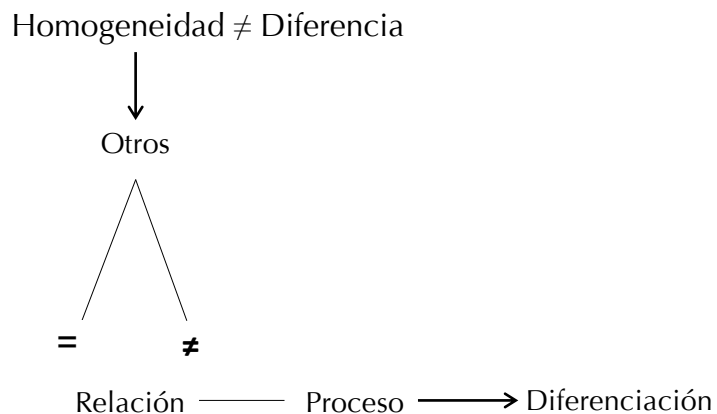
De esta manera, Doreen Massey en su texto titulado *La geometría de poder y un sentido progresivo del lugar*, va más allá y explica que el sentido progresivo del lugar no es único porque esta en continua movilización y es a través de esta que genera encuentros que no necesariamente son físicos, ya que se pueden dar a través de medios de comunicación como revistas, películas, periódicos, tv, etcétera, gracias a la globalización. Por lo tanto, las identidades no son definidas, ni permanentes, ni delimitadas en el espacio.

Evidentemente, existen muchas perspectivas sobre el tema que estamos trabajando, sin embargo, si fuera necesario tomar una posición me parece que lo expuesto por Giddens, resultaría ser lo más cercano a una relación de tipo social, es decir, al plantearse la idea de que el espacio se construye a partir de rutinas y a través de movimientos-trayectorias, las relaciones se constituyen por medio de encuentros cara-cara, por lo que el agente es el móvil y quien constituye los encuentros.

Las diferencias: "otredad"

David Harvey, en su texto titulado *From space to place and back again: Reflections on the conditions of postmodernity*, hace un tratamiento de la diferencia y el concepto de los "otherness" (otredad/alteridad), esta discusión se da en el marco de la posmodernidad ya que al no haber un reconocimiento de los otros como tales se plantea la idea de empezar a reconocer la diferencia. El proceso de diferenciación nos lleva a reconocer que hay sujetos que son "otros" y que no son "tú", en muchas ocasiones el reconocimiento de los otros permite que te definas a ti mismo.

El concepto de diferencia es relacional, es decir para observar las diferencias debo reconocerme yo antes, por lo tanto si es un concepto relacional debe aceptar que hay otros que son igual (=) que yo y que otros son diferentes (\neq). Entonces el concepto de la diferencia se entiende como proceso y se observa en el espacio. A continuación se presenta en su forma de esquema.



La diferenciación es una acción, es decir, en esta acción constante de transformación de la sociedad y el espacio por el capitalismo lo que tenemos es una acción constante de homogeneidad vs diferencia. El objetivo es dar lógica a la diferencia y no buscar la homogeneidad a ultranza. Ya que en la visión de la homogeneidad solo veo a los que quiero ver y quienes son útiles.

Existen varias formas de entender la diferencia, para Harvey, las diferencias están dadas o se producen; si nos ubicamos en el capitalismo contemporáneo, las diferencias y la otredad son resultado de la simple lógica de inversión desigual del capital en cada momento de su evolución (1996:25). Sin embargo, aún en tiempos anteriores al capitalismo, las diferencias sociales, económicas, políticas y naturales formaban parte de las diversidades naturales y culturales que existían entre los grupos sociales. La diferencia también se ubican en las diferencias culturales (Grupta y Ferguson), es decir, la diferencia esta inmersa en el proceso mismo de la evolución y transformación de la humanidad.

Como se ha venido explicando, la diferencia es una relación y para poder reconocerla hay que hacer un juego constante entre el yo y nosotros y el tú y el yo. Para Susan J. Smith desde su texto *The Cultural Politics of Difference in Geography and Difference* parte de la comparación entre dos fiestas culturales, por un lado en la Toscana Italiana la fiesta de Palio (Siena) y por otro lado la fiesta cultural anual de Common Ridings en Escocia. A partir de su trabajo, identificó que la discusión de la diferencia tiene un contexto que la marca, y ésta no puede ser discutida así misma, por lo tanto, la diferencia es un proceso político, es decir se construye en términos de Lefebvre.

El concepto de diferencia es inherente a la política y a lo político, por lo que en este momento hay que repensar el concepto de diferencia. Si la construcción de la diferencia es un ejercicio de poder – velado o abierto, consiente o inconsciente,

rutinario o esporádico, moderado o agresivo- el seguimiento que puede explorar las diferencias debería ser posible a través del proceso político, cómo las personas buscan influir en curso de los eventos al servicio de intereses particulares.

Sin duda este resulta ser un tema relevante para el trabajo que me ocupa, como se ha mencionado antes el proceso de diferenciación nos lleva a reconocer que hay sujetos que son “otros” y que no son “tú”, en muchas ocasiones el reconocimiento de los otros permite que te definas a ti mismo, pero no sólo esto es importante en el contexto de la diferencia, ésta es un proceso que se construye socialmente y que tiene una connotación eminentemente política, es un ejercicio de poder velado o abierto, consiente o inconsciente, rutinario o esporádico, moderado o agresivo.

Sin duda el reconocimiento de las diferencias en el tema de la pobreza en general y de la pobreza urbana en específico es relevante, sin embargo, va depender del alcance de esta diferencia lo que va determinar el número de los otros que serán contemplados por el gobierno y considerados en sus programas. Y sin duda, su connotación política de ésta es tal que se plantean los siguientes discursos: diez años de gobierno del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el Distrito Federal, significa también el establecimiento de una lucha entre modelos sociales, es decir, entre el universalismo social vs el neoliberalismo social del gobierno federal. Sin duda en el fondo de esta idea subyace la manera como se reconocen a los otros, es decir, el Gobierno de Distrito Federal reconoce a los otros de manera diferente a cómo lo hace el Gobierno Federal. Por ejemplo, los homosexuales, las madres solteras, los adultos mayores, las personas enfermas de SIDA, los vagabundos, etcétera.

Capítulo VI

La Política Social de la Ciudad de México

El procesos de urbanización y de concentración de la población en la Ciudad de México plantea múltiples desafíos, como la puesta en marcha de políticas públicas y programas integrales que atiendan eficazmente a grupos mayoritarios de la población, el fortalecimiento de las capacidades de las administraciones públicas locales, desde el punto de vista de los nuevos modelos de gestión pública –vistos en el capítulo anterior–, que pueda conducir el desarrollo social y urbano de manera eficiente, evitando la expansión desordenada, desarticulada y segregada de las ciudades, ya que la concentración de población en zonas urbanas se traduce en mayor presión sobre los recursos como el agua, electricidad, vivienda, servicios de salud, educación y empleo.

Pero, en sentido estricto ¿qué se entiende por política social?

Lo primero, es plantear si la política social tiene un campo específico de actuación, y vinculado a esta definición, si es complementaria a la política económica, o por el contrario, la política social es comprensiva de ésta; y por último, si ambos campos de las políticas, no tienen nada que ver entre sí, por lo tanto, la necesidad de una coordinación entre ellas, no sólo es innecesaria, sino, inclusive, hasta inconveniente.

Lo anterior, es necesario desarrollarlo teniendo en cuenta que las actuales políticas y programas sociales se ostentan como las acciones más exitosas y mejor orientadas en su efectividad y eficiencia sociales, lo cual como tratará de demostrarse en este subcapítulo, se sostiene a partir de una artificiosa separación entre lo social y lo económico.

Utilizando sus propios términos, el conjunto de programas que actualmente integran la política social del Gobierno mexicano son programas focalizados diseñados a partir de diagnósticos elaborados bajo un alto rigor técnico, y verificados en sus impactos, con técnicas y metodologías adecuadas de evaluación, por lo que, no hay duda de su eficiencia y efectividad. Es decir, puesto que dichos programas, cubren todos los requisitos técnicos de la evaluación ex ante (diseño) y de la evaluación ex post (resultados e impacto), entonces, hay un juicio positivo inapelable sobre su pertinencia y resultados⁴¹.

Buena parte de estas afirmaciones, aparentemente ofrecen una relativa consistencia conceptual, sin embargo, se parte de una premisa que, hemos dicho, no es sostenible: la separación entre lo social y lo económico, es decir, entre la política económica y la política social existe una articulación estructural que las hace interdependientes, tal que los orígenes y causales estructurales de la pobreza (problema fundamental al que se enfrenta la política social) tienen que buscarse en el entorno económico y en consecuencia, las medidas de solución o disminución del problema deben tener como requisito una estrecha coordinación entre la política social y la política económica. De otro modo, la política social se ve seriamente limitada en su efectividad o alcances, esto es, no resuelve, sólo atenúa el problema en el corto plazo, con paliativos a situaciones de pobreza y marginación social cada vez más insostenibles e intolerables, a la vez que los recursos fiscales que se

⁴¹ En su más clara expresión tecnocrática parecen decir que no hay nada que discutir frente a un dictamen de la ciencia y de la técnica. Son sorprendentes estas aseveraciones que se hacen con el mayor simplismo y el menor conocimiento sobre la evolución de la planeación y de la gestión estratégica, como si esta corriente de pensamiento, se hubiera estacionado alrededor de la década de los sesentas y setentas (primera fase de su desarrollo), cuando se creía que el problema de una política, programa o proyecto se reducía a una adecuada proyección o diseño, ya que todos sus elementos eran totalmente previsibles, de modo que posteriormente, sólo habría que verificar, sin más, que lo previsto se hubiera cumplido rigurosamente. Los problemas de viabilidad del proyecto, de instrumentación y de gestión, se remitían tautológicamente a un problema de diseño, a que no se hicieron “todas” las previsiones, o éstas, no fueron las “adecuadas”, en este sentido, la gestión no se contemplaba como un problema complejo y con relativa autonomía, con respecto a la fase de diseño; en suma, la gestión, simplemente, no se consideraba. A raíz de los fracasos en estas corrientes convencionales de pensamiento, se dieron cuenta, primero, que era prácticamente imposible prever todos y cada uno de los elementos de un programa, proyecto o política; segundo, aunque esta labor llegara a ser factible, realmente no tenía sentido hacerlo, puesto que en la experiencia, los pronósticos por más bien elaborados que estuvieran, rara vez coincidían con la realidad (Matus, 1984; Mintzberg *et al.*, 2003; Arellano, 2004).

canalizan a los programas sociales crecen indefinidamente al tiempo que los resultados son más precarios.

En los modernos programas sociales, si bien no hay un rechazo explícito a esta interdependencia, el diagnóstico y el diseño de las políticas y programas sociales, parecen sustraerse de todo planteamiento económico: las políticas y programas sociales se han diseñado conforme a un diagnóstico en el que el problema fundamental es la pobreza, en particular, la pobreza extrema; los factores o causas fundamentales de este problema, más que remitirse a causas estructurales de orden económico, se ubican bajo un pretendido enfoque humanista, en causas de orden sociológico y cultural: la familia, se contempla en estas modernas concepciones como el “factor causal intergeneracional de la pobreza” (Cohen y Franco, 2006).

Por último, la política y programas sociales que se han diseñado son focalizados y de corte compensatorio en cuanto que se corresponden con una concepción en la que lo importante es ubicar con precisión el “mal” (la pobreza extrema) alrededor del cual deben focalizarse las acciones y programas públicos, garantizando así su eficacia y efectividad; pero además también son equitativos, dado que se trata de acciones y programas que se han formulado bajo los principios compensatorios de John Rawls en la medida en que se encaminan a apoyar a la población más débil, a la que tiene mayores necesidades (Rawls, 1996).

La aplicación del principio de compensación exige cumplir con determinadas condiciones, entre las que destaca el manejo de una concepción sintética de lo social, tal que, al mismo tiempo que el campo social se amplía, se requiere entenderla como una totalidad y con niveles claros de jerarquización, de manera que el establecimiento de prioridades sea factible.

En esta perspectiva, caben dos apreciaciones, la primera, se refiere a que en esta categoría de programas sociales compensatorios hay una peculiar forma de entender

esta totalidad, donde se jerarquiza, por decirlo de algún modo, lo social y antropológico, en detrimento de lo económico. La segunda apreciación, se refiere a que el establecimiento de las grandes prioridades (nutrición, educación, salud y vivienda), en primer término, es solamente discursivo, en tanto no se realicen las reformas institucionales que permitan superar la dispersión y excesiva fragmentación de la política social en múltiples acciones⁴², lo cual la torna inefectiva porque no llegan a producir un impacto de alta trascendencia en las causas del problema (Cohen y Franco, 1992).

Fundamentos de la política económica

El reconocimiento de los vínculos entre lo económico y lo social, y consecuentemente, la necesidad de coordinar la política social con la política económica, no implica, a su vez, que se desconozca la especificidad de la política social, y en este sentido, una autonomía relativa en su dinámica de comportamiento y de sus determinantes específicos, el problema, más bien, es determinar cuáles son los límites o fronteras de uno y otro campo. Desde el punto de vista clásico, los problemas fundamentales de la economía son la formación del excedente (producción) y su distribución⁴³ (distribución del ingreso), por consiguiente, la política económica puede ser entendida como el campo de actuación de todo aquello que se relacione, influya, condicione o determine el comportamiento de estos problemas de la economía. De acuerdo con este planteamiento, el empleo y la distribución del ingreso, con frecuencia reclamados como ejes de la política social, en realidad son variables fundamentales en la política económica.

⁴² En lo que se refiere al desarrollo rural, incluidos los programas sociales con incidencia en este medio, conforme al PEC de 2006, se contaba con alrededor de 133 programas. Incluyendo a los programas desarrollo social para el medio urbano, el espectro era todavía más amplio.

⁴³ Los problemas de la economía clásica son: formación del excedente, distribución del excedente y la formación de los precios. Estos últimos, aunque representan un problema fundamental, no es, en estricto sentido, un problema ontológico de la economía. Los precios, no obstante, sus estrechos vínculos con ellos, no son ni con mucho, los fines últimos de la economía (producción y distribución del ingreso) por más que así los presente el pensamiento económico convencional.

Estas decisiones sobre la distribución del ingreso y el empleo se encuadran en una racionalidad eminentemente económica. Si se trata de obtener el resultado óptimo o la mayor eficiencia, entonces, la distribución del ingreso y el empleo, aun cuando indudablemente sus parámetros o metas se determinan en la esfera política, estas decisiones tienen una repercusión y son de naturaleza económica, en tanto que su propósito sea adecuar la oferta a la estructura de la demanda que la distribución del ingreso determina, requisito para la estabilidad y mejor desempeño del sistema económico. Es claro que estas decisiones es deseable que tengan un sentido social pero no implica por este hecho que estén gobernadas por la política social.

Principios de la política social: equidad y eficiencia

La política social tiene un contenido propio relativamente independiente de la política económica, y en este sentido, de la producción, el empleo y la distribución del ingreso. Su contenido tiene que ver con la redistribución del ingreso así como con la operación de los sectores sociales: educación, salud, alimentación y vivienda, entre los más importantes.

La redistribución, no la distribución ni la generación de empleos, constituye el objeto de la política social, asimismo, se entiende que estas políticas están conducidas tanto por principios de equidad, como de eficiencia, procurando su combinación equilibrada, más que la exclusión de uno o de otro principio.

Conforme a los énfasis en esta combinación de principios, es como se definen las modalidades de la política social, en un extremo, las políticas para elevar el consumo o asistencialistas, y en el otro, las políticas de inversión en recursos humanos o sustentables. En el intermedio de estos extremos, pueden ser ubicadas las políticas promocionales, aquellas que tienen objetivos sociales y “de otra naturaleza”, como es el caso de los programas de desarrollo de microempresas (Cohen y Franco, 1992), las que han proliferado en la medida en que se ha ampliado

el sector informal de la economía hasta constituirse en un verdadero sector de la política social.

El balance entre los criterios de equidad, que definen la naturaleza propiamente dicha de las políticas sociales, con los criterios de eficiencia, que se acercan más a la lógica de la política económica, es un requisito importante en la medida en que se reconoce que ambas dimensiones se encuentran articuladas, de modo que los alcances de uno y otro, o mejor dicho, de los grados de subordinación de uno a otro, tendrán efectos determinantes en el bienestar social.

Si el desequilibrio es a favor de la equidad de “a cada quien según su necesidad”, donde todos reciben una proporción idéntica del pastel, entonces no habrá estímulos en el sistema económico, por lo que el pastel Producto Interno Bruto (PIB) se reducirá paulatinamente y, en consecuencia, disminuirá el bienestar de todos. Por el contrario, si el desequilibrio se inclina a la eficiencia, entonces habrá crecimiento económico, pero la desigualdad social crecerá ad infinitum, por lo que el bienestar también disminuye socialmente.

Cabe señalar, que tanto la política económica como la política social, son un testimonio de que el mercado, la “mano invisible” de Smith, es falible, por lo tanto, la necesidad de la intervención estatal; pero, debe advertirse, que la intervención estatal también tiene sus fallas y sus costos, por lo que tampoco es garantía de resultados óptimos. Entonces, se tiene que partir de modelos que no son perfectos (Albi, 2000) y de que su aplicación a la realidad está moldeada por factores políticos, sociales y culturales.

Estos dos extremos parecen estar representados en dos autores contemporáneos que no obstante coinciden en el marco amplio del liberalismo, mantienen dos posturas diferentes en torno a la definición de la política social y de la intervención estatal, de

acuerdo con los principios de equidad y eficiencia. Nosick (1974) quien mantiene una postura filosófica conducente al Estado mínimo:

“El Estado es legítimo sólo cuando se limita la protección de los individuos frente a la fuerza, el robo y el fraude, y hace cumplir los contratos. Cualquier otra función del Estado violará inevitablemente los derechos de los individuos, que incluyen el derecho a la propiedad como un derecho natural —es decir anterior a la propia existencia del Estado—, análogo a los derechos de la vida y la libertad...”(Albi, 2000).

Bajo este planteamiento del Estado mínimo, la política social no es una función legítima del Estado, su objeto, la redistribución del ingreso, en algún modo atenta contra la propiedad, derecho natural del hombre y no se identifica como respuesta del Gobierno en materia social, a las acciones contra la violencia del robo y el fraude, las cuales se encuadran en las políticas de orden y seguridad.

No exactamente en contraposición, pero sí con una posición diferente, John Rawls (1995) plantea un Estado solidario, a partir del concepto de justicia basado en la imparcialidad o lo que es más conocido de este autor, bajo el “velo de la ignorancia”⁴⁴, mediante el cual define los alcances de la actuación pública.

Para este autor, no hay discusión sobre algunos consensos sociales como la libertad y la igualdad del hombre con los límites, aceptados por todos: del respeto a la libertad de los demás y de igualdad sólo ante la ley⁴⁵; pero en lo que respecta a la justicia redistributiva, como materia de un tercer consenso social, no existe acuerdo.

⁴⁴ Se trata de una concepción donde los individuos deciden, un “contrato social” sobre la justicia distributiva sin tener en cuenta situaciones personales ni intereses particulares dentro de la sociedad. Hay en este autor una idea contractualista y un desarrollo en un marco influido por Kant (Albi, 2000).

⁴⁵ No es del todo cierto que no existan algunos problemas sobre todo de interpretación de cómo llevar a la práctica este precepto de “igualdad ante la Ley” o equidad horizontal, principio, que en última instancia, trata de restringir las posibilidades de actuación pública que sean discriminatorias.

De este modo, ante distribuciones iniciales de recursos de un individuo, por herencia y derechos, y distribuciones posteriores, a causa de la capacidad o de la suerte, a diferencia de Nosick, que considera que no es legítima una acción redistributiva por el Estado, Rawls sostiene que una política redistributiva es necesaria y justa, mientras ésta no empeore la posición de los individuos más desfavorecidos de la sociedad, sino por el contrario, la mejore.

Rawls admite la desigualdad sólo si mejora la posición de los peor situados en la sociedad. Así, para redistribuir hay que producir y crecer para generar la riqueza a repartir, entonces, previamente, son necesarios estímulos económicos que conducen a la desigualdad. Es importante señalar, por la repercusión que tiene en la orientación de las políticas sociales actuales, que esta mayor desigualdad es admitida por Rawls, siempre que su origen sea el esfuerzo realizado en igualdad de oportunidades⁴⁶. Entonces, puede resumirse en dos principios, la justicia redistributiva propuesta por Rawls: en primer lugar, que las desigualdades económicas y sociales deben estar vinculadas a cargos y posiciones abiertas a todos en condiciones de igualdad de oportunidades; y en segundo lugar, las desigualdades deben generar beneficios mayores a los miembros menos aventajados en la sociedad.

En la práctica es poco probable pensar que un individuo conocedor de sus posibilidades y de su situación, es decir, eliminando el supuesto del “velo de la ignorancia”, decida aceptar estos criterios de justicia distributiva propuestos por Rawls, sólo por imperativos morales, puesto que, por otro lado, dichos criterios no

⁴⁶ Paradójicamente, estos principios de Rawls, en el mundo real, y particularmente en el “capitalismo de compadres” de México, se aplican de manera inversa: las políticas más que buscar la igualdad de oportunidades para generar riqueza, se formulan bajo principios de exclusión y discriminación del capital nacional frente al foráneo; de la pequeña y mediana frente a la gran empresa; del trabajo frente al capital. De este modo, en lo referente al postulado de que los resultados de una nueva distribución más desigual sólo pueden aceptarse cuando hay mayores beneficios en favor de los miembros menos aventajados de una sociedad, se sustituye por el principio de una distribución que sólo beneficia a los sectores más fuertes de la sociedad, generando una polarización de alto riesgo social.

ofrecen posibilidad alguna para comparar las magnitudes de costos y beneficios de una política redistributiva (Albi, 2000).

El problema, como lo señala Amartya Sen, es un mundo económico, tan desligado de la ética, que nos avasalla; esta separación ha significado el “empobrecimiento” de la economía, en tal grado, que en la actualidad dicho conocimiento se concibe como ajeno al bienestar, con el “buen vivir” como se definía a la ética en el pensamiento Aristotélico (Sen, 1973).

Entonces, podemos concluir que las concepciones de justicia distributiva de aceptación casi generalizada, son, por una parte, la igualdad ante la ley o equidad horizontal; por otra parte, el principio de igualdad de oportunidades que apunta hacia un principio igualitario “débil” que se proyecta a una utilización individual mínima de determinados bienes y servicios, que de esta forma se convierten en bienes sociales o de consumo preferente para todos los individuos.

Dos paradigmas de políticas sociales: las políticas de desarrollo social o sociales

La política social tradicional se basa en un actor dominante, el Estado que actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y, esporádicamente, evaluador. Un paradigma emergente como lo explica Franco (1996), “recoge los antecedentes que mostraban el agotamiento de esta concentración de responsabilidades en el aparato estatal afirma que el Estado ya no hará las mismas cosas que en el pasado, ni de la misma manera. Será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos; ejercerá actividades de promoción; tendrá que asumir también funciones de ejecución de los programas, según algunos sólo de manera subsidiaria, esto es, en reemplazo (en "subsidio") de otros actores sociales llamados en primer lugar a cumplir esas tareas.”

El paradigma dominante de esta dicotomía se basa en un Estado fuertemente centralizado, mientras que el emergente tiende a privilegiar que las decisiones que se tomen en el ámbito local, para lo cual promueve tanto la desconcentración como la descentralización y la definición territorial como premisa de las particularidades en la definición de las políticas sociales.

Conviene recordar que la tendencia histórica latinoamericana ha sido centralizadora. En ello han influido, por un lado, razones de índole puramente económica, como la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones y la retroalimentación entre la toma de decisiones centralizada y la concentración de la actividad económica (Boisier, 1976), así como el proceso de concentración de la población en grandes ciudades y, por otro, características políticas, como la matriz unitaria, típica de la mayoría de los Estados de la región, el centralismo larvado que existe incluso en los que adoptaron estructuras federales, y las influencias culturales procedentes de países tradicionalmente centralizados, como Francia. También refuerza esa tendencia la debilidad de las instituciones locales y su falta de práctica en decidir sobre asuntos que les conciernen.

A continuación se presenta un cuadro con los paradigmas de la política social:

Capítulo VI

La Política Social de la Ciudad de México

	DOMINANTE	EMERGENTE
INSTITUCIONALIDAD (I)	MONOPOLIO ESTATAL - Financia - Diseña - Implementa - Controla Funciones unificadas	PLURALIDAD DE SUBSECTORES Estatal, Privado (comercial), Filantrópico (ong), e Informal (familia) Funciones separadas
INSTITUCIONALIDAD (II)	CENTRALISMO	DESCENTRALIZACIÓN
LÓGICA DE TOMA DE DECISIONES	BUROCRÁTICA - Estrategias macro - "El Estado sabe" - Asigna recursos vía administrativa - Usuario sin elección	DE PROYECTOS Asignación competitiva. Licitaciones Usuario propone "Capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse" (Fondos de inversión social)
FINANCIAMIENTO (I) FUENTES DE RECURSOS	ESTATAL	COFINANCIACIÓN "Lo que no cuesta, no vale". Recuperación de costos: "el que puede, debe pagar" [riesgo: marginar pobres]
FINANCIAMIENTO (II) ASIGNACIÓN DE RECURSOS	DE LA OFERTA Falta de competencia	SUBSIDIO A LA DEMANDA (creación de cuasimercados) Competencia Libertad de elegir [¿consumidor tiene información suficiente?]
OBJETIVO BUSCADO	UNIVERSALISMO DE LA OFERTA (alto costo, bajo impacto) Oferta homogénea disponible favorece a los informados, y organizados	UNIVERSALIDAD DE LA SATISFACCIÓN "tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente"
CRITERIOS DE PRIORIDAD Y EXPANSIÓN DEL SISTEMA	AMPLIACIÓN PROGRESIVA DE ARRIBA HACIA ABAJO (Acceso segmentado) Ergo: "a menor gasto social, menos equidad"	PRIMERO, LOS MAS NECESITADOS (Instrumento: FOCALIZACIÓN)
POBLACIÓN OBJETIVO	CLASE MEDIA GRUPOS ORGANIZADOS	POBRES
ENFOQUE	EN LOS MEDIOS - infraestructura social - gasto corriente	EN LOS FINES IMPACTO: magnitud del beneficio que recibe P.O., según objetivos buscados
INDICADOR UTILIZADO	GASTO PUBLICO SOCIAL	RELACIÓN COSTO-IMPACTO

Fuente: Rolando Franco, Los paradigmas de la política social en América Latina, CEPAL, 1996.

Sin duda, la primera limitante a la que se enfrentan estas políticas en México es la falta de debate en torno a su diseño, sus instituciones, sus objetivos y sus resultados;

Peter Drucker en su texto "La sociedad poscapitalista" resalta esta problemática:

“El último paso en una estrategia de cambio de rumbo es ver qué políticas y actividades han sido en parte un éxito y en parte un fracaso. Se intenta determinar qué ha sido lo que no ha tenido éxito para dejar de hacerlo. La primera pregunta es: ¿Qué debería abandonarse? Y luego se pregunta: ¿que funciona? y ¿de qué deberíamos hacer más?”⁴⁷

Martínez Assad y Ziccardi, ubican esta problemática en otro plano:

“Más allá de los acuciantes problemas de financiamiento y de las disfunciones siempre penosas de los aparatos, lo que se puso en tela de juicio fueron los principios organizadores de la solidaridad y la concepción misma de los derechos sociales. El problema es ahora de orden filosófico”(2000:704)

Nada más lejano a este tipo de planteamientos que lo que ocurre en México, donde las políticas sociales han estado confinadas a la tecnocracia gubernamental (políticas neoliberales) que a la par de la reestructuración del estado se comenzaron adoptar en la esfera de lo social adiestra y siniestra.

Ante esta propuesta subyace una nueva forma de entender el desarrollo social, es decir, ahora el Estado debe “enfocar” sus esfuerzos a satisfacer únicamente aquellas demandas que redundan en el beneficio de los sectores más necesitados y vulnerables de la sociedad, y entonces, se habla de la necesidad de adoptar políticas selectivas dirigidas a los sectores más desprotegidos y marginados (la focalización de la focalización), pero no a la sociedad en su conjunto, lo que trae como resultado un progresivo achicamiento del Estado en la economía además de una breve actuación en el campo de lo social.

⁴⁷ Véase Drucker Peter. “La sociedad poscapitalista”, primera edición, editorial Sudamericana, España, 1999, Pp. 276.

Sin embargo, como ya hemos mencionado antes existe el franco interés de quitarle énfasis a la importancia de las políticas sociales de cobertura amplia y universal, lo que ha generado la mayor parte de los conflictos sociales.

Si queremos conocer el modelo de desarrollo social que se implementará a lo largo y ancho del territorio nacional para los próximos años, debemos remitirnos al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006⁴⁸ (PND). Para el PND, el desarrollo humano y social se define como:

“Un proceso de cambio sustentado en la educación, tendiente a construir oportunidades de superación para amplios sectores de la población [...] que promueva conocimientos, competencias y destrezas, así como actitudes y valores para el acceso al mercado laboral, por lo que pone énfasis en la superación de las personas y de sus capacidades e iniciativas”(CAM, 2002:15)

El PND 2001-2006 tiene tres rasgos característicos, que se mencionan a continuación:

1. El gobierno federal retoma el modelo compensatorio de la política social, a través de la integración de los cuatro ejes rectores: generación de oportunidades de ingreso, de capital físico, capital humano y capital social, a través de acciones tendientes a la ampliación de la cobertura de servicios de salud, educación, seguridad social y empleo.
2. El gobierno federal amplía su horizonte en el terreno de los derechos civiles: igualdad de oportunidades, cohesión familiar, participación ciudadana y cultura ecológica. Factores que ponen énfasis en la familia como célula básica de la sociedad y en la participación individual como elemento de superación.

⁴⁸ Véase la página electrónica: <http://www.sedesol.gob.mx>

3. El gobierno federal se encuentra preocupado por su capacidad para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

La anterior definición de los rasgos fundamentales del PND 2001-2006, busca terminar con las críticas que se han hecho entorno a las políticas sociales durante mucho tiempo, entre las que se pueden señalar (Martínez y Ziccardi, 2000:707):

- a) Cuando se trata de los bienes básicos (salud, educación primaria) es difícil que se logre calidad si se destinan sólo a los más pobres.
- b) El carácter asistencialista de este tipo de políticas fue objeto de muchos cuestionamientos desde los años setenta, por los efectos políticos clientelares en que desembocan.
- c) Se trata de acciones que requieren de formas previas de organización y participación de los sectores populares.
- d) Se producen distorsiones en los beneficiarios y carecen de mecanismos de evaluación y seguimiento.
- e) Poseen un carácter transitorio y/o una temporalidad limitada en la creación de empleos o de infraestructura, con tendencia a revertir la situación de mejora en cuanto cesa el apoyo.¹

Sin embargo, muchas de las críticas a las políticas sociales en lugar de ir disminuyendo parece que van aumentando; aunque ya no es una sorpresa, la principal crítica a la que son objeto es que “las políticas se orientan siempre en un sentido de homogeneidad que la realidad no tiene” (Martínez y Ziccardi, 2000:709).

Una segunda crítica entorno a las políticas sociales, es el hecho de que en la actualidad “han ido perdiendo progresivamente el carácter colectivo y corporativo, para enfocarse a la generación de capacidades básicas en favor de los individuos, que les permita por decisión y esfuerzos propios, insertarse de manera progresiva en la sociedad”(Martínez, 2000:770).

Por otra parte, la situación actual en la que nos desarrollamos, nos enfrenta a procesos de cambios globales y reestructuración gubernamental, que han contribuido a ampliar las desigualdades estructurales (como la diferencia de ingresos de distintas categorías sociales), así como han permitido el surgimiento de “nuevas desigualdades” como las denomina Sara Gordon, éstas se han desarrollado:

“Como consecuencia de evoluciones técnicas, jurídicas o económicas o incluso de un cambio en la percepción de la relación entre los individuos. Están ligadas a cambios en las tendencias de la demanda y de la oferta de trabajo, manual y no manual, derivados de nuevos modos de producción o de procesos de desregulación institucional, a fenómenos de desempleo y a otros efectos del sistema económico, como la inflación y el alza de tasas de interés. La competencia incrementa la vulnerabilidad de las industrias de mano de obra intensiva, en tanto que el progreso técnico favorece el trabajo calificado, en una etapa en que el nivel elevado de las tasas de interés contribuye a valorizarlo.”(Gordon, 2000:59)

Lo anterior ha provocado que la definición de política social haya cambiado, asumiendo esta otra:

“Las políticas sociales son un conjunto articulado de lineamientos, formulaciones, decisiones, acciones y proyecciones estratégicas, explícitas, permanentes, sistemáticas y conflictuadas –consensadas socialmente, definidas desde los espacios estatales y civiles, tendientes a transformar o modificar el fondo y la forma de una cuestión o situación social específica. Toda política social además de servir como mecanismos de reproducción, asistencia, hegemonía, control y cohesión social, puede servir de acuerdo al contexto determinando que se desarrolle, como medio y fin para elevar las condiciones sociales de la población a partir, no solamente del acceso de servicios o beneficios sociales ofertados a sectores en desventaja social, sino a partir de medios organizativos o vehículos participativos indispensables para el reconocimiento y ejercicio de sus derechos sociales universales”(Elí Evangelista, 2001:141)

En esta definición, se abre nuevamente la discusión sobre la importancia de los actores en la construcción de políticas sociales, es decir, las políticas sociales no nada más son un conjunto de métodos, técnicas e instrumentos, en ellas también se encuentran fuerzas sociales que sirven como interlocutores, a veces como impugnadores e incluso como mediadores entre los grupos sociales, según Evangelista (2001:142):

- Son fuerzas sociales e institucionales.
- Tienen la posibilidad de hacerse presente en su contexto.
- Se reconocen como actores con potencialidades transformadoras.
- Promueven puentes de comunicación con actores de otros entornos.
- Se orientan a autoidentifican necesidades y recursos sociales.
- Problematizan cuestiones y/o, demandas sociales.
- Tienen la posibilidad, de acuerdo a su fuerza organizativa y a sus intereses estratégicos de incluir sus demandas en la agenda política.
- Son instancias activas, proactivas y creativas.
- Su funcionamiento es permanente.
- Buscan sistematizar respuestas colectivas y convertirlas en derechos sociales.
- Su objetivo sustantivo es concretizar sus aspiraciones, proyectos e intereses colectivos.
- Se organizan para divulgar y transmitir sus experiencias de lucha, negociación, alianzas, participación y movilización.

Existen diversas tipologías para caracterizar a los actores de la política social, pero la más generalizada es la siguiente:

- a) Actores de las iniciativas estatales: Estado, gobierno y sociedad política.
- b) Actores de las iniciativas privadas: Mercado e instituciones de asistencia privat.

- c) Actores de las iniciativas socio-civiles: Asociaciones civiles, movimientos ciudadanos y organizaciones civiles.

Sin duda, esta tríada social generará diferentes tipos de relaciones y coordinaciones:

“de conflictos/consenso, horizontales/verticales, democráticas/autoritarias, progresivas/regresivas, incluyentes/excluyentes, plurales/singulares, etc., las cuales dependerán del contexto social determinado, de la estructura y la complejidad política, de la correlación de fuerzas de cada uno de los actores.”(Evangelista, 2001:144)

Lo anterior nos lleva a repensar el concepto de política social, actualmente no es válido decir que la política social es sólo un intento de corregir o compensar la desigualdad que produce el mercado a la hora de repartir los recursos, sino y lo que es más grave, hay que entenderla como una “intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad, incluso más allá del mercado o de sus finalidades explícita, “naturalizando” e institucionalizando las desigualdades de clase, género, edad, etnia y cualquier otra.” (Adelantado, 2001:66). Por lo tanto, la política social podría entenderse como.

“El conjunto de decisiones y actuación público-administrativas, generadas en la esfera estatal, que inciden directamente y de formas diversas sobre la organización y la distribución de recursos de bienestar, y lo hace mediante regulaciones, servicios y transferencias. La secuencia de tales decisiones a lo largo del tiempo da forma a la importancia relativa de las esferas, y articula los ejes de desigualdad al establecer las reglas sobre que recursos se distribuyen, en que proporción, a quién, en que momento y de que forma. Esa secuencia de decisiones esta limitada por la capacidad de influencia de los actores en presencia, y limitada también por el contexto específico, que puede presentar restricciones de carácter estructural, estratégico, organizativo, político, de ciclo económico, demográfico o de cualquier otro tipo.”(Noguera, 2001:67)

Por lo tanto podríamos concluir que la política social no solo se genera a partir de la estructura social, sino que contribuye a los procesos de estructuración social e institucional, mediante diversas maneras de provocar cambios, un ejemplo de este tipo de cambios en las estructuras es el proceso de implementación de políticas sociales y el fortalecimiento o debilidad institucional que genera en los gobiernos locales.

La situación descrita obliga buscar alternativas para que la política social contribuya realmente a elevar los niveles de vida de la población, según Cohen y Franco (2000:28-36) es importante:

- a) Aumentar la eficiencia del gasto social: Hay que preocuparse por aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles e incrementar la eficacia en el logro de los objetivos de los proyectos que se financian con ellos. En muchas ocasiones los programas sociales suelen gastar de manera no óptima los recursos de que disponen, ello se debe a la ausencia de adecuados controles y a la no-utilización de las metodologías de evaluación que podrían permitir, por un lado, optar por las alternativas más económicas para alcanzar los objetivos buscados y, por otro, efectuar un seguimiento que permita reorientar el proyecto cuando se aprecia que los objetivos no están siendo alcanzados.
 - b) Lograr que los servicios se usen: Conseguir que los servicios lleguen realmente a los presuntos beneficiarios exige analizar tanto la manera en que se los oferta y los problemas de demanda que afectan a sus destinatarios potenciales.
- Redefinir la oferta. Hay que preocuparse de hacer llegar los bienes y servicios a los presuntos beneficiarios. En muchas ocasiones los programas presentan defectos en la manera como se los ofrece.

- Promover la demanda. Por el lado de la demanda, también es posible tomar medidas. Ante todo hay que suministrar información sobre los servicios existentes. En ocasiones, no se los usa porque se ignora lo que se ofrece en materia de servicios sociales. La solución es informarles, Utilizando por ejemplo los medios de comunicación de masas, entre otros posibles.
- c) Avanzar en el conocimiento técnico: La política social, como cualquier otra, tiene un elemento político y otro técnico. La voluntad política de llevar adelante determinadas acciones depende de consideraciones que son ajenas a esta discusión. Pero los técnicos pueden facilitarla mediante recomendaciones viables y eficientes.
- Realizar diagnósticos adecuados. No es posible que una política social sea eficaz y que utilice eficientemente los recursos existentes si no se dispone de un análisis objetivo de la situación social a modificar.
 - Mejorar los sistemas de información. La posibilidad de efectuar buenos diagnósticos depende también de que se disponga de la información adecuada no sólo para cuantificar los problemas existentes, sino para descubrirlos.
 - Evaluar los programas sociales. Los programas sociales usualmente no se evalúan. Por lo mismo, no es posible saber si los objetivos para los cuales fueron creados se están alcanzando. En los pocos casos en que existen evaluaciones, las sorpresas suelen ser notables. Por tanto, es razonable insistir en la conveniencia de la evaluación.
- d) Construir una nueva institucionalización: La administración de los programas y proyectos presenta problemas especialmente difíciles. Los intentos de reforma administrativa global usualmente han fracasado, por lo que parece más adecuado postular avances parciales que tiendan a lograr persistencia y continuidad en las acciones.

- Ante todo, hay que evitar duplicaciones y coordinar las instituciones. Un problema típico de las políticas sociales es su descoordinación.
- Establecer una autoridad o ejecutivo social. Parece razonable establecer una instancia administrativa con potestades suficientes para fijar prioridades válidas para toda o parte del área social, coordinar sus instituciones, asignar recursos, y efectuar el control, monitoreo y evaluación de la ejecución llevada a cabo por otras agencias.
- Obtener la participación de los usuarios. El rasgo más específico de las políticas sociales es que, en su fase de operación, requieren contar con el apoyo, la colaboración, la aceptación de los usuarios de los servicios. Las prestaciones sociales son continuas, lo que exige una necesaria relación entre una burocracia, pública o privada, y los usuarios.

Pare cerrar toda esta argumentación podríamos concluir que las políticas sociales actualmente:

- a. Cada vez tienen menor autonomía, ya que las relaciones estratégicas entre políticas, mercados y agentes se han vuelto cada vez más complejas y mediadas por la internacionalización.
- b. La sensibilidad “cotidiana” de las políticas es mayor a los cambios económicos y políticos internacionales, por la sobre exposición de dichas políticas a los flujos globalizadores que rebasan el marco internacional propiamente dicho.
- c. Las condiciones de gobernabilidad general son más dependientes de lo que ocurra en otros estados.
- d. Por último, pero no al último: la noción tradicional de soberanía se ve sometida a crecientes exigencias y críticas prácticas, porque no funcionan más como concepto ordenador central de la toma de decisiones en materia económica.

Programas federales de Desarrollo Social

Programas de la Secretaría de Desarrollo Social					
Tipo	Nombre	Descripción	Dependencias y grupo social que se relacionan	Objetivo	Población objetivo
Capacidades	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Son acciones destinadas al desarrollo humano de la población en pobreza extrema en zonas rurales y urbanas al otorgar apoyos en educación, salud, nutrición e ingresos.	SEP, SEDESOL, IMSS y gobiernos estatales y municipales.	Mejorar las condiciones de educación, salud, nutrición de las familias en pobreza extrema, mediante el otorgamiento de becas educativas, suplementos alimenticios, servicio médico y la entrega de apoyos monetarios.	Hogares en extrema pobreza de localidades rurales y urbanas.

Capítulo VI

La Política Social de la Ciudad de México

<p>Opciones productivas</p>	<p>Programa de Opciones Productivas</p>	<p>Este programa apoya el desarrollo de las capacidades de sus beneficiarios, impulsa sus iniciativas y la formación de grupos, estimula la creación de patrimonio y capital de trabajo y promueve la incorporación de beneficiarios a nuevas opciones productivas. Este programa contempla seis modalidades para el combate a la pobreza:</p>	<p>SEDESOL, a través de sus delegaciones estatales, el gobierno del estado, los municipios y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los propios beneficiarios y beneficiarias.</p>	<p>Desarrollar las capacidades productivas de sus beneficiarios. Promover la participación social en las actividades de control y vigilancia del programa, buscando que beneficiarios y OSC se conviertan en instancias de Contraloría Social.</p>	<p>Mujeres, hombres, unidades familiares, grupos sociales y organizaciones de productoras y productores en condiciones de pobreza que muestran iniciativas y capacidad productiva y que estén interesados en inscribirse en un círculo autogestivo de ahorro y financiamiento, atendiendo prioritariamente a los beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</p>
-----------------------------	---	--	---	--	--

Capítulo VI

La Política Social de la Ciudad de México

	Ahorrando Contigo	Apoya la compra de activos productivos y familiares mediante un esquema de ahorro con responsabilidad compartida constante. El apoyo en esta modalidad se otorgará por una sola vez y se darán hasta dos como máximo. El apoyo federal será equivalente al ahorro del beneficiario durante el periodo de responsabilidad compartida de (3 meses) máximo 1 mil 500 pesos.	Para recibir este apoyo, el solicitante deberá haber realizado depósitos mínimos de 50 pesos mensuales sin haber hecho retiros de la cuenta en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).	Mujeres y hombres que habitan en zonas urbanas de Alta concentración de pobreza.
--	-------------------	--	--	--

Capítulo VI

La Política Social de la Ciudad de México

	<p>Apoyo a la Palabra</p>	<p>Otorga recursos a las productoras y productores agrícolas para incentivar o diversificar la actividad económica en zonas temporales de baja productividad y/o alta siniestralidad. El apoyo federal que se otorgará a las productoras(es) agrícolas temporales será de hasta 550 pesos por hectárea, sin exceder de tres por productor.</p>	<p>Comité Comunitario, Delegación estatal de SEDESOL, Comité de Validación, la SAGARPA y gobiernos estatales.</p>		<p>Mujeres y hombres en condición de pobreza. Tendrán prioridad las personas que hayan sido beneficiadas por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.</p>
<p>Opciones productivas</p>	<p>Acompañamiento y Formación empresarial</p>	<p>Esta modalidad busca que los proyectos productivos cuenten con capacitación y asistencia técnica en sus procesos productivos y organizacionales, por despachos de asistencia técnica y profesionistas que cooperen en la fase de planeación.</p>	<p>Despachos de Asistencia técnica, Profesionistas y las beneficiarias(o s).</p>		<p>Personas, unidades de familiares o grupos sociales en condición de pobreza y con un proyecto en fase de planeación u operación, apoyado por este programa.</p>

Capítulo VI

La Política Social de la Ciudad de México

	Agencias de Desarrollo Local	Impulsa procesos de integración y proyectos de desarrollo económico regional a través de OSC conformadas como Agencias de Desarrollo Local.	OSC, SEDESOL, Comité Único de Validación Central de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano.		Es toda la población objetivo por medio de organizaciones de la sociedad civil conformadas como Agencias de Desarrollo Local.
	Crédito Productivo para Mujeres	Financia las iniciativas de las mujeres para la puesta en marcha de proyectos productivos que mejoren el nivel de vida de sus familias. Se otorgan apoyos federales máximos de hasta 10 mil pesos por persona o socia y de hasta 150 mil pesos por proyecto, recuperables en un plazo de cuatro años (tasa de interés del 3%).	Sistema de Ahorro y Crédito Popular o a través de instrumentos autogestivos de financiamiento local.		Grupo de mujeres en condiciones de pobreza, que desean emprender un proyecto productivo para mejorar las condiciones de vida de sus familias.

	Integración Productiva	<p>Apoya las actividades de organizaciones de productoras y productores que tienen suficiente nivel de desarrollo productivo, participan en más de un tramo de la cadena productiva de su actividad preponderante, integran un amplio número de productoras y productores o impactan en una o varias microrregiones. El monto federal máximo de apoyo será de 10 mil pesos por socio y hasta 5 millones por proyecto.</p>	SEDESOL, Comité Único de Validación Central de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano.		<p>Organizaciones de productores y productoras con alto nivel de desarrollo productivo y participantes en más de unos tramos de la cadena productiva, que impacten en una o varias microrregiones.</p>
Opciones productivas	Programa de Empleo Temporal	<p>Este programa permite la realización de obras y acciones mediante el uso intensivo de mano de obra en la rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura social y productiva básica de las zonas marginadas del medio rural y en aquellas localidades en</p>	SEDESOL, SEMARNAT, SAGARPA y la SCT.	<p>Incrementar las oportunidades de empleo de las familias rurales y en localidades en pobreza extrema mediante acciones intensivas de mano de obra no calificada para la creación, rehabilitación y</p>	<p>La población rural en pobreza extrema mayor de 16 años, pudiendo ser productores rurales, jornaleros con y sin tierra, hombres y mujeres dispuestos a participar en el PET.</p>

Capítulo VI

La Política Social de la Ciudad de México

		pobreza extrema, generando empleos temporales que permitan obtener ingresos a la población rural. El apoyo se otorga por jornal y se entrega en efectivo un máximo de 88 jornales.		mejoramiento de infraestructura productiva, comunitaria y familiar, con beneficios inmediatos y de largo plazo. Estas acciones elevar y diversificar el ingreso.	
Patrimonio	Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa"	Este programa atiende a la población de menores ingresos combinando su ahorro con subsidios directos, créditos y otras aportaciones. Los recursos de este programa se aplican otorgando a los beneficiarios un subsidio federal para la compra, edificación, ampliación o mejoramiento de la vivienda, que complementará la aportación de los gobiernos estatal o municipal o de ambos a ahorro del beneficiario. El programa tiene dos modalidades: la de subsidio para	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), gobiernos estatal o municipal	Otorgar apoyos económicos a las familias en pobreza que adquieran, modifiquen, amplíen o mejoren su vivienda. Aplicar un subsidio federal como detonador de la participación corresponsable de los tres órdenes de gobierno y de los sectores privado y social. Fomentar el ahorro, aprovechando las instancias de capacitación de ahorro social autorizadas por	Jefas(es) de hogar, de nacionalidad mexicana, cuyo ingreso no exceda el equivalente a 3 veces el salario mínimo vigente en el D. F., que requiera comprar o edificar una unidad básica de vivienda o ampliar y mejorar su vivienda actual. Derechohabientes del INFONAVIT, FOVISSSTE o de los organismos de seguridad social de las entidades federativas o de los municipios, cuyo ingreso no

Capítulo VI

La Política Social de la Ciudad de México

		vivienda donde se aplica el subprograma "Iniciamos tu casa"; y la modalidad de mejoramiento de la vivienda, en la cual se aplica el subprograma "Crece tu casa" y "Mejoramos tu casa".		las leyes aplicables en la materia.	exceda el equivalente a 2 veces el salario mínimo vigente en el D. F.
Inclusión	Programa Iniciativa Ciudadana 3X1	Tiene como característica principal la unión de esfuerzos y recursos de la Federación con los emigrantes radicados en el extranjero u organizaciones nacionales y con los estados y municipios, para concretar proyectos que permitan elevar la calidad de vida de la población.		Apoyar iniciativas ciudadanas para concretar proyectos que mejoren la calidad de vida de los habitantes, financiados con recursos de la Federación, estados, municipios y de los propios ciudadanos organizados, principalmente radicados en el extranjero.	Atiende a los habitantes de localidades marginadas, seleccionadas por los migrantes o ciudadanos, que necesitan mejorar su infraestructura social básica o desarrollar proyectos productivos.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social. Manual Ciudadano 2003. SEDESOL a los Ojos de Todos. Varias páginas.

La Política Social del Gobierno del Distrito Federal

El Gobierno del Distrito Federal (GDF) instrumenta alrededor de 53 programas públicos, estos programas se concentran en 11 dependencias⁴⁹ del gobierno central y están dirigidos al desarrollo social del DF. De acuerdo con el Programa de Desarrollo Social 2013-2018 del GDF, la concepción de la política social se encuentra sustentada en el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. No es, una política de oportunidades, sino de derechos, tal como lo establece el mismo documento.

Según lo establece el mismo programa, la política del desarrollo social no es una política de programas focalizados y condicionados de superación de la pobreza extrema, sino de combate a la desigualdad, promoción de la equidad y la inclusión social a través de políticas universalistas, territorializadas, que comprenden desde la atención de necesidades inmediatas y la creación del patrimonio familiar, hasta la formación sólida de capacidades con una política de respaldo al acceso a la educación y mejoramiento de la calidad educativa, con propósitos redistributivos hacia los grupos sociales, familias, personas y ámbitos territoriales en condiciones de pobreza, exclusión o discriminación.

En términos generales, el Programa de Desarrollo Social 2013-2018 establece una política que adopta criterios universales, combinados con criterios territoriales y con la identificación de grupos sociales específicos que requieren atención prioritaria y busca la promoción de la equidad en el acceso a bienes y servicios básicos, la plena inclusión social de todas y todos los ciudadanos, el combate a las marcadas desigualdades económicas, sociales y territoriales, así como el logro de mayor cohesión social.

⁴⁹ Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Sistema Integral para las Familias (DIF-DF), Secretaría del Trabajo, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Desarrollo Rural (SEDEREC), Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Cultura y Instituto del Deporte

El marco normativo vigente sobre desarrollo social en el Distrito Federal establece principios generales que se aplican a todos los programas de desarrollo social que se aplica en la capital, el artículo 1 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal en resumen establece que esta ley tiene por objeto:

“Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social; así como integrar las políticas y programas contra la pobreza en el marco de las políticas contra la desigualdad social, que contribuyan a construir una sociedad con pleno goce de sus derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en pleno reconocimiento y ejercicio del derecho a la ciudad.”

Según el artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social los principios de la Política de Desarrollo Social son: universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia, efectividad. Por otra parte, el artículo 18 de la ley de Planeación del Distrito Federal establece que siguiendo estos principios el GDF establecerá el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal el cuál será el documento rector que contendrá las directrices generales del desarrollo social, del desarrollo económico y del ordenamiento territorial de la entidad, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años.

Este programa estará integrado por siete programas generales: 1. reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes, 2. Equidad, 3. seguridad y justicia expedita, 4. economía competitiva e incluyente, 5. intenso movimiento cultural, 6. desarrollo sustentable y de largo plazo y 7. nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida para todos; y tres acciones transversales: equidad de género, ciencia y tecnología y desarrollo de la vida pública en la ciudad, además dos

dimensiones la financiera y la metropolitana determinaran la eficacia y el alcance de los ejes programáticos.

El concepto de desarrollo social

De acuerdo con el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, el desarrollo social es un “proceso de mejoramiento e igualación de las condiciones generales de bienestar de la población que permite una mejor calidad de vida y la reducción significativa en las brechas existentes en las dimensiones económica, social, ambiental, política y cultural, en particular, en aspectos como alimentación, salud, educación, vivienda, empleo, salarios y seguridad social, entre otros.” (Evalúa DF, 2011: 10)

Si bien existen diferentes interpretaciones, generalmente el logro del desarrollo social supone la disminución de la pobreza y la desigualdad en el ingreso. El desarrollo social también implica una valoración de los aspectos positivos a diferencia de los conceptos que destacan la parte negativa o de rezagos sociales como los de pobreza, marginación, exclusión o desigualdad. Este es un cambio de enfoque al poner el acento en las mejores condiciones de vida, absolutas o relativas.

El desarrollo social, se ha convertido en un objetivo de los gobierno locales que administran las grandes ciudades, recordemos que el los fenómenos urbanos de la exclusión y la pobreza, han traído como consecuencia una evidente *polarización* o *fragmentación* del espacio, que ha desvinculado a algunas personas y comunidades de las tendencias y procesos centrales de la sociedad y la economía.

En el marco del enfoque de los Derechos Humanos de segunda generación, establecidos en el Pacto Internacional los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), se encuentran los derechos al trabajo, la formación de sindicatos, la seguridad social, la salud, la alimentación, la educación primaria y secundaria

gratuita, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios para lograr una vida digna.

La mayoría de estos derechos se pueden ubicar en el espacio geográfico aunque no siempre existe la información necesaria para elaborar esta representación. En el Artículo 11 de dicho Pacto se señala:

“los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento” (ONU, 1966).

En el Programa de Desarrollo Social 2013-2018 del Gobierno del Distrito Federal, se define a la política social no como una política de oportunidades, sino de derechos, es decir, según este documento no es una política de programas focalizados y condicionados de superación de la pobreza extrema, sino de combate a la desigualdad, promoción de la equidad y la inclusión social a través de políticas universalistas, territorializadas, que comprenden desde la atención de necesidades inmediatas y la creación del patrimonio familiar, hasta la formación sólida de capacidades con una política de respaldo al acceso a la educación y mejoramiento de la calidad educativa, con propósitos redistributivos hacia los grupos sociales, familias, personas y ámbitos territoriales en condiciones de pobreza, exclusión o discriminación.

Cabe mencionar que la política social del Distrito Federal adopta criterios universales, combinados con criterios territoriales y con la identificación de grupos sociales específicos que requieren atención prioritaria. Para ello la política social de distrito federal se define de la siguiente manera:

Ejes Transversales:

- Equidad de Género e Igualdad Sustantiva
- Participación Ciudadana
- No Discriminación
- Reordenamiento Territorial y Recuperación de Espacios Públicos

Programas Sectoriales:

- Salud
- Educación
- Vivienda
- Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- Alimentación, Nutrición y Abasto
- Asistencia y Protección Social

Programas Delegacionales:

- Uno por cada delegación.

Programas Específicos:

- Infancia
- Juventud
- Personas Adultas Mayores
- Personas con Discapacidad
- Pueblos y Comunidades Indígenas
- Diversidad Sexual

- Personas en situación de abandono
- Violencia de Género
- Violencia en las Familias
- Maltrato Infantil
- Adicciones
- Mejoramiento de Barrios

Los principios de la políticas social en la Ciudad de México, se enlistan a continuación:

- I. **UNIVERSALIDAD:** La política de desarrollo social está destinada para todos los habitantes de la ciudad y tiene por propósito el acceso de todos y todas al ejercicio de los derechos sociales, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida para el conjunto de los habitantes;
- II. **IGUALDAD:** Constituye el objetivo principal del desarrollo social y se expresa en la mejora continua de la distribución de la riqueza, el ingreso y la propiedad, en el acceso al conjunto de los bienes públicos y al abatimiento de las grandes diferencias entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales;
- III. **EQUIDAD DE GÉNERO:** La plena igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, la eliminación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación basada en los roles de género y una nueva relación de convivencia social entre mujeres y hombres desprovista de relaciones de dominación, estigmatización, y sexismo;
- IV. **EQUIDAD SOCIAL:** Superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación social basada en roles de género, edad, características físicas,

pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra;

- V. JUSTICIA DISTRIBUTIVA: Obligación de la autoridad a aplicar de manera equitativa los programas sociales, priorizando las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social
- VI. DIVERSIDAD: Reconocimiento de la condición pluricultural del Distrito Federal y de la extraordinaria diversidad social de la ciudad que presupone el reto de construir la igualdad social en el marco de la diferencia de sexos, cultural, de edades, de capacidades, de ámbitos territoriales, de formas de organización y participación ciudadana, de preferencias y de necesidades;
- VII. INTEGRALIDAD: Articulación y complementariedad entre cada una de las políticas y programas sociales para el logro de una planeación y ejecución multidimensional que atiendan el conjunto de derechos y necesidades de los ciudadanos;
- VIII. TERRITORIALIDAD: Planeación y ejecución de la política social desde un enfoque socioespacial en el que en el ámbito territorial confluyen, se articulan y complementan las diferentes políticas y programas y donde se incorpora la gestión del territorio como componente del desarrollo social y de la articulación de éste con las políticas de desarrollo urbano;
- IX. EXIGIBILIDAD: Derecho de los habitantes a que, a través de un conjunto de normas y procedimientos, los derechos sociales sean progresivamente exigibles en el marco de las diferentes políticas y programas y de la disposición presupuestal con que se cuente;

- X. **PARTICIPACIÓN:** Derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales, en el ámbito de los órganos y procedimientos establecidos para ello;
- XI. **TRANSPARENCIA:** La información surgida en todas las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo social será pública con las salvedades que establece la normatividad en materia de acceso a la información y con pleno respeto a la privacidad de los datos personales y a la prohibición del uso político-partidista, confesional o comercial de la información;
- XII. **EFFECTIVIDAD:** Obligación de la autoridad de ejecutar los programas sociales de manera austera, con el menor costo administrativo, la mayor celeridad, los mejores resultados e impacto, y con una actitud republicana de vocación de servicio, respeto y reconocimiento de los derechos que profundice el proceso de construcción de ciudadanía de todos los habitantes.

Artículo 28.- El Programa de Desarrollo Social contendrá:

- I. El diagnóstico de la situación que en esta materia guarda el Distrito Federal, así como la identificación de los problemas a superar desde el ámbito sectorial y por grupos de población;
- II. Los objetivos generales y específicos del programa;
- III. Las estrategias del programa;
- IV. Los criterios y estrategias de colaboración y corresponsabilidad con la sociedad organizada;
- V. Las políticas sectoriales y por grupos de población;
- VI. Los programas específicos y sus líneas de acción correspondientes;
- VII. La integración territorializadas entre los programas
- VIII. La metodología y los indicadores para la evaluación de los resultados, y

- IX. Las determinaciones de otros planes y programas que incidan en el Distrito Federal y que estén vinculados con el Desarrollo Social.

Por otra parte, en el reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, se establece en el:

Artículo 3. Además de las definiciones contenidas en el artículo 3 de la Ley, para los efectos de este Reglamento se entiende por:

- I. Coinversión social:** Conjunción de recursos y conocimientos de la Administración Pública del Distrito Federal y de los Organismos Civiles para apoyar iniciativas sociales autónomas para el ejercicio integral de los derechos económicos, políticos y sociales.
- II. Derechos sociales universales:** Aquellos que tienen a satisfacer las necesidades básicas de las personas como la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y el trabajo.
- III. Unidad Territorial:** La clasificación territorial del Distrito Federal que se realiza con base en la condición cultural, social, étnica, política, económica, geográfica, y demográfica de sus habitantes, que adopte el Gobierno del Distrito Federal con el objeto de desarrollar la política social.

Por otra parte, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, tendrá como ejes rectores

- a) El desarrollo económico,
- b) El desarrollo social y
- c) El ordenamiento territorial

Los cuales serán vinculados a la programación y a la presupuestación para concretar los objetivos, estrategias, metas y prioridades del desarrollo.

Las principales tensiones de la política social

Nadie puede negar que en la política social de la Ciudad se han dado avances que la distinguen, pero también es innegable que en este periodo de tiempo se han acumulado déficits en los avances, que no niegan la validez de la orientación, pero que fuerzan a repensar algunos aspectos básicos en todo el ciclo de la política, desde su diseño hasta su evaluación. Entre los déficits encontramos:

- a) **Déficit de implementación.** Entre las normas y las prácticas concretas del desarrollo social han aparecido brechas entre lo que establece la Ley de Desarrollo Social, basada en un enfoque de derechos universales, y lo que logra hacer al aplicar la norma. Dos aspectos en particular expresan esto claramente: i) la planificación y ii) la participación ciudadana.
- b) **Déficit de articulación.** Entre el Programa de Desarrollo Social, que implicó un gran esfuerzo de articulación de planteamientos y voluntades, de los servicios y de los programas operativos, y los Programas Delegacionales de Desarrollo Social, lo cual abre una brecha entre la construcción de la integralidad de la política social y la dispersión de los programas.
- c) **Déficit de sustentabilidad.** Las orientaciones de los últimos años han privilegiado las transferencias monetarias universalizadas, que han tenido un papel innovador y que han contribuido al reconocimiento de derechos, pero que en su expansión compiten por recursos, en contexto de mayor restricción en el acceso a fondos federales.
- d) **Déficit de calidad y suficiencia.** El carácter de progresividad inherente a los derechos humanos avanza a la siguiente etapa que constituye el desafío a la calidad y la su suficiencia en la satisfacción de los derechos sociales de la

población, lo que reclama innovaciones en los diseños y rediseños en la política social.

Capítulo VII

Iztapalapa y la fragmentación de la Ciudad de México

La fragmentación de la Ciudad de México, es producto de la producción de un territorio urbano disperso y seccionado que no permite la movilidad, en el caso de la Ciudad México, la fragmentación se observa a partir del conjunto de *periferias* que se han formado y expandido alrededor de las áreas centrales caracterizadas por altos grados de desarrollo social, como un *cinturón* en donde encontramos una mayor presencia de unidades territoriales, colonias y/o manzanas en los grupos de bajo y muy bajo desarrollo, identificadas como espacios con precarias condiciones educativas, de salud y vivienda. E

Este patrón espacial se relaciona con varios factores como: bajos ingresos, menor costo del suelo, localización de asentamientos irregulares comúnmente en zonas de reserva o de riesgo, así como, dificultades de accesibilidad, falta de equipamiento y de servicios urbanos, entre otros.

la dimensión de exclusión social es el término que da comienzo a la idea de la fragmentación, ya que este concepto hace referencia a los factores que contribuyen a desvincular a algunas personas y comunidades de las tendencias y procesos centrales de la sociedad y la economía, según Díaz y Rodríguez:

“La exclusión social ayuda a esclarecer los procesos que generan y sostienen la desvinculación y la marginación: los bajos ingresos, el desempleo y las cuestiones culturales. Respecto a la exclusión social es preciso hacer algunas puntualizaciones: a) siempre es relativa; es decir, depende del contexto de la sociedad en la que él o los excluidos se encuentran: de sus tendencias, valores y procesos centrales (mainstream); b) siempre es producto de malas decisiones; y c) es dinámica, es decir, supone la

persistencia de la situación de exclusión y pocas expectativas de salir de ellas. (Turok, Kearns y Goodlad, 1999)" (2013: 136)

Este concepto, se aborda a partir de indicadores relacionados con el ingreso económico de ciertos sectores de la población y se enfoca en qué es lo que se puede hacer con dicho ingreso, al mismo tiempo que cuestiona las consecuencias de quedar al margen del mercado y el cómo se reproduce la propia exclusión. Díaz y Rodríguez, explican que "en los vecindarios más pobres, por ejemplo, la calidad de los servicios suele ser muy mala debido a que la demanda de dichos servicios es menor como consecuencia del bajo ingreso. También adquiere relevancia la calidad de vida; es decir, las posibilidades para construir capacidades, el nivel escolar, el acceso a servicios de salud, las condiciones de vivienda, el índice de criminalidad, entre otros."(2013: 136-137)

El abordaje de la cuestión de la fragmentación urbana reconoce fundamentalmente dos líneas de análisis: a) por un lado, aquella que se liga a procesos de desigualdad social y barreras materiales y/o inmateriales; por el otro, b) la que se relaciona con las discontinuidades en el proceso de expansión urbana respecto de la trama producto de los procesos de metropolización.

Como ya se ha mencionado, el Distrito federal, hoy Ciudad de México, es la capital de la República Mexicana, y es sólo una parte de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

En la Ciudad de México, según el Censo de Población y Vivienda del 2010 (INEGI), hay una población total de 8,851,080 habitantes donde el 48% son hombres y el 52% mujeres. Dicha población se encuentra distribuida en 1352 Unidades Territoriales (UT) de las cuales 304 se consideran como UT con muy bajo nivel de marginación, 177 con bajo nivel, 319 con medio nivel de marginación, mientras que

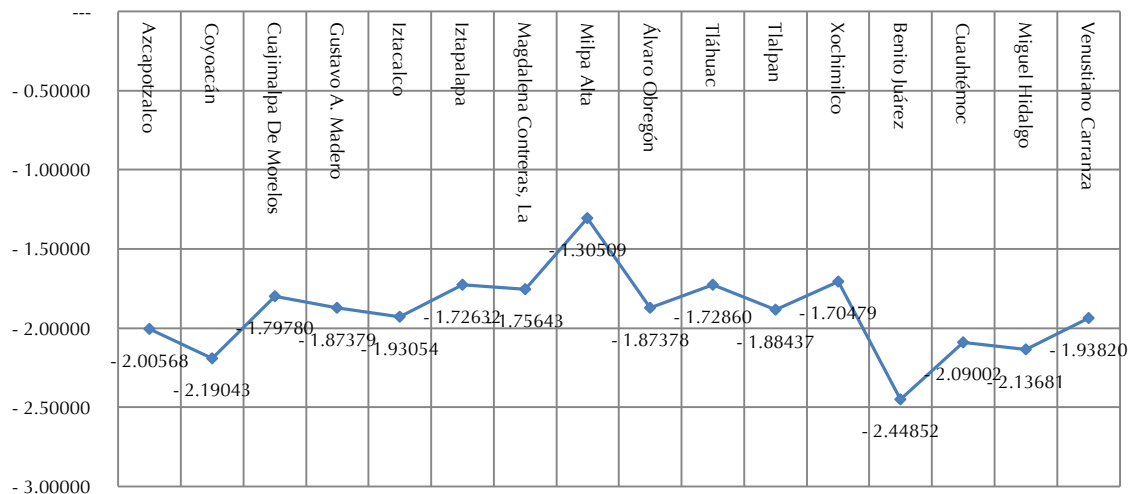
276 UT se consideran con un nivel alto de marginación y 276 con un nivel de marginación muy alto.

Por otra parte, en la Ciudad de México 3,719,053 habitantes no tienen derechos a servicios de salud que equivale al 44% de la población total, según el Censo de Población y Vivienda del 2010 (INEGI). Además, existe alrededor de 2,288,397 viviendas habitadas en las cuales se calcula un promedio de 3.8 ocupantes.

En la Ciudad de México, se calcula 10 grados promedio de escolaridad por cada habitante, es decir, entre nivel secundaria y bachillerato.

Por otra parte, con respecto al índice de marginación por delegación política de la Ciudad de México, se puede observar que las delegaciones Milpa Alta (-1.30), Tláhuac (-1.72) e Iztapalapa (-1.72) son las que cuentan con niveles de marginación más altos con respecto a otras delegaciones como: por ejemplo, Benito Juárez con -2.44.

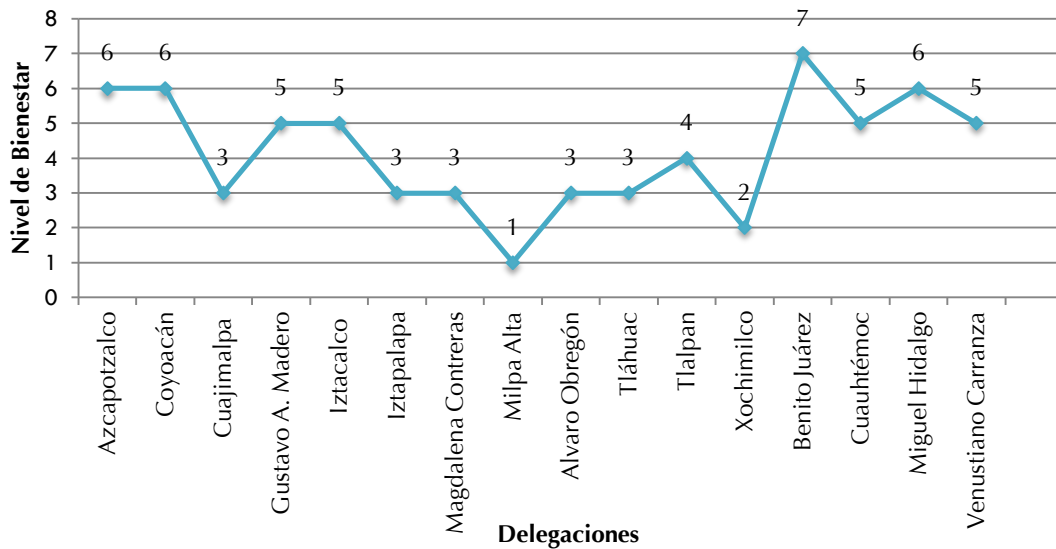
Distrito Federal: Índice de marginación por delegación



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

En este sentido, en cuanto al nivel de bienestar por delegación en Ciudad de México, podemos observar que las delegaciones Milpa Alta (1), Tláhuac (3) e Iztapalapa (3) tienen niveles de bienestar más bajo con respecto a otras delegaciones.

Niveles de Bienestar en el Distrito Federal, por delegación, 1990.



Fuente: Elaboración propia con datos de Niveles de Bienestar en México, 1990. INEGI.

El Gobierno del Distrito Federal (GDF) instrumenta alrededor de 53 programas públicos, estos programas se concentran en 11 dependencias del gobierno central y están dirigidos al desarrollo social del DF.

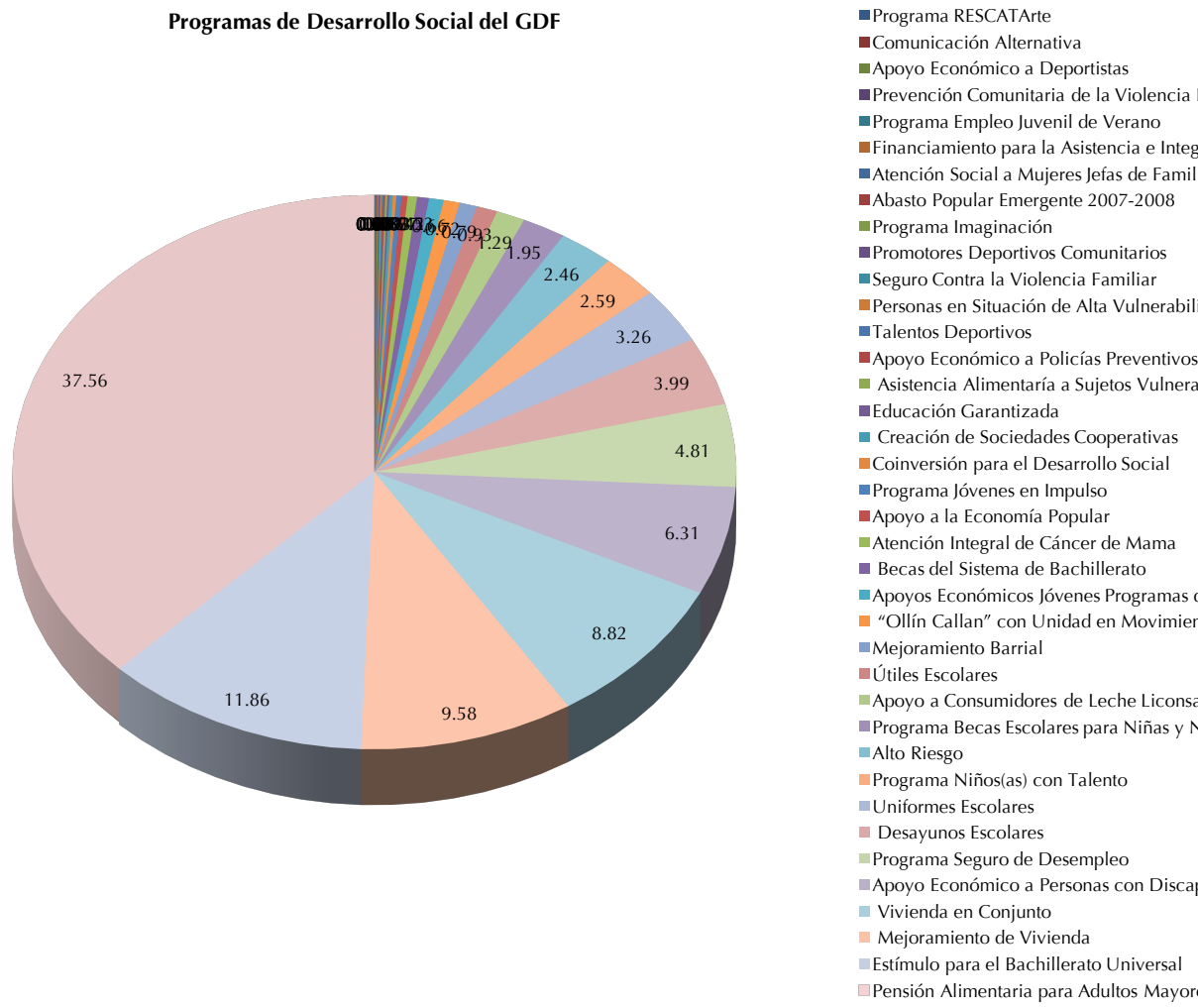
Entre los principales programas que instrumenta el GDF de acuerdo al monto del presupuesto encontramos los siguientes:

- Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años (37.56%),
- Estímulo para el Bachillerato Universal (11.86%),
- Mejoramiento de Vivienda (9.58%),
- Vivienda en Conjunto(8.82%),
- Apoyo Económico a Personas con Discapacidad (6.31%),

- Programa Seguro de Desempleo (4.81%),
- Desayunos Escolares (3.99%),
- Uniformes Escolares (3.26%),
- Programa Niños(as) con Talento (2.59%),
- Alto Riesgo (2.46%),
- Programa Becas Escolares para Niñas y Niños (1.95%),
- Apoyo a Consumidores de Leche Liconsa (1.29%),
- Útiles Escolares (0.93%),
- Mejoramiento Barrial (0.79%) y
- “Ollín Callan” con Unidad en Movimiento (0.72%).

La mayoría de estos programas se concentran en el área de la educación, la vivienda, alimentación y empleo.

Programas de Desarrollo Social del GDF



Fuente: Elaboración propia con datos de Reglas de Operación de los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal, 2008.

El área urbana de Iztapalapa: un procesos de urbanización que no termina

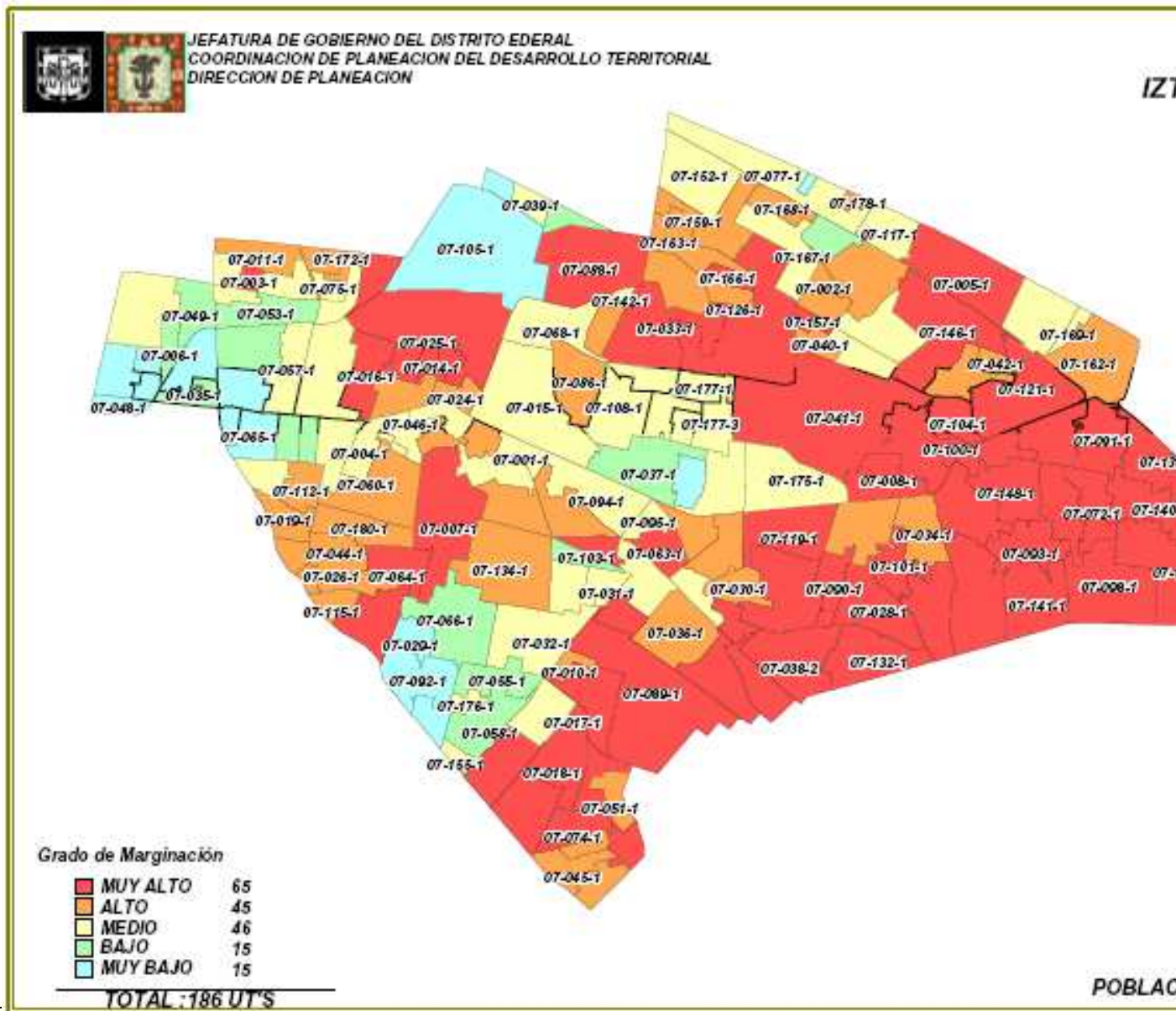
Iztapalapa es una delegación de la Ciudad de México. Su nombre proviene de las palabras nahuas *Iztapalli* (losa o laja), *atl* (agua) y *pan* (sobre). Por lo tanto, quiere decir: *Sobre las losas del agua o En el agua de las lajas*.

La toponimia de Iztapalapa hace alusión a su antigua situación ribereña del lago de Texcoco. Se localiza en el oriente del Distrito Federal y posee una superficie de 117 km², que representan el 7.62 % del área total del Distrito Federal, territorio que se divide en 230 colonias (Ver mapa). Limita al norte con Iztacalco; al poniente, con las delegaciones Benito Juárez y Coyoacán; al sur, con las delegaciones Tláhuac y Xochimilco; y al este, con los municipios mexiquenses de Nezahualcóyotl, La Paz y Valle de Chalco Solidaridad.

La Delegación Iztapalapa posee una superficie de 116 km². En el censo de población y vivienda realizado por el INEGI en el año 2010 registró una población de 1,815,786 habitantes, convirtiéndose en la demarcación más poblada de todo el país.

La delegación Iztapalapa, se caracteriza por su crecimiento poblacional que ha traído graves consecuencias para todos sus habitantes desde casi tres décadas interrumpidas. En este periodo han surgido muchas organizaciones populares que reclaman la dotación de servicios urbanos (y en muchos casos, operan programas de desarrollo social apoyados por ONG's) en zonas de reciente ocupación.

La crisis se agudizó tras el terremoto del 19 de septiembre de 1985, cuando el Departamento del Distrito Federal (DDF) decidió reubicar a los damnificados en unidades habitacionales de la periferia. A partir de entonces, Iztapalapa ha sufrido desabasto de agua, problemas de transporte, la mala calidad en los servicios educativos y una depauperación visible.



La consecuencia más palpable de ello es que los índices de incidencia delictiva de Iztapalapa se encuentran entre los más altos de la Ciudad de México y el predominio de familias con fuerte pobreza económica.

El proceso de urbanización en la delegación comenzó a partir de los años cincuenta, y se caracterizó por presentar zonas y fraccionamientos irregulares que dieron origen a las colonias populares carente de las mínimas condiciones de bienestar, (Ziccardi, 2000:594) generando una transformación en distintos aspectos principalmente en lo que se refiere al uso del suelo.

La rápida expansión de conjuntos habitacionales, el acelerado crecimiento de su población y las migraciones han contribuido a que los demás servicios (salud, educación, empleo, vivienda etc.); sean escasos y limitados en zonas que no han sido planeadas para su urbanización, dando como resultado asentamientos irregulares.

La población en la delegación ha aumentado de manera continua, las cifras proporcionadas muestran que Iztapalapa cuenta con más de 2,000,000 habitantes y con una densidad aproximada de 12,000 personas por kilómetro cuadrado; (Cuaderno Estadístico Delegacional, 2010:121) es decir, a inicios del siglo XXI la población se incrementó 213 veces en tan sólo cinco décadas, concentrando las demandas de los habitantes en suelo y vivienda barata.

El crecimiento poblacional se reproduce de dos formas, primero por el crecimiento natural (nacimientos menos defunciones) y segundo por el crecimiento social, esta última originada principalmente por la migración. No obstante, la delegación Iztapalapa se ha caracterizado por ser una zona popular, comercial e industrial contribuyendo a una emigración hacia otras delegaciones y principalmente a los Estados del centro de la República. En la delegación de Iztapalapa la población

residente representa el 74 %; el 26 % restante esta dividido por migrantes originarios de Puebla (14 %), Oaxaca (13 %), Michoacán, Estado de México (12 %), Hidalgo y Guanajuato (8 %). (Cuaderno Estadístico Delegacional, 2010:122)

La principal actividad de la delegación corresponde al sector terciario que en el 2010 concentró 67.2% de la PEA total, mientras que 32.5% se ubicó en el sector secundario y la participación de actividades agropecuarias fue parcialmente nula. Cabe señalar que 4% de la población ocupada declaró dedicarse al comercio informal o ambulante (Ziccardi, 2000: 591) esto quiere decir que sus habitantes se han tenido que ocupar en actividades de calificación y salario bajo.

Un factor importante para la medición del desarrollo social, es el tipo de vivienda pues a través de ella se puede medir el número de habitantes promedio por vivienda, el tipo de energía, si cuenta con drenaje, agua entubada entre otros servicios.

Durante 1970 en Iztapalapa el número de habitantes por hogar era de 6 personas esto se redujo en los resultados finales del 2000 lo que representaba en 4.4 habitantes por hogar.

El Consejo Nacional de Población refiere que la Delegación Iztapalapa ocupa el 14° lugar desde la perspectiva del bienestar social, presidida por Xochimilco y Milpa Alta. A nivel nacional, ocupa el lugar número 2,366.

Los niveles de marginación, son el resultado del perfil poblacional y socioeconómico de cada una de las 1,352 Unidades Territoriales, con las 170 variables disponibles a nivel de Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB'S).

Sin embargo, al nivel de manzana (61 mil 401 manzanas urbanas del –Distrito Federal), dimensión que contiene un número de variables a las disponibles por Área Geoestadística Básica (AGEB), permitiendo precisar la caracterización

sociodemográfica y económica de las 186 Unidades Territoriales que conforman la Delegación, habitadas por una población de 1'820,888 habitantes en el 2005. Esta base de información contiene variables sobre demografía, salud, ingresos, empleo, educación, estado civil, fecundidad, hogares, ocupantes, vivienda, hacinamiento y disponibilidad de bienes patrimoniales.

Del total de UT's, 65 presentan una marginación muy alta, 46 una marginación media y 45 se presentan con alta marginación; en contraste, se encuentran 15 UT's con 107,638 habitantes, las cuales presentan grados de marginación baja y las 15 restantes con 71,471 habitantes, presentan una marginación muy baja.

Apartado metodológico

A continuación se hace una descripción de la metodología de investigación, que servirá para conocer cómo se llevó a cabo el proceso de levantamiento de encuestas en las zonas seleccionadas y sobre todo se explica el diseño del cuestionario y la metodología propuesta.

Este apartado contiene la metodología y resultados de un estudio de campo que se realizó en el marco de la investigación doctoral. El propósito de este trabajo es obtener información sobre dos aspectos importante, por un lado, conocer la manera como operan algunos programas de desarrollo social que instrumenta el Gobierno del Distrito Federal (GDF) en tres Unidades Territoriales (UT) consideradas como de Muy Alta Marginación de la Delegación Iztapalapa de la Ciudad de México; y por otro lado, conocer la situación de pobreza actual en que viven habitantes de estas zonas.

Como parte de las actividades que se comprometió a llevar a cabo en la presente investigación doctoral, se incluían la aplicación de encuestas a beneficiarios de los siguientes programas de desarrollo social: Programa de Mejoramiento de Vivienda,

Becas del sistema de bachillerato del Gobierno del Distrito Federal, Prepa Si, Útiles escolares, Uniformes escolares, Programa de apoyos económicos a estudiantes de secundaria, Microcréditos para el autoempleo, Programas de Apoyo al Empleo y Capacitación para el Impulso de la Economía Social, Programa de Seguro de Desempleo, Programa de Despensas para Población Preescolar, Escolar, Personas y Familias Vulnerables, Programa de Apoyo a Familias Consumidoras de Leche Liconsa, estos programas son implementados por el GDF con el propósito de elevar el nivel de vida de los habitantes de las Unidades Territoriales José López Portillo, Lomas de San Lorenzo, Puente Blanco y Francisco Villa del la Delegación Iztapalapa, zonas consideradas con muy alto grado de marginación, la selección de estos programas se hizo poniendo énfasis en distintos rubros como: vivienda (patrimonio), educación, nivel de ingresos, gasto, empleo y alimentación.

Los datos obtenidos a partir de este trabajo de campo servirán para construir una base de datos suficiente y confiable en contenido, que permitirá hacer un diagnóstico preliminar de la política social de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, así como conocer situación actual en la que viven los beneficiarios de dichos programas. A su vez, permitirá identificar necesidades en cuanto ha modificaciones o desarrollo de nuevas estrategias de gobierno para coadyuvar en la disminución de la pobreza urbana del Distrito Federal.

Cabe mencionar, que el desarrollo de esta investigación de campo se realizará en zonas urbanas principalmente y que a lo largo de ésta, se pudieron identificar los programas actuales que se encuentran funcionando en el territorio, la forma de operación de éstos y a grandes rasgos la situación real que se padece en estos territorios. La profundidad de la investigación además, dará acceso para identificar perfiles socioeconómicos de los distintos beneficiarios.

De esta manera, la construcción metodológica de este trabajo de campo partiría de la siguiente hipótesis, tanto el ordenamiento jurídico sobre desarrollo social como el

diseño de la política social en el Distrito Federal son la base sobre la cuál el GDF construirá un Estado de bienestar en la que la todos tengan acceso a salud, educación, vivienda, empleo y recreación, al estilo de los Estados de bienestar que prevalecen en Europa.

Contenido de la Encuesta de Investigación

El cuestionario se conforma de 75 preguntas (Ver Anexo) que se encuentran distribuidas en seis secciones de la siguiente manera:

1. Datos de identificación
2. Vivienda
3. Educación
4. Nivel de ingresos/gasto/empleo
5. Alimentación
6. Programas sociales del Distrito Federal

En cada una de estas secciones se agrupan un número adecuado de preguntas que buscan recopilar información sobre un tema específico, cabe destacar que si bien el conjunto de preguntas se orientan ha conocer sobre cómo funcionan algunas políticas sociales que instrumenta la Secretaría de Desarrollo Social local en los territorios seleccionados, también se incluyeron preguntas que reflejan el nivel de vida de los encuestados y su familia.

De esta manera, cada sección de la encuesta tiene un objetivo específico que en general contribuirán a la obtención de resultados en dos aspectos complementarios, por un lado, conocer la manera como operan algunos programas de desarrollo social que instrumenta el Gobierno del Distrito Federal en tres Unidades Territoriales consideradas como de Muy Alta Marginación de la delegación Iztapalapa de la Ciudad de México; y por otro lado, conocer la situación socioeconómica actual en

que viven algunos habitantes de estas zonas. El objetivo de cada una de las secciones se presenta a continuación:

1. Datos de identificación: el propósito de esta sección es tener un perfil del encuestado no sólo de su localización, es decir, de la unidad territorial a la que pertenece sino de datos específicos del que contesta: edad, sexo, estado civil y nivel de estudios.
2. Vivienda: el propósito de esta sección es conocer si el encuestado vive hacinado o no, así como la situación actual de su vivienda, para ello se contemplan variables como: hacinamiento, configuración familiar, entre otras.
3. Educación: el objetivo de esta sección es conocer el nivel de acceso a instituciones de educación preescolar, básica y bachillerato de los hijos de los encuestados, para ello se consideraron variables como: número de hijos inscritos a alguna institución de educación, el grado de estudio de éstos, etcétera.
4. Nivel de ingresos/gasto/empleo: el propósito de esta sección consiste en conocer la ocupación del encuestado o de algún familiar de éste, el tipo de empleo, el nivel de ingreso, el nivel de gasto, para dar cuenta de lo anterior se contemplaron variables como: tipo de empleo, número de horas que dedica a su empleo, ingresos por la actividad que realiza y egresos mensuales.
5. Alimentación: Esta sección dará cuenta del nivel de consumo de algunos productos alimenticios y su periodicidad por parte del encuestado y su familia, así como conocer la frecuencia y tipo de enfermedades más usuales que tiene que enfrentar la familia del encuestado, para ello se consideraron variables como: nivel de consumo de ciertos alimentos, frecuencia con que el encuestado y su familia se enferman y tipos, entre otras.

6. Programas sociales del Distrito Federal: En esta sección se busca conocer cuál o cuáles son los programas que benefician al encuestado y su familia y cómo operan estos, para ello se presenta una lista de los programas que según la información presentada por la Secretaría de Desarrollo Social del DF se implementan en la zona.

Los programas que se pretenden revisar fueron seleccionados bajo el criterio de relevancia en cuanto a su difusión, el presupuesto y el número de beneficiarios, además de que estos atienden algún rubro que el GDF considera como derechos esenciales de los habitantes del Distrito Federal, a continuación se pretende la lista de programas seleccionados:

1. Programa de Mejoramiento de Vivienda
2. Becas del sistema de bachillerato del Gobierno del Distrito Federal
3. Prepa Si
4. Útiles escolares
5. Uniformes escolares
6. Programa de apoyos económicos a estudiantes de secundaria
7. Microcréditos para el autoempleo
8. Programas de Apoyo al Empleo y Capacitación para el Impulso de la Economía Social
9. Programa de Seguro de Desempleo
10. Programa de Despensas para Población Preescolar, Escolar, Personas y Familias Vulnerables
11. Programa de Apoyo a Familias Consumidoras de Leche Liconsa

Por último, en el cuestionario se utilizaron en mayor medida preguntas cerradas, de tipo ordinal (de jerarquización de opciones) y nominal (ej. femenino-masculino) y con varias alternativas de respuesta, por lo que será necesario aplicar diferentes

técnicas estadísticas para su análisis. Así como, algunas preguntas abiertas para ahondar más en los temas. El cuestionario se codificó y analizó a través del programa Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) (Ver Anexo B), con el que se obtuvieron los resultados previos (Ver Anexo C).

A continuación se describe la organización del proceso de investigación, este apartado tiene el propósito de explicar cómo se llevo a cabo el levantamiento de encuestas, la selección geográfica, le diseño de la muestra.

Organización del Proceso de Investigación –Primera Fase o Fase Exploratoria–

Para esta fase, se llevó a cabo un análisis estadístico estándar sobre las respuestas que dio a la encuesta una población de 100 personas en 100 viviendas particulares solamente de la Unidad Territorial José López Portillo 07-076-14. Para definir el tamaño de la muestra se empleo un métodos de muestreo no probabilísticos denominado muestreo por cuotas⁵⁰, por lo que el tamaño de la muestra es reducido en términos absolutos al compararlo con el número total de viviendas particulares habitadas consideradas con muy alto grado de marginación (3,439) en la zona. En esta primera fase se fijaron cuotas de: 100 individuos de 25 a 40 años, de sexo femenino (preferentemente), en viviendas particulares que visiblemente podrían ser consideradas como viviendas en malas condiciones físicas.

Cabe mencionar que los métodos de muestreo no probabilísticos, se utilizan para estudios exploratorios, ya que el muestreo probabilístico resulta excesivamente costoso, sin embargo, el uso de métodos de muestreo no probabilístico no sirve para

⁵⁰ **Muestreo por cuotas:** También denominado en ocasiones "accidental". Se asienta generalmente sobre la base de un buen conocimiento de los estratos de la población y/o de los individuos más "representativos" o "adecuados" para los fines de la investigación. Mantiene, por tanto, semejanzas con el muestreo aleatorio estratificado, pero no tiene el carácter de aleatoriedad de aquél. En este tipo de muestreo se fijan unas "cuotas" que consisten en un número de individuos que reúnen unas determinadas condiciones, por ejemplo: 20 individuos de 25 a 40 años, de sexo femenino y residentes. Una vez determinada la cuota se eligen los primeros que se encuentren que cumplan esas características. Este método se utiliza mucho en las encuestas de opinión.

realizar generalizaciones, pues no se tiene certeza de que la muestra extraída sea representativa, ya que no todos los sujetos de la población tienen la misma probabilidad de ser elegidos. En general en este trabajo se seleccionan a los sujetos siguiendo determinados criterios procurando que la muestra sea representativa.

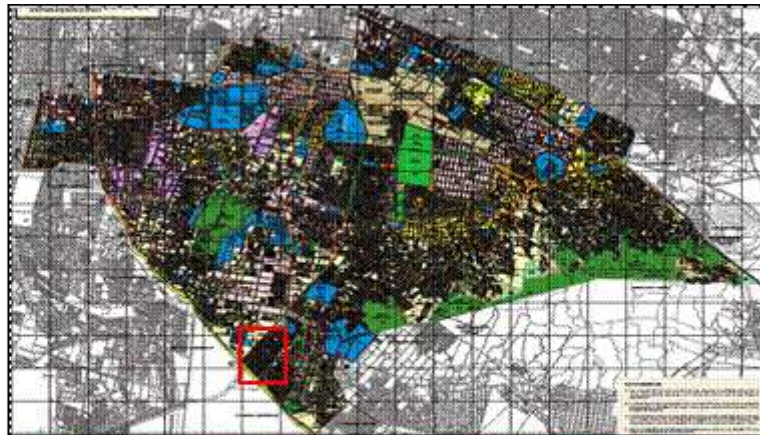
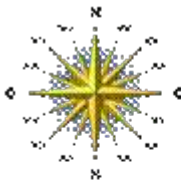
De manera subsecuente, se desarrolló una base de datos diseñada a través del programa Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) (Ver Anexo B) con el que además se inicio el análisis estadístico de los resultados. En el mismo mes de agosto se iniciaron las capturas de información de conformidad con la recepción de cuestionarios y se concluyeron el 21 de agosto de 2008.

El tiempo aproximado que destinaban los beneficiarios/habitantes a responder el cuestionario fue de 15 minutos y la duración del proceso de aplicación fue de aproximadamente una semanas. Cabe mencionar que existieron dos preguntas difíciles de codificar, por una parte la pregunta 22 donde se solicitaba al encuestado indicará el dinero mensual que recibe, además de en qué lo gastaba y el porcentaje, por otro lado, la pregunta 23 donde se solicitaba que indicará de los siguientes productos. ¿Cuáles consume y cada cuando los consume?, en estas dos se sigue trabajando. Para la validación de la captura, se validaron los datos capturados contra el mismo documento, sin que se detectaran errores.

UT José López Portillo 07-076-1

Descripción Geográfica

La Unidad Territorial José López Portillo se ubica al sureste de la delegación Iztapalapa, tiene una extensión aproximada de 6.5 km². Colinda al sur con la colonia Esperanza, al este con el Barrio de San Antonio y Valle de San Lorenzo, al norte con la delegación Xochimilco y al oeste con el Anillo Periférico Canal de Garay en su tramo Av. Canal de Chalco y calle General Manuel Ávila Camacho. Como se muestra en las siguientes imágenes.



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano y Google Maps.

Descripción Social

Población

La Unidad Territorial José López Portillo esta constituida por 101 manzanas con una población de 20,038 habitantes de los cuales el 51.21% son mujeres y el 48.72% son hombres, de la población total de José López Portillo 14,806 presenta un grado de marginación muy alto y 5,217 presenta un alto grado de marginación, es decir 20,023 personas presenta un grado de marginación considerable. En la zona existe una mayor cantidad de población de 12 años y más con respecto de las otras estratificaciones con un total de 14,682 con un 73.27%.

Educación

De la población de 6 a 14 años 87.50% sabe leer y escribir y 94.06% asiste a la escuela, sin embargo de la población de 15 a 24 años que es un total de 4,460 en el 2000 apenas el 31.75% asistía a la escuela, por otra parte de la población de 15 años y más (13,576) el 6.23% estaba sin instrucción y el 20.37% contaba con primaria completa, 34.77% contaba con primaria e instrucción secundaria o estudios técnicos o comerciales y el 27.18% contaba con secundaria completa. El grado promedio de escolaridad en la zona es de 7.7.

Empleo

Del total de la población 8,359 se considera población económicamente activa, mientras que 6,280 como población económicamente inactiva de esta el 50.14% se dedica al hogar y el 29.12% es estudiante. En cuanto Población Ocupada el 31.92% se encuentra en el sector secundario y el 65.87% en el sector terciario, así mismo el 70.22% trabaja de empleado u obrero, por lo que el 57.09% de la población ocupada recibe hasta 2 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo y apenas el 0.84% recibe más de 10 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo.

Salud

En cuanto a salud el 42.99% tiene derecho a algún servicio de salud, mientras que el 55.86% no tiene derecho a algún servicio de salud, así mismo solamente el 30.85% es derechohabiente al IMSS. Por otra parte, el 1.80% tiene alguna discapacidad.

Estado Civil y Fecundidad

El 36.09% población de 12 años y más es soltera, mientras que el 39.61% es casada. Por otra parte, en cuanto a la fecundidad en el 2000 nacían vivos 10,575 hijos de mujeres de 15 - 49 años mientras que fallecían 553, por lo que el promedio de hijos era en el 2000 de 2.3.

Vivienda

En la zona existe un total de 4,648 viviendas habitadas, de estas 4,630 son viviendas particulares habitadas y 845 son rentadas. Del total de viviendas habitadas el 80.13% son casas independientes, el 0.52% son departamentos en edificio y 17.08% son viviendas en vecindad. Por otra parte, en general hay 19,951 ocupantes en viviendas particulares habitadas, 16,532 ocupan casas independientes, 100 departamentos en edificio y 2,879 viviendas en vecindad estos últimos representan 14.43%. En promedio hay 4.3 ocupantes por viviendas particulares y 2.4 individuos por dormitorio en viviendas particulares.

Hogares

En la Unidad Territorial José López Portillo existe un total de 4,766 hogares, de los cuales el 78.33% son hogares con jefatura masculina y 21.67% hogares con jefatura femenina.

José López Portillo

Esta Unidad Territorial con respecto a todas las seleccionadas para este estudio es la que presenta un mayor grado de marginación, desde las primeras visitas que se hicieron a esta zona se podía visualizar una mayor cantidad de viviendas en condiciones precarias como la que se observa en la foto de la derecha. Muchas de las viviendas presentaban techos de lámina y paredes del mismo material, muchas otras todavía no se terminaban de construir, se observaba, que éstas no contaban con servicios básicos como agua y luz a pesar de que en la UT José López Portillo sí cuentan con estos servicios se podía constatar que en muchos casos se robaban la luz como se dice coloquialmente.



Ilustración 1: Comenzando de izquierda a derecha la primera es una foto desde un puente vehicular donde se capta la colonia desde una perspectiva elevada y se observa una vivienda con techo y paredes de lámina al fondo; la segunda foto es de una vivienda en una de las calles de esta misma UT.

La dinámica social es muy activa, en la zona encontramos un Centro de Estudios Tecnológico, Industrial y de Servicios (CETIS), cuatro escuelas de nivel básico, un mercado y tres iglesias católicas y una evangelista. Todos los días se instala un mercado provisional sobre la acera de la Av. de las Torres en donde se venden artículos relacionados con las instalaciones de luz y plomería, por lo que representa éste un lugar de trabajo para algunos integrantes de la comunidad, como se muestra en la foto siguiente.



Ilustración 1: Mercado informal ubicado en la acera de Av. de las Torres.

En general la UT José López Portillo presenta una situación social específica de la zona del sursureste de la delegación Iztapalapa, donde el grado de marginación es notablemente alto y persistente en la zona. A continuación, se presentan unas imágenes más de viviendas de esta zona donde se puede observar la situación en la que viven algunos habitantes de la zona.

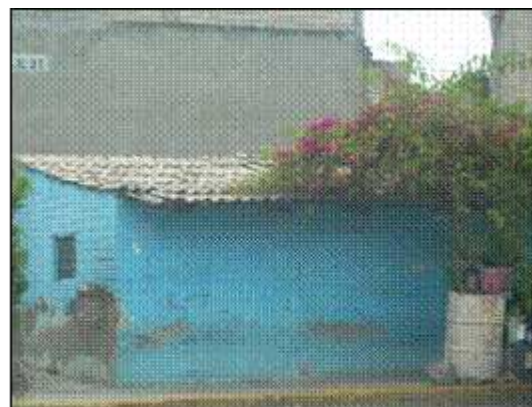
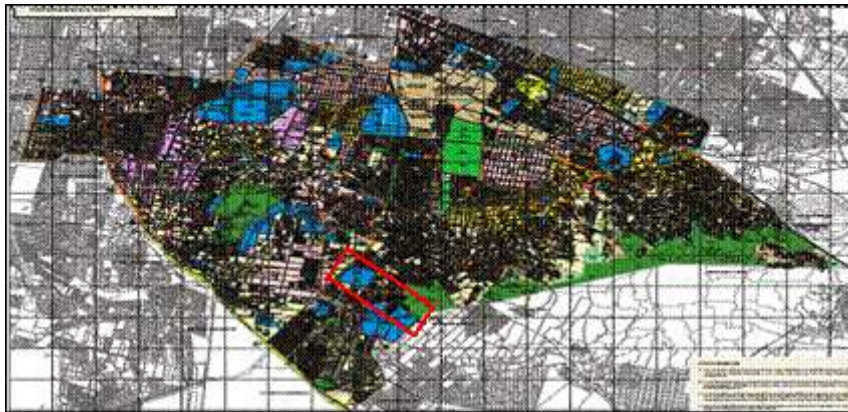


Ilustración 1: Algunas casas de las calles al interior de la UT José López Portillo.

UT Lomas de San Lorenzo 07-089-1

Descripción Geográfica

La Unidad Territorial Lomas de San Lorenzo se ubica al sursureste de la delegación Iztapalapa, tiene una extensión aproximada de 11.26 km². Colinda al sur con las colonias Puente Blanco y Consejo Agrarista Mexicano, al este con las colonias La Estación y la Ampliación Olivos, al norte con la Av. Tláhuac y el Panteón Civil San Lorenzo Tezonco y al oeste con el Anillo Periférico Canal de Garay en su tramo Reclusorio Oriente. Como se muestra en las siguientes imágenes. Dentro de esta UT se ubican el cerro Tehualki, el volcán Yuhualixqui, el Reclusorio Oriente y la Universidad de la Ciudad de México Campus II.



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano y Google Maps

Descripción Social

Población

La Unidad Territorial Lomas de San Lorenzo esta constituida por 129 manzanas con una población de 24,669 habitantes de los cuales el 39.15% son mujeres y el 37.90% son hombres, de la población total de Lomas de San Lorenzo 6,414 presenta un grado de marginación muy alto y 9,070 presenta un alto grado de marginación, es decir 15,484 personas presenta un grado de marginación considerable. En la zona existe una mayor cantidad de población de 12 años y más con respecto de las otras estratificaciones con un total de 14,129, es decir un 57.27%.

Educación

De la población de 6 a 14 años 91.86% sabe leer y escribir y 94.33% asiste a la escuela, sin embargo de la población de 15 a 24 años que es un total de 4,107 en el 2000 apenas el 37.30% asistía a la escuela, por otra parte de la población de 15 años y más (13,028) el 4.41% estaba sin instrucción y el 11.59% contaba con primaria completa, 32.86% contaba con primaria e instrucción secundaria o estudios técnicos o comerciales y el 25.94% contaba con secundaria completa. El grado promedio de escolaridad en la zona es de 8.3.

Empleo

Del total de la población 7,561 se considera población económicamente activa, mientras que 6,488 como población económicamente inactiva de esta el 45.22% se dedica al hogar y el 31.01% es estudiante. En cuanto Población Ocupada el 30.39% se encuentra en el sector secundario y el 66.76% en el sector terciario, así mismo el 73.50% trabaja de empleado u obrero, por lo que el 53.32% de la población ocupada recibe hasta 2 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo y apenas el 1.58% recibe más de 10 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo.

Salud

En cuanto a salud el 32.61% tiene derecho a algún servicio de salud, mientras que el 43.69% no tiene derecho a algún servicio de salud, así mismo solamente el 25.22% es derechohabiente al IMSS. Por otra parte, el 1.15% tiene alguna discapacidad.

Estado Civil y Fecundidad

El 36.89% población de 12 años y más es soltera, mientras que el 42.09% es casada. Por otra parte, en cuanto a la fecundidad en el 2000 nacían vivos 9,780 hijos de mujeres de 15 - 49 años mientras que fallecían 462, por lo que el promedio de hijos era en el 2000 de 2.1.

Vivienda

En la zona existe un total de 4,305 viviendas habitadas, de estas 4,282 son viviendas particulares habitadas y 710 son rentadas. Del total de viviendas habitadas el 70.53% son casas independientes, el 12.31% son departamentos en edificio y 10.93% son viviendas en vecindad. Por otra parte, en general hay 18,937 ocupantes en viviendas particulares habitadas, 13,972 ocupan casas independientes, 2,068 departamentos en edificio y 1,784 viviendas en vecindad estos últimos representan 9.42%. En promedio hay 4.4 ocupantes por viviendas particulares y 2.2 individuos por dormitorio en viviendas particulares.

Hogares

En la Unidad Territorial Lomas de San Lorenzo existe un total de 4,474 hogares, de los cuales el 80.89% son hogares con jefatura masculina y 19.11% hogares con jefatura femenina.

Lomas de San Lorenzo

La Unidad Territorial Lomas de San Lorenzo, es considerada como una zona de alta marginación, sin embargo, en comparación con la UT José López Portillo resulta que su imagen urbana es más homogénea, es decir, las viviendas que a simple vista podrían ser consideradas como marginadas son menos evidentes, sin embargo conforme nos vamos acercando a las orillas de la UT las zonas con características de marginación se encuentran más a menudo, como se puede observar en las siguientes imágenes.



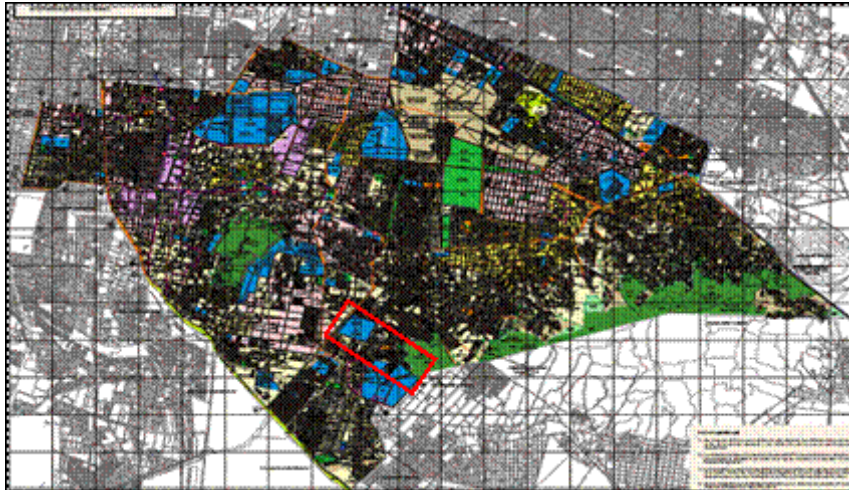
Ilustración 2: De izquierda a derecha la Av. Flor de Azucena de la UT Lomas de San Lorenzo atrás el Cerro de la Estrella y unas torres de vigilancia del Reclusorio Oriente y luego una zona de viviendas irregulares ubicadas en la misma calle.

Una característica importante de esta zona es que se encuentra muy cercana al Reclusorio Oriente, además que es en ésta donde recientemente se reportaron las grietas más importantes que han aparecido en el Distrito Federal.

Puente Blanco 07-123-1

Descripción Geográfica

La Unidad Territorial Puente Blanco se ubica al sursureste de la delegación Iztapalapa, tiene una extensión aproximada de .216 km². Colinda al sur con la Unidad Selva Taxistas, al este con las Unidades Habitacionales Presidentes de México I y II, al norte con el Reclusorio Oriente y al oeste con el Anillo Periférico Canal de Garay en su tramo Av. Reforma – Av. J. López Portillo. Como se muestra en las siguientes imágenes.



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano y Google Maps.

Descripción Social

Población

La Unidad Territorial Puente Blanco esta constituida por 51 manzanas con una población de 8,280 habitantes de los cuales el 51.68% son mujeres y el 48.14% son hombres, de la población total de Puente Blanco 1,271 presenta un grado de marginación muy alto y 5,431 presenta un alto grado de marginación, es decir 6,702 personas presenta un grado de marginación considerable. En la zona existe una mayor cantidad de población de 12 años y más con respecto de las otras estratificaciones con un total de 6,290, es decir un 75.97%.

Educación

De la población de 6 a 14 años 92.56% sabe leer y escribir y 95.18% asiste a la escuela, sin embargo de la población de 15 a 24 años que es un total de 1,814 en el 2000 apenas el 41.40% asistía a la escuela, por otra parte de la población de 15 años y más (5,828) el 5.51% estaba sin instrucción y el 10.95% contaba con primaria completa, 30.10% contaba con primaria e instrucción secundaria o estudios técnicos o comerciales y el 23.47% contaba con secundaria completa. El grado promedio de escolaridad en la zona es de 8.3.

Empleo

Del total de la población 3,323 se considera población económicamente activa, mientras que 2,947 como población económicamente inactiva de esta el 42.93% se dedica al hogar y el 34.78% es estudiante. En cuanto Población Ocupada el 26.76% se encuentra en el sector secundario y el 69.49% en el sector terciario, así mismo el 68.42% trabaja de empleado u obrero, por lo que el 53.90% de la población

ocupada recibe hasta 2 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo y apenas el 1.78% recibe más de 10 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo.

Salud

En cuanto a salud el 42.93% tiene derecho a algún servicio de salud, mientras que el 55.95% no tiene derecho a algún servicio de salud, así mismo solamente el 31.82% es derechohabiente al IMSS. Por otra parte, el 1.44% tiene alguna discapacidad.

Estado Civil y Fecundidad

El 39.11% población de 12 años y más es soltera, mientras que el 41.40% es casada. Por otra parte, en cuanto a la fecundidad en el 2000 nacían vivos 4,127 hijos de mujeres de 15 - 49 años mientras que fallecían 202, por lo que el promedio de hijos era en el 2000 de 2.2.

Vivienda

En la zona existe un total de 1,878 viviendas habitadas, de estas 1,870 son viviendas particulares habitadas y 354 son rentadas. Del total de viviendas habitadas el 85.35% son casas independientes, el 1.76% son departamentos en edificio y 9.20% son viviendas en vecindad. Por otra parte, en general hay 8,249 ocupantes en viviendas particulares habitadas, 7,197 ocupan casas independientes, 128 departamentos en edificio y 631 viviendas en vecindad estos últimos representan 7.65%. En promedio hay 4.4 ocupantes por viviendas particulares y 2.2 individuos por dormitorio en viviendas particulares.

Hogares

En la Unidad Territorial Puente Blanco existe un total de 1,938 hogares, de los cuales el 78.38% son hogares con jefatura masculina y 21.62% hogares con jefatura femenina.

Puente Blanco

La Unidad Territorial Puente Blanco es la más pequeña de las tres en cuanto extensión territorial, esta zona presenta un dinamismo importante, ya que en este lugar se encuentra el mercado local de abastecimiento de víveres más importante de la zona el denominado Puente Blanco que lo visitan de colonias colindantes. De la misma manera, en esta zona también se puede observar una conglomerado de viviendas irregulares, las cuales están construidas con láminas de cartón, además de que no cuentan con servicios básicos como luz, agua y drenaje.

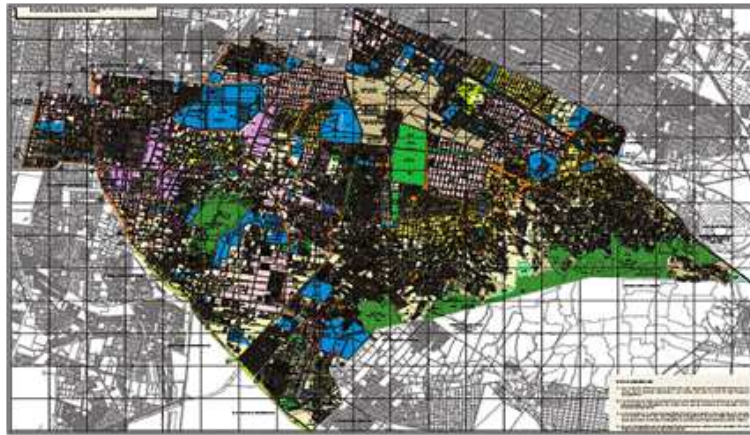


Ilustración 1: De izquierda a la derecha imagen del mercado Puente Blanco, centro imagen de una zona irregular de Puente Blanco vista desde afuera y derecha imagen de la misma zona desde adentro.

Francisco Villa 07-063-1

Descripción Geográfica

La Unidad Territorial Francisco Villa se ubica al sursureste de la delegación Iztapalapa, tiene una extensión aproximada de .433 km². Colinda al sur con la Av. 5 de Mayo, al este con la Colonia la Hera, al norte con las colonias Insurgentes y Presidentes de México y al oeste con el Anillo Periférico Canal de Garay en su tramo Av. Benito Juárez – Av. 5 de Mayo. Como se muestra en las siguientes imágenes.



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano y Google Maps.

Descripción Social

Población

La Unidad Territorial Francisco Villa esta constituida por 77 manzanas con una población de 9,926 habitantes de los cuales el 51.53% son mujeres y el 48.27% son hombres, de la población total de Francisco Villa 1,675 presenta un grado de marginación muy alto y 5,360 presenta un alto grado de marginación, es decir 7,035 personas presenta un grado de marginación considerable. En la zona existe una mayor cantidad de población de 12 años y más con respecto de las otras estratificaciones con un total de 7,437, es decir un 74.92%.

Educación

De la población de 6 a 14 años 92.22% sabe leer y escribir y 95.32% asiste a la escuela, sin embargo de la población de 15 a 24 años que es un total de 1,891 en el 2000 apenas el 40.88% asistía a la escuela, por otra parte de la población de 15 años y más (6,914) el 4.64% estaba sin instrucción y el 18.46% contaba con primaria completa, 28.20% contaba con primaria e instrucción secundaria o estudios técnicos o comerciales y el 21.90% contaba con secundaria completa. El grado promedio de escolaridad en la zona es de 8.6.

Empleo

Del total de la población 3,926 se considera población económicamente activa, mientras que 3,462 como población económicamente inactiva de esta el 47.75% se dedica al hogar y el 28.74% es estudiante. En cuanto Población Ocupada el 27.13% se encuentra en el sector secundario y el 69.03% en el sector terciario, así mismo el 71.70% trabaja de empleado u obrero, por lo que el 51.31% de la población ocupada recibe hasta 2 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo y apenas el 1.92% recibe más de 10 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo.

Salud

En cuanto a salud el 43.26% tiene derecho a algún servicio de salud, mientras que el 53.55% no tiene derecho a algún servicio de salud, así mismo solamente el 32.44% es derechohabiente al IMSS. Por otra parte, el 1.56% tiene alguna discapacidad.

Estado Civil y Fecundidad

El 36.16% población de 12 años y más es soltera, mientras que el 43.86% es casada. Por otra parte, en cuanto a la fecundidad en el 2000 nacían vivos 4,541 hijos de mujeres de 15 - 49 años mientras que fallecían 177, por lo que el promedio de hijos era en el 2000 de 2.2.

Vivienda

En la zona existe un total de 2,223 viviendas habitadas, de estas 2,195 son viviendas particulares habitadas y 437 son rentadas. Del total de viviendas habitadas el 77.22% son casas independientes, el 6.15% son departamentos en edificio y 13.12% son viviendas en vecindad. Por otra parte, en general hay 9,818 ocupantes en viviendas particulares habitadas, 7,855 ocupan casas independientes, 502 departamentos en edificio y 1,090 viviendas en vecindad estos últimos representan 11.10%. En promedio hay 4.5 ocupantes por viviendas particulares y 2.2 individuos por dormitorio en viviendas particulares.

Hogares

En la Unidad Territorial Francisco Villa existe un total de 2,318 hogares, de los cuales el 79.98% son hogares con jefatura masculina y 20.02% hogares con jefatura femenina.

Francisco Villa

Por ser una colonia de paso a las principales arterías como el Periférico y Ermita Iztapalapa su dinamismo es importante y por lo tanto las 8:00 a.m., las 12:00 p.m. y las 18:00 p.m. son las horas pico con mayor tránsito tanto de automóviles como de personas.

De la misma manera, la colonia cuenta con un mercado con el mismo nombre y alrededor de éste una pequeña zona comercial popular, es decir, un conglomerado de comercios como: farmacias, estéticas, pollerías, recauderías, rosticerías, tiendas abarrotes y locales comerciales que se relacionan con venta de productos para fiestas y productos de limpieza.

En esta unidad territorial existe un contraste visible entre tipos de viviendas, por un lado en una misma calle se pueden observar casa de dos pisos con buenos acabados y más adelante viviendas con láminas de cartón o asbesto, despintadas y grafitiadas y con un nivel considerablemente bajo de acceso a servicios.



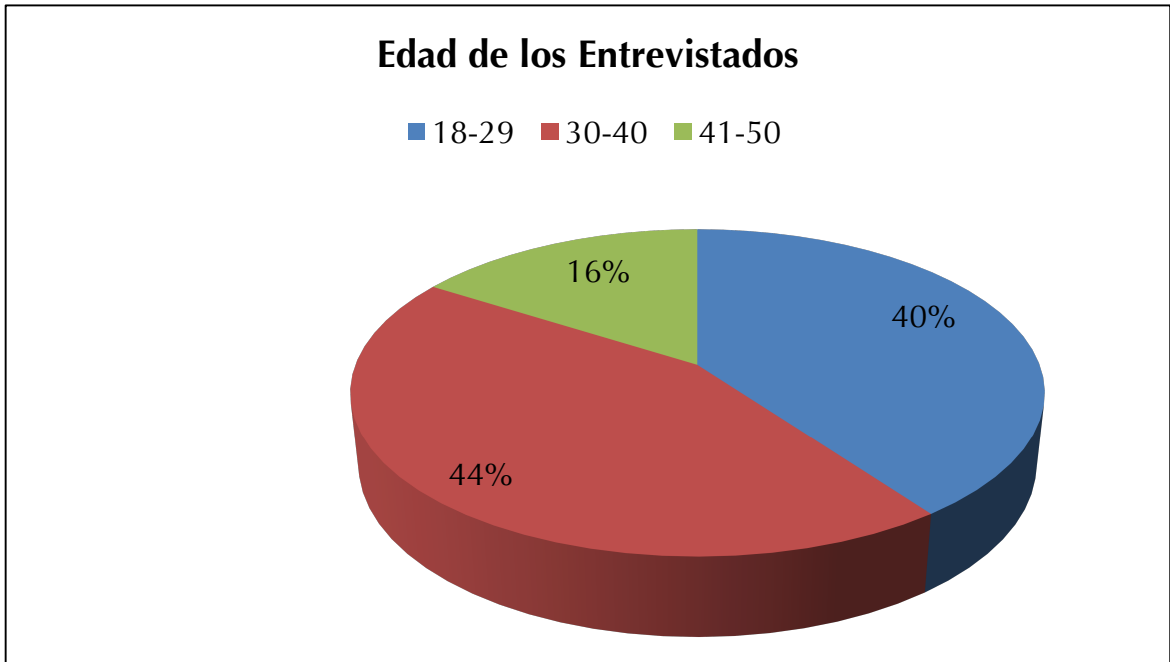
Ilustración 1: Vivienda de la UT Francisco Villa.

La encuesta base de esta investigación (Ver Anexo A) se diseñó tomando en consideración dos aspectos, por un parte la perspectiva socioeconómica y por otra la definición actual que se hace de la política social tanto en el marco normativo vigente como en documentos institucionales sobre el tema

Si bien la investigación se orientó más hacia cualquier persona que respondiera el cuestionario, las mujeres fueron quienes respondieron en mayor medida éste, sin embargo, no fue posible contar con un padrón previo por lo que se determinó aplicar la encuesta hacia algunos habitantes, a través del muestreo por cuotas. En esta primera fase se fijaron cuotas de: 25 individuos de 25 a 40 años, de sexo femenino (preferentemente), en viviendas particulares que visiblemente podrían ser consideradas como viviendas en malas condiciones físicas. Cabe mencionar que a continuación se presentan los principales resultados obtenidos al aplicar el cuestionario en la UT José López Portillo.

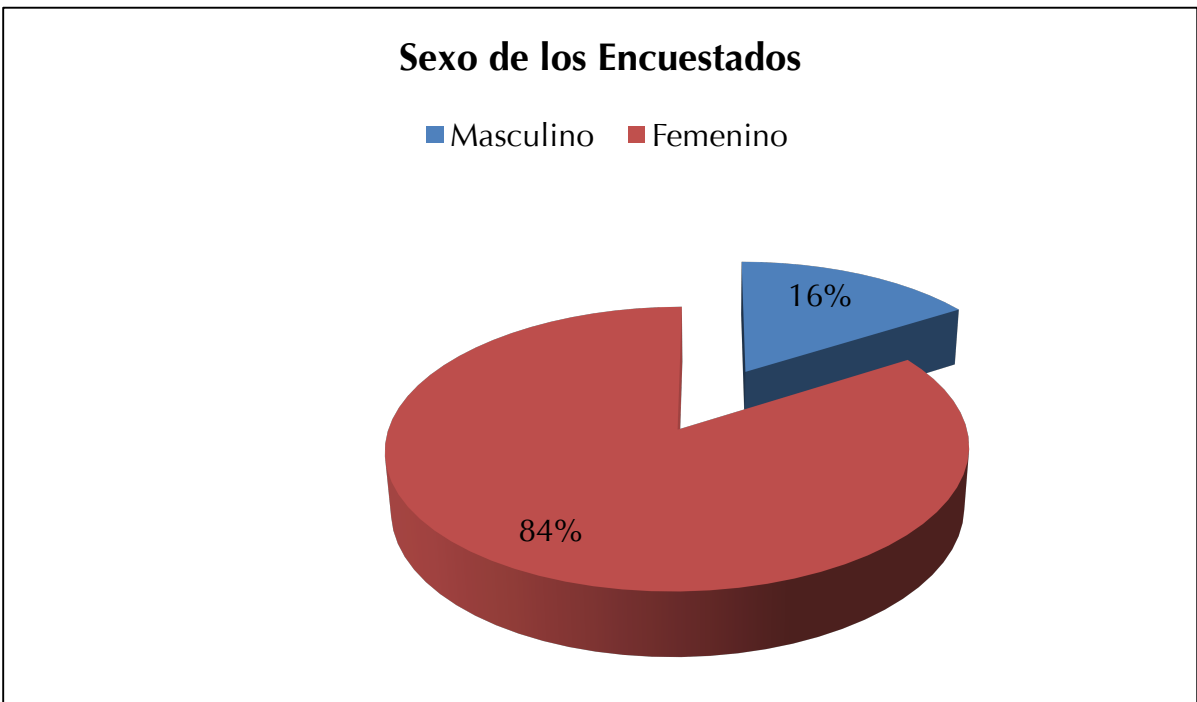
El cuestionario se codificó y analizó a través del programa Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), a través de de la siguiente secuencia:

En cuanto a la edad de los encuestados encontramos los siguientes resultados, el 16% de los encuestados contestaron tener una edad de entre 41 a 50 años, el 40% de 18 a 29 años, sin embargo los que más contestaron tenían una edad de 30 a 40 años. Como se muestra en la siguiente gráfica.



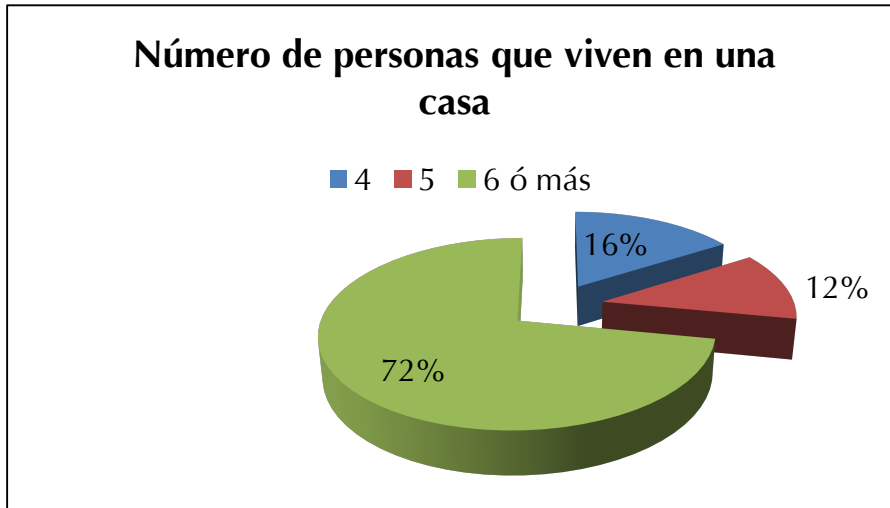
Sexo:

En cuanto al sexo de los encuestados encontramos los siguientes resultados: el 84% de los encuestados fueron mujeres y 16% fueron hombres.

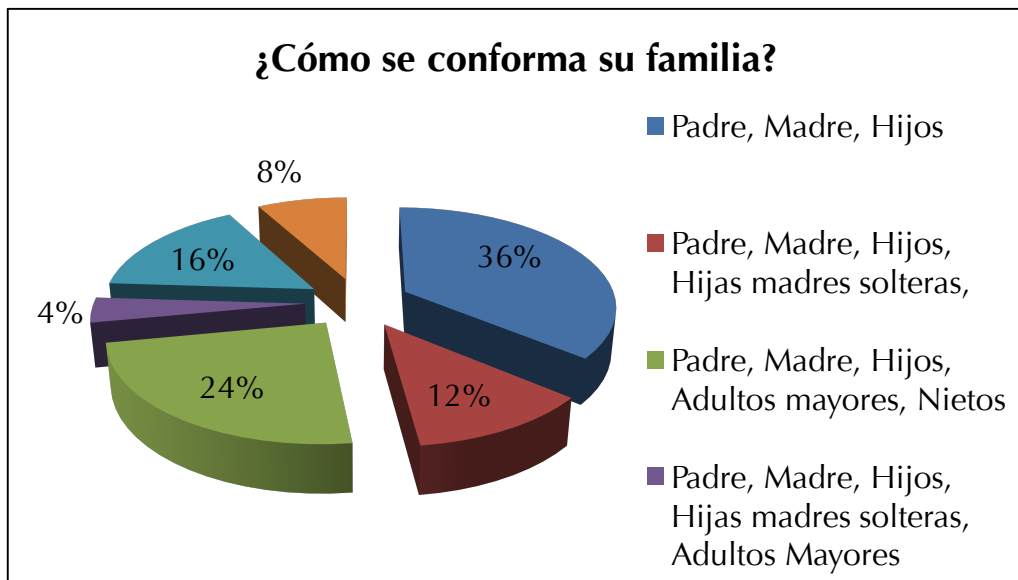


Vivienda

Según las respuestas de los encuestados el 72% respondió que en su casa vivían de 6 a más personas, mientras que 16% sólo respondió que vivían 4 y el 12% contestó que 5 personas habitaban en una misma casa.

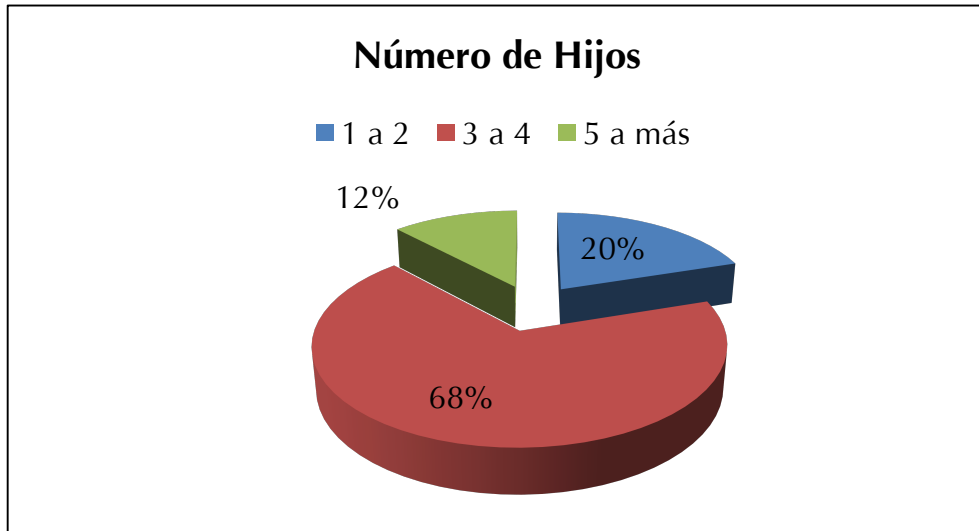


La conformación de las familias en la zona de estudio es la siguiente el 36% se conforma tradicionalmente padre, madre e hijos, el 24% comentó que su familia se integraba por padre, madre, hijos, adultos mayores y nietos, sin embargo, el 16% padre, madre, hijos, nietos y esposos.



Educación

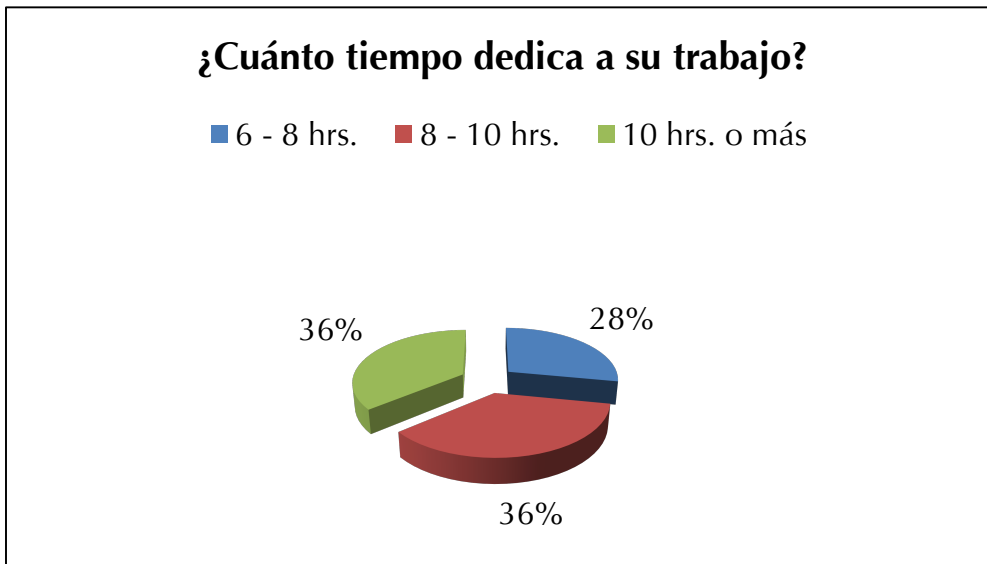
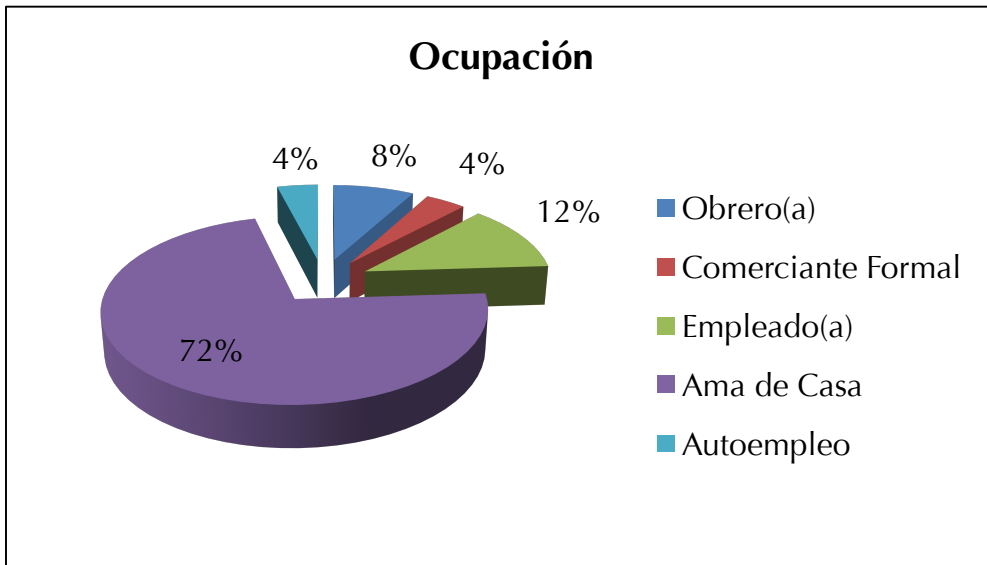
El 68% de los encuestados respondió que tenía de 3 a 4 hijos, mientras que el 20% contestó que tenía de 1 a 2 hijos, mientras que el 12% respondió que tenía de 5 a más hijos.



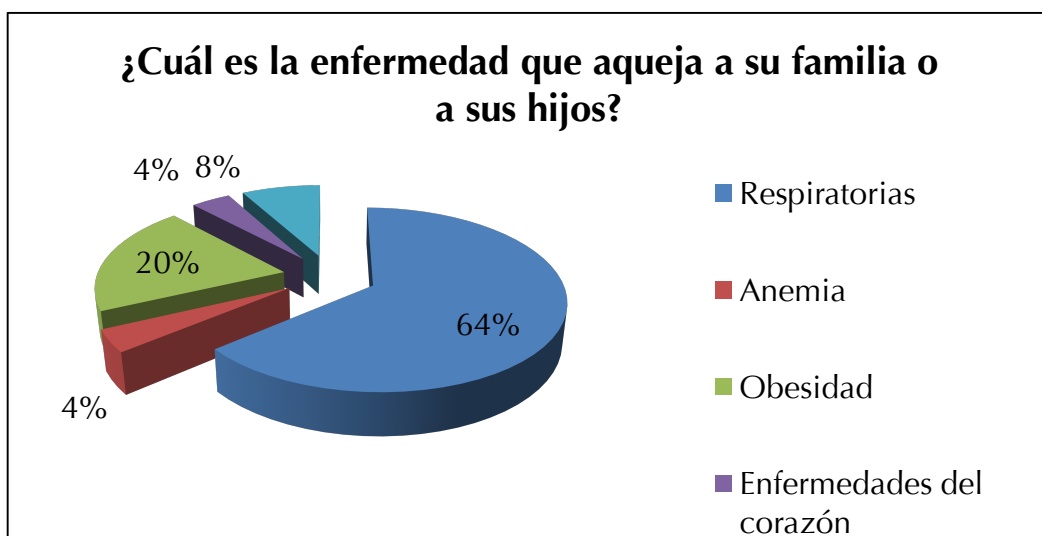
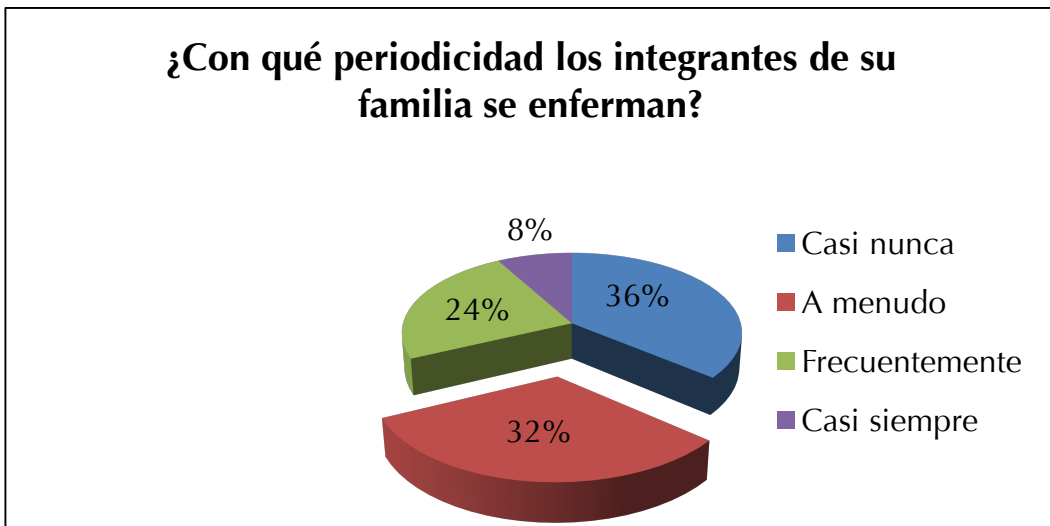
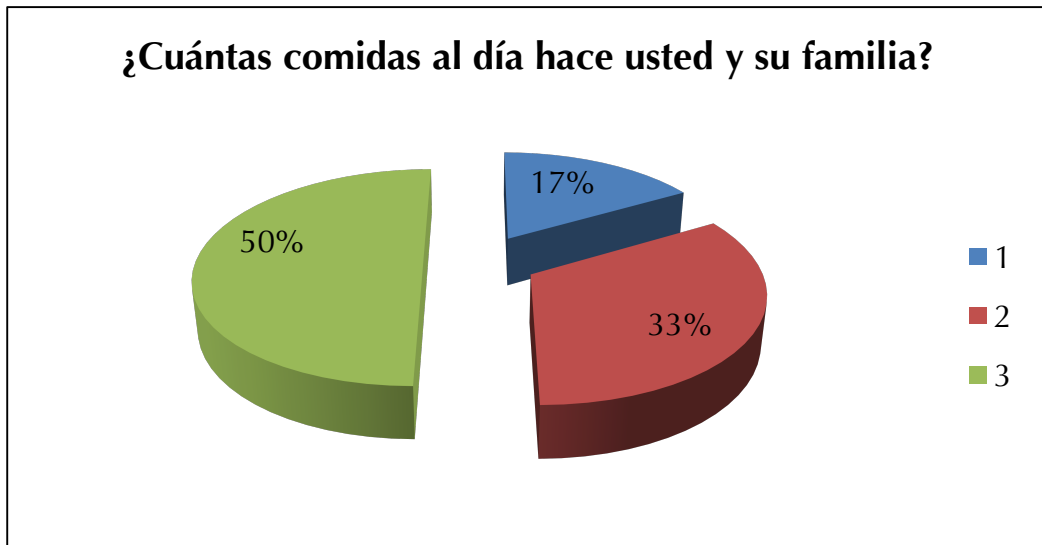
El nivel de estudios de los hijos es porcentualmente diferente, de todos los encuestados el 48% de los hijos de los encuestados cursan la primaria, el 28% preescolar y el 24% secundaria.



Nivel de Ingreso/Gasto/Empleo



Alimentación



Conclusiones

La referencia más común que se hace sobre la urbanización, es el proceso de pasar de una sociedad rural a una urbana, bajo este esquema se puede decir que dicho proceso se encuentra determinado por el grado de concentración de una población en una porción del territorio. Este fenómeno ha producido costos y beneficios que influyen en la calidad de vida de las personas que habitan en dichos espacios⁵¹.

Se puede decir que, la minimización de los impactos negativos y la maximización de las ganancias, determinarían que algunas concentraciones urbanas sean *exitosas* y otras *no*, como los explican Cabrero, Orihuela y Ziccardi, al referirse a que las ciudades y regiones tienen una nueva oportunidad para una inserción competitiva o para quedarse en una relativa marginación.

⁵¹ Un elemento importante del espacio es la política, elemento que le da al espacio el carácter de no estático y que permite hablar de orden y caos a la vez. El espacio no está dado más bien se reproduce, lo que significa que el espacio es parte de un proceso, por lo que éste no es fijo. Hay una incidencia de la estética que fija el espacio, el espacio se construye a partir de tres dimensiones: lo experimentado, lo percibido y lo imaginario, en conjunto se denominan prácticas espaciales.

El espacio se construye a partir de rutinas y a través de movimientos-trayectorias, las relaciones se constituyen por medio de encuentros cara-cara, por lo que el agente es el móvil y quien constituye los encuentros.

El proceso de diferenciación nos lleva a reconocer que hay sujetos que son "otros" y que no son "tú", en muchas ocasiones el reconocimiento de los otros permite que te definas a ti mismo, pero no sólo esto es importante en el contexto de la diferencia, ésta es un proceso que se construye socialmente y que tiene una connotación eminentemente política, es un ejercicio de poder velado o abierto, consiente o inconsciente, rutinario o esporádico, moderado o agresivo.

La construcción de la escala geográfica es un medio primario por el cual la diferenciación espacial 'toma lugar'; la construcción de la escala es un proceso social, ya que la escala se produce dentro y a través de la actividad social que, en turno, produce y se produce por las estructuras geográficas de la interacción social. Y finalmente, la producción.

De acuerdo con información de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en sus 34 países miembros, se está produciendo un acelerado proceso de urbanización, que ha traído como resultado una *paradoja urbana*.

Actualmente, el 53% de la población total de los países que integran OCDE viven en ciudades, este mismo organismo registra 78 regiones metropolitanas con más de 1.5 millones de habitantes. Pareciera que el siglo XXI, se definirá por ser el siglo de las *ciudades*, no sólo porque en ellas se están desarrollando las actividades económicas más importantes de un país, sino porque en la mayoría de ellas se registran los Productos Internos Brutos (PIB) per cápita más altos, lo que está generando tasas de crecimiento más rápidas.

La paradoja urbana que enfrentan las ciudades del mundo, se explica por un conjunto de ventajas y desventajas inherentes a este fenómeno. Sin duda, en la actualidad la concentración en ciudades produce ventajas, en este sentido, diversos especialistas afirman que, en términos económicos las regiones metropolitanas proporcionan ventajas de especialización y diversidad, por su facilidad de acceso a los conocimientos y por tener mayores capacidades en capital, tanto humano como físico. Otro factor importante, son las economías de las aglomeraciones⁵², que ofrecen un importante número de recursos y concentran servicios a empresas e infraestructura especializada.

Pero, por otro lado, la concentración trae grandes desventajas, por lo que se puede decir que no todas las ciudades son *exitosas* o *competitivas*, algunas por ejemplo, registran elevadas tasas de desempleo, exclusión y pobreza, a continuación se exponen algunas de estas desventajas que enfrentan las ciudades.

⁵² Es importante que las Mega ciudades pueden experimentar una diseconomía de aglomeración. De acuerdo con estimaciones de la OCDE, más grande significa más rico hasta cierto límite, alrededor de 7 millones, pero la correlación puede ser inversa entre el tamaño de la región metropolitana y el ingreso el cual puede ser negativo, por ejemplo Seúl, Ciudad de México, Estambul y Tokio.

En este sentido, la exclusión y la pobreza, se han convertido cada vez más en fenómenos urbanos, que no son distintivos sólo de las regiones metropolitanas menos avanzadas como es el caso de la Ciudad de México, también han sido una característica de las ciudades de países desarrollados, como se afirma en los Estudios Territoriales de la OCDE:

“ciudades que han sido testigas de una fuerte reestructuración industrial (Rotterdam, Lille, Detroit) como en los suburbios de algunas de las regiones metropolitanas más ricas (París, Londres), las desigualdades socio-económicas representan un punto común a todas las regiones metropolitanas. Una parte particularmente vulnerable de la población de las regiones metropolitanas son los inmigrantes y su descendencia que tienden a concentrarse en grandes ciudades. Muchos de ellos poseen un nivel de competencia poco elevado pero incluso los que poseen altos niveles de competencia encuentran dificultades en integrarse en las redes económicas.” (OCDE, 2006: 2)

Los fenómenos urbanos de la exclusión y la pobreza, han traído como consecuencia una evidente *polarización o fragmentación* del espacio, que ha desvinculado a algunas personas y comunidades de las tendencias y procesos centrales de la sociedad y la economía. En el 2006, en 10 países estudiados por la OCDE, de 7 al 25% de sus poblaciones habitaban en barrios o colonias desfavorecidas, lo que representaba más del 10% de sus poblaciones totales. Estos barrios o colonias generalmente tienen un acceso restringido a los servicios y a la infraestructura pública, además de que registran niveles de inversión pública per cápita inferiores.

El caso de la Ciudad de México, considerada por la OCDE como una de las regiones metropolitanas menos avanzada y en riesgo de experimentar una *deseconomía de aglomeración* y, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Social de las Unidades Territoriales del Distrito Federal, propuesto por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, a clasificado las colonias del Distrito Federal–

hoy Ciudad de México— por Grado de Desarrollo Social y Delegación, para revelar que la Ciudad de México presenta:

“una estructura socioespacial polarizada donde el mejor nivel corresponde a algunas delegaciones centrales como Benito Juárez, Coyoacán, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc. Asimismo, las peores condiciones de bienestar se observan en algunas delegaciones como Milpa Alta, Tláhuac, Iztapalapa y Cuajimalpa” (Evalúa DF, 2011: 49)

A partir de lo anterior, las ciudades —incluida la Ciudad de México— se encuentran dentro de una *paradoja urbana* y sufren de un triple proceso negativo: *privatización*, *disolución* y *fragmentación* y (Signorelli, 2001: 3; Borja y Castells, 2000: 62; García Canclini, 1998: 19).

Privatización, por la apropiación, en manos —principalmente— de los grandes promotores inmobiliarios, de la plusvalía que genera la ciudad, mientras que los costos son socializados al conjunto de los habitantes en ella —externalidades negativas—. *Disolución* por una urbanización desigual; *fragmentación*, por la producción de un territorio urbano disperso y seccionado que no permite la movilidad, en el caso de la Ciudad México, la fragmentación se observa a partir del conjunto de *periferias* que se han formado y expandido alrededor de las áreas centrales caracterizadas por altos grados de desarrollo social, como un *cinturón* en donde encontramos una mayor presencia de unidades territoriales, colonias y/o manzanas en los grupos de bajo y muy bajo desarrollo, identificadas como espacios con precarias condiciones educativas, de salud y vivienda. Este patrón espacial se relaciona con varios factores como: bajos ingresos, menor costo del suelo, localización de asentamientos irregulares comúnmente en zonas de reserva o de riesgo, así como, dificultades de accesibilidad, falta de equipamiento y de servicios urbanos, entre otros.

Una última desventaja⁵³ por mencionar, son las externalidades negativas que enfrentan las ciudades, debido al tráfico, la contaminación del aire y el agua, los niveles de ruido y la degradación de las áreas verdes⁵⁴. Estas desventajas, cobran importancia, en la medida en que las ciudades ocupan alrededor del 2% del territorio mundial y concentran el 55% de la población total, actualmente en las ciudades se consume el 75% de la energía y se generan el 80% de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

Ciudades, pobreza y desarrollo social: retos y dificultades

Se calcula que en el año 2030 la población mundial será de 8,000 millones de personas y 5,000 millones vivirán en ciudades. La humanidad avanza imparablemente hacia un *planeta urbano*. Frente a estos procesos de transformación, los habitantes de las ciudades reclaman el derecho a una vida de calidad, a partir del derecho a la diferencia, como un derecho conseguido a través de la lucha concreta en la ciudad, como lo explica Lefebvre.

Sin embargo, es en este punto, donde el tema de la construcción de *escalas geográficas* es un medio primario en el cual la diferenciación espacial toma lugar, Neil Smith, nos advierte que la sola construcción de la escala no deja de ser un proceso social, sin embargo, este proceso de producción de la escala geográfica es un lugar de lucha intensamente política.

Sobre este tema, es importante mencionar que en 2009 el Banco Mundial, declaraba que la *densidad* producía una alta concentración de actividades económicas y población, estos elementos desde el punto de vista de esta organización mundial,

⁵³ Existen otras desventajas, que se pueden mencionar, como: los altos niveles de criminalidad, el desempleo, y un estilo de vida impersonal, anónimo, sin arraigo y cargado de conflictos sociales, serán características de las ciudades del siglo XXI.

⁵⁴ En este punto, no deja de sorprender la poca participación de las ciudades en la Cumbre sobre Cambio Climático (COP 21) de París 2015.

garantizaría conectividad entre los asentamientos humanos y complementariedad en las estructuras de producción, pero como ya se ha revisado anteriormente, esto no siempre es así.

Sin embargo, esta visión desarrolló una escala entre ciudades, orientada principalmente a partir de jerarquías y tamaños de éstas en términos de características económicas: *grandes ciudades, ciudades medias y pueblos de importancia comercial*. Según Emelina Nava, Jaime Ramírez y Boris Graizbord:

“Bajo este enfoque, cada ciudad aporta singularidades relacionadas con el tamaño del mercado que atiende. En términos generales, la cantidad de población no solo es un referente para caracterizar el proceso de urbanización, también implica otros efectos o factores de carácter cuantitativo y cualitativo que dotan a cada ciudad de ventajas y desventajas para competir en un ámbito espacio-temporal siempre cambiante.”
(CONAPO, 2014:15)

Esta diferenciación, entre escalas, ha planteado retos metodológicos para poder explicar ciertos fenómenos sociales o simplemente para poder entender los beneficios de la urbanización en un contexto altamente cambiante. En este momento, se puede mencionar tres escalas de análisis: *Regional, Zonas metropolitanas y Áreas urbanas*.

En cada una de estas escalas se pueden observar distintos temas sobre el proceso de urbanización, de acuerdo con Nava, Ramírez y Graizbord:

“la integración y conectividad, competitividad e innovación, concentración e intercambio urbano-rural a nivel regional [se puede analizar] y se asocian con enfoques derivados del análisis regional (región homogénea, región nodal y región plan). En el ámbito metropolitano, toman relevancia los aspectos de gobernanza, el marco institucional y legal, la administración y gestión, nacimiento, coordinación y cooperación, necesarios para planear y mejorar las condiciones de vida de áreas

urbanas continuas, divididas por límites político-administrativos. Sobre las áreas urbanas, de manera específica se estudian problemas derivados de la calidad de vida y la equidad (segregación socio-espacial), servicios públicos (como la movilidad, seguridad), expansión física del área urbana y medio ambiente.” (CONAPO, 2014: 15-16)

Desde 1980, México atraviesa por un proceso de urbanización, la población urbana se ha incrementado considerablemente en las últimas décadas. El proceso de acelerada urbanización que inició en la década de los cuarenta del siglo pasado, cuando el porcentaje de población que vivía en localidades urbanas (2,500 habitantes o más) era de 43%, se incrementó en 1970 hasta 58.7%, ésta fue la etapa de mayor crecimiento urbano observado hasta 1980. En 1990 el porcentaje de población que vivía en localidades urbanas llegó a 71.0% y en 2010 el 77.8% de la población en México vive en localidades urbanas, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2010).

Sin embargo, a principios del siglo XXI es cuando se observa una tendencia a la *metropolización*, se puede decir que México es cada vez más urbano, el 75% de los mexicanos habitan en alguna de las ciudades que conforman el Sistema Urbano Nacional (SUN), esto plantea múltiples desafíos, como la puesta en marcha de políticas públicas y programas integrales que atiendan eficazmente a grupos mayoritarios de la población, el fortalecimiento de las capacidades de las administraciones públicas locales, que pueda conducir el desarrollo social y urbano de manera eficiente, evitando la expansión desordenada, desarticulada y segregada de las ciudades, ya que la concentración de población en zonas urbanas se traduce en mayor presión sobre los recursos como agua, electricidad, vivienda, servicios de salud, educación y empleo.

Hasta el 2012, se identificaron 384 ciudades de más de 15 mil habitantes en el Sistema Urbano Nacional, de las cuales 59 eran Zonas Metropolitanas, 78

conurbaciones y 247 centros urbanos. En estas 384 ciudades habitan más de 81.2 millones de personas, lo que representaba el 75% de la población mexicana.

Este proceso de urbanización, han provocado lo que algunos analistas denominan "agorafobia" urbana: "una enfermedad producida por la degradación o desaparición de los espacios públicos" (Borja, 1997: 2). Como a principios del siglo XX, la desorganización social de las ciudades vuelve a ser un tema de interés no sólo de las investigaciones urbanas contemporáneas, sino también de las políticas públicas.

Por lo anterior, estudiar y entender cómo viven los habitantes de las ciudades se convierte en un tema central porque es un problema y un reto para la gobernabilidad y la democracia de las ciudades. Al respecto, según Ramírez y Safa:

"Hay una leyenda negra que cubre primordialmente a las grandes ciudades que pronostica su inviabilidad y declara su muerte próxima, que anuncia la desurbanización de la ciudad o la urbanización sin ciudad y la desaparición de los espacios públicos. Nos recuerda un tema clásico de la sociología urbana: las grandes ciudades como lugar del anonimato y la anomia (Wirth, 1988; Anderson, 1975; Keller, 1975). Ciertamente, en las grandes ciudades los encuentros son fugaces y con mucha gente, no se conoce a todos y se está expuesto a múltiples mensajes y formas de comunicación en el tiempo y en el espacio (Hannerz, 1986 y 1992)." (Desacatos, 2016: On-line)

A principios de este milenio, una de las características de las ciudades es la magnitud e intensidad de la pobreza de sus habitantes, ésta puede ser considerada como uno de los principales problemas actuales que enfrentan las grandes ciudades.

La razón por la que en la actualidad se considere como problema social el fenómeno de la pobreza en las grandes ciudades, responde a que en los últimos años se ha ido desarrollando un proceso denominado *urbanización de la pobreza*, que se inicia

como consecuencia de la atracción de la población nacional a las ciudades, proceso que se ha desarrollado en las últimas décadas.

En este sentido, “Sassen pretende caracterizar una nueva era urbana surgida de las transformaciones sociales, económicas y del espacio urbano” (Cuervo, 2003:11). Para Sassen, “las ciudades globales han integrado su funcionamiento y configurado un subsistema específico, han generado discontinuidades y rupturas con sus propios sistemas urbanos nacionales y regionales.” (Cuervo, 2003:12)

En este sentido, la pobreza en México ha sido analizada a partir de distintos enfoques, a saber: el de subsistencia, necesidades básicas y privación relativa. Sin embargo, más allá de su interpretación y medición, la pobreza se ha clasificado en *pobreza urbana* y *pobreza rural* de acuerdo a sus características en el territorio, pero en algunos casos estos dos tipos de pobreza comparten similitudes, por ejemplo; los habitantes de las zonas urbanas en condiciones de pobreza tienen familias extensas, presentan un déficit educativo y tienen menos acceso a servicios igual que los que habitan en zonas rurales.

Sin embargo, los pobres urbanos gastan relativamente más en vivienda, transporte y educación, que los pobres rurales, pero relativamente menos en alimentos, indumentaria y salud y son mucho más dependientes del mercado laboral para la obtención de ingresos.

La *pobreza urbana*, como fenómeno social ha ocupado tradicionalmente un lugar predominante en las discusiones del desarrollo social en México, y la expansión de este fenómeno ha sido tan importante que en la última década la discusión de los programas sociales contra la pobreza se ha desplazado primordialmente hacia el ámbito urbano, en gran medida debido al interés que ha despertado en el programa Oportunidades (hoy Próspera).

En México, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el año 2012, la medición de pobreza se realizó con base en una población estimada de 117.3 millones de personas (INEGI, 2013) y, de acuerdo con los resultados obtenidos, el número de personas en pobreza fue de 53.3 millones (45.5%). De este total, 41.8 millones correspondían a las personas en pobreza moderada y 11.5 millones a personas en pobreza extrema.

Por otra parte, de acuerdo al CONEVAL, la población vulnerable por carencias sociales, es decir aquellas personas que no tenían problemas de ingreso pero que padecían una o más carencias, representó poco más de una cuarta parte de los mexicanos (33.5 millones de personas).

Por otra parte, el 11.4% de los hogares urbanos en México se encuentran en pobreza extrema, mientras que un 32.7% adicional es pobre, si se considera una línea de pobreza moderada. Los potenciales impactos de este grupo de ciudadanos sobre el resto de la población que habita en el ámbito urbano son enormes. Estos impactos se relacionan, por ejemplo, con temas como el potencial de surgimiento de enfermedades contagiosas que atenten contra la salud pública, la inseguridad pública o potencial inestabilidad social.

En el ámbito urbano la acción pública requiere con frecuencia que el alcance de los servicios que ya existen se extienda a los hogares más pobres. Los pobres urbanos viven en ciudades que ya cuentan con servicios públicos básicos fundamentales como escuelas, clínicas de salud, sistemas de agua potable, electricidad o drenaje. Los hogares pobres están marginados no por vivir alejados del resto del país, relativamente más moderno y desarrollado, sino porque no cuentan con los mismos servicios públicos y satisfactores que sus vecinos más cercanos.

En este sentido la pobreza urbana se debe ligar directamente con fallas en la cobertura de servicios públicos. A partir de los años noventa, se tiene menos

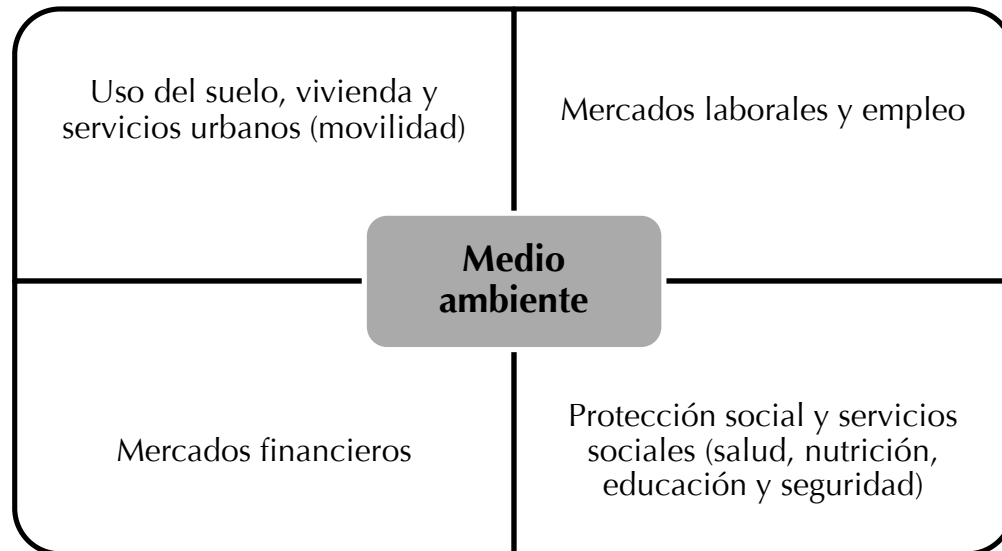
esperanza que en el pasado en que los procesos de modernización eventualmente pueden llevar a la eliminación de la pobreza. Los hogares pobres urbanos siguen siendo marginados –como lo fueron en la era de explosivo crecimiento de las ciudades- pues los servicios, que sí existen para los hogares ricos de la localidad, todavía no llegan a dichos hogares pobres.

Las autoridades locales son las encargadas de la provisión de servicios públicos para los núcleos de población urbana. Por ello resulta fundamental entender la relación entre pobreza urbana y gestión de las autoridades locales, pues estos gobiernos son los responsables de la provisión de la mayor parte de los bienes y servicios públicos que importan para los ciudadanos urbanos pobres.

Aún en aquellos bienes y servicios que no son responsabilidad de los gobiernos locales en México, como por ejemplo las escuelas públicas, la gestión de los gobiernos locales resulta fundamental para explicar el relativo éxito en hacer que los recursos estatales y federales sean más efectivos y se distribuyan preferentemente hacia hogares menos favorecidos. Así, el entendimiento de la pobreza urbana en México se puede beneficiar de adoptar una óptica local, en la cual se privilegia entender la interacción entre los hogares y el gobierno más cercano a los ciudadanos.

Para dirigir las acciones de alivio a la pobreza urbana es necesario disponer de mejores datos sobre la localización, condiciones y naturaleza de los pobres urbanos, además de la apropiación de los territorios. Las diversas dimensiones de la pobreza y sus factores causales subrayan la necesidad de hacer reformas políticas e institucionales tanto al nivel nacional como al nivel de las ciudades para lograr mejoras sostenibles y replicables en las condiciones que enfrentan los pobres. Las acciones de políticas deben ser estructuradas para mejorar los recursos de los pobres y reducir su vulnerabilidad y capacidad para administrar sus recursos.

Las políticas públicas que tienen relación directa con la pobreza urbana son las siguientes:



Para identificar intervenciones de política urbana, es deseable disponer de indicadores recolectados en el mayor nivel de desagregación que sea práctico (y posible). Los indicadores que se derivan de encuestas de hogares (tales como información sobre gasto familiar y acceso a servicios) generalmente se publican como promedios para todas las áreas urbanas de un país. Sin embargo, este grado de desagregación generalmente oculta diferencias importantes entre los distintos tipos de áreas urbanas (por ejemplo, ciudades pequeñas o emergentes, comparadas con ciudades grandes y establecidas).

Metropolización y pobreza en la Ciudad de México

Se entiende por *metropolización*, al crecimiento demográfico, espacial y operativo de las metrópolis o grandes ciudades que se caracterizan por su elevada complejidad. La Ciudad de México, la cual es una metrópoli y forma parte de una Zona Metropolitana (ZM), ha presentado un proceso de metropolización

caracterizado por: 1) un crecimiento demográfico del 1%; y 2) prevalencia de grupos en situación de pobreza.

La pobreza urbana en el Distrito Federal –hoy Ciudad de México⁵⁵– ha aumentado en los últimos años, de acuerdo con un estudio realizado por Araceli Damián y Julio Boltvinik que titularon “La Pobreza en el Distrito Federal en 2004⁵⁶” y en el cual realizaron una medición *real* de la pobreza en el Distrito Federal (DF), comparando el método propuesto por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) del Gobierno Federal contra el método que estos investigadores utilizaron y que denominaron Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP)⁵⁷.

En este trabajo obtuvieron que existía una subestimación de la pobreza a partir del método de la Sedesol, es decir, su pobreza alimentaria comprendía sólo el 5.3% de la población del DF (462 mil personas), porcentaje que representaba sólo la tercera parte de los indigentes identificados con el MMIP (15% involucrando a 1.3 millones de personas). Algo similar ocurrió cuando se compararon los pobres de capacidades con los muy pobres del MMIP, mientras que la pobreza de patrimonio es apenas un poco más de la mitad de la pobreza moderada. En términos de la pobreza en su conjunto, el método oficial identificó menos del 30% de la población en esa condición en el DF, mientras el MMIP identificó como tal a más del 60% de sus habitantes, más del doble.

⁵⁵ El día 21 de enero de 2016, el Congreso de la Unión hizo la declaratoria en su carácter constitucional de la reforma política de la Ciudad de México, contando con el aval de 23 legislaturas locales, por lo que a partir de ese día al Distrito Federal se le denominará Ciudad de México (CDMX). La CDMX, gozará de autonomía como una entidad federativa y tendrá su propia Constitución, además los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial se fortalecen como poderes locales, en tanto que las delegaciones políticas se transformarán en alcaldías con un consejo (cabildo) que trabajará de forma colegiada.

⁵⁶ Araceli Damián y Julio Boltvinik. La Pobreza en el Distrito Federal en 2004. Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF. Noviembre de 2007. <http://www.sideso.df.gob.mx/>

⁵⁷ El Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) combina tres metodologías. Una de ellas previamente existente y dos desarrolladas como parte del MMIP. La primera es la de Línea de pobreza (LP) en su variante de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE). Las segundas son la de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en su versión Mejorada y la metodología de cálculo de la pobreza de tiempo.

Sin duda el fenómeno de la pobreza si bien no ha aumentado significativamente en los últimos años tampoco ha disminuido y esto se debe a diversos factores, falta de empleos, disminución del poder adquisitivo, deficiente acceso a servicios públicos como salud, educación y vivienda, así como falta de espacios recreativos, etcétera. Además de que es un fenómeno que se está reproduciendo en las ciudades sobre todo entrando en el siglo XXI, derivado de las dinámicas económicas, sociales y culturales que desarrollan en estos espacios.

Sin embargo, a pesar de que la política social del Gobierno de Distrito Federal (GDF) busca ser una política innovadora al adoptar en algunos casos criterios universales, combinados con criterios territoriales y con la identificación de grupos sociales específicos que requieren atención prioritaria con el objetivo de promover la equidad en el acceso a bienes y servicios básicos, la plena inclusión social de todas y todos los ciudadanos, el combate a las marcadas desigualdades económicas, sociales y territoriales, así como el logro de mayor cohesión social, la realidad es que la política social del GDF ha tenido un impacto limitado en la disminución de la pobreza urbana en la Ciudad de México.

En este sentido, se puede decir que la política social del GDF respalda el acceso a la educación y busca satisfacer las necesidades básicas en materia de alimentación, salud, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre de familias y personas en condiciones de pobreza, exclusión o discriminación. Sin embargo, la política social del GDF no ha tenido el impacto necesario que coadyuve a que estas familias o personas salgan de su situación de pobreza debido a problemas en el diseño (definición de problemáticas) e instrumentación (gestión).

La pobreza urbana se ubica con mayor intensidad en la zona oriente de la Ciudad de México, la Delegación Iztapalapa es una área territorial ubicada en la periferia de la Ciudad, que posee una superficie de 116 km² y se localiza en el oriente de la ciudad. En el censo de población y vivienda realizado por el INEGI en el año 2010 registró

una población de 1,815,786 habitantes, convirtiéndose en la demarcación más poblada de todo el país.

A partir del trabajo de campo realizada en cuatro colonias de esta delegación: José López Portillo, Francisco Villa, Puente Blanco y Lomas de San Lorenzo, se puede concluir que existe una fatiga del concepto de pobreza en tanto instrumento de pensamiento y su trivialización y uso político ha erosionado su contenido teórico y su posible importancia como instrumento normativo de las diversas situaciones de desigualdad social.

La pobreza debe ser entendida no sólo como un fenómeno vinculado al ingreso de las personas o al grado de acceso a servicios públicos básicos, sino como un concepto dinámico, es decir en proceso de autocreación por la sociedad y de características multivariadas, además de analizarse desde e punto de vista territorial.

Las actuales políticas y programas sociales son definidas como acciones exitosas, efectivas y eficientes socialmente, en realidad el diagnóstico y el diseño las políticas y programas sociales, parecen sustraerse de todo planteamiento económico: se han diseñado conforme a un diagnóstico en el que el problema fundamental es la pobreza y los factores o causas fundamentales de este problema, más que remitirse a causas estructurales de orden económico.

Por lo tanto, si continua esta dinámica se verá seriamente limitada la efectividad o alcances de las políticas y/o programas, ya que, sólo se atenúa el problema de la pobreza en el corto plazo, con paliativos cada vez más insostenibles e intolerables, a la vez que los recursos fiscales que se canalizan a los programas sociales crecen indefinidamente al tiempo que los resultados son más precarios.

Por lo tanto, no es sostenible la separación entre lo social y lo económico, es decir, entre la política económica y la política social debe existir una articulación estructural que las hará interdependientes, tal que algunos orígenes y causas estructurales de la pobreza (problema fundamental al que se enfrenta la política social) tienen que buscarse en el entorno económico y en consecuencia, algunas medidas de solución o disminución del problema deben tener como requisito una estrecha coordinación entre la política social y la política económica.

Las políticas de combate a la pobreza se implementan e impactan espacios que son construidos socialmente, es decir por los mismos intercambios sociales, además de que este no es estático y por lo tanto es multidireccional a otras escalas (Massey). Por ejemplo; los beneficios sociales impactan en los espacios, transacciones económicas mínimas generan riquezas en la colonia pero también crisis económicas y deterioro en el espacio.

La heterogeneidad del concepto de pobreza, precisa que sea en el espacio o el ámbito donde ahora se hace necesario pensar dicho concepto y por lo tanto, sería en la ciudad, comunidad, es decir en el territorio en donde se encuentren las soluciones.

La universalidad de los programas sociales va encontrar de las particularidades de los territorios, ya que los programas deben responder necesidades de los propios espacios. Por lo tanto, es de gran utilidad que las políticas públicas con un diseño retrospectivo (Richard F. Elmore) que parte del punto en el que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas: los burócratas que están en el acampo o territorio a nivel operativo deben encontrar los modos de acomodar las demandas con respecto a la realidad de los recursos limitados, para ello, debe haber flexibilidad para que estos rutinicen los procedimientos, modifiquen objetivos, racionalizan servicios, determinan prioridades y hasta diseñen políticas o programas sociales acordes a la realidad social existente.

De esta manera, la planeación y ejecución de la política social desde un enfoque socio-espacial en el que en el ámbito territorial confluyen, se articulan y complementan las diferentes políticas y programas y donde se incorpora la gestión del territorio como componente del desarrollo social y de la articulación de éste con las políticas de desarrollo urbano;

La importancia de las Delegaciones o Coordinaciones Territoriales de Desarrollo Social se vuelve un asunto de escalas (Neil Smith), si la escala es menor el impacto será mayor, ya que es a partir de las escalas como la diferenciación espacial toma lugar, además de que esta se produce dentro y a través de la actividad social.

Las organizaciones capaces de generar valores y símbolos en su propio microcosmos social requieren evolucionar en una realidad particular, es decir, en un contexto histórico, social y político. Las organizaciones del sector público son menos eficientes, debido a los altos costos de transacción que se generan ante tantas reglas, símbolos implícitos y pocos recursos.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F (Compilador). *La Implementación de las Políticas*, Cuarta Antología. Pp. 350.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (Compilador) *La Hechura de las Políticas*, Segunda Antología, editorial Miguel Ángel Porrúa, tercera edición, 2000 (primera edición, julio de 1992). Pp. 434.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (Compilador). *El Estudio de las Políticas Públicas*, Primera Antología, editorial Miguel Ángel Porrúa, tercera edición, 2000 (primera edición, julio de 1992) . Pp. 281.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (Compilador). *Problemas Públicas y Agenda de Gobierno*, Tercera Antología, editorial Miguel Ángel Porrúa, tercera edición, 2000 (primera edición, julio de 1992) . Pp. 286.
- AGUILAR, Luis F. *Gobernanza y Gestión Pública*, FCE, México 2006. Pp. 356.
- ALBI, Emilio. *Público y privado. Un acuerdo necesario*; Ariel; Barcelona, España 2000.
- ARCE Macías, Carlos, Cabrero Mendoza y Ziccardi Contigiani, Alicia. *Ciudades del Siglo XXI ¿competitividad o cooperación?*, Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), primera reimpresión, México 2007. Pp. 648.
- ARELLANO David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo. *El dilema de la importación de modelos organizacionales, 2000, en Reformando al gobierno, México*. Colección: Las ciencias sociales. Segunda Década. Edición: 2a. reimp., México 2007. Pp. 340.
- ARELLANO, David. *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*; FCE; México 2004. Pp. 256.
- BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial. Una nueva geografía económica 2009*. Una coedición del Banco Mundial, Mundi-Prensa y Mayol Ediciones, S.A. primera edición, Colombia 2009. Pp. 359.
- BARDACH, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*, 2ª reimpresión, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México 2001. Pp. 17-76.
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas. *La construcción social de la realidad*. Amorrortu Editores, Buenos Aires 1997. Pp. 134.
- BORJA, Jordi y Manuel Castells. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era*

- de la información*, Taurus, México 2000. Pp. 245.
- BORJA, Jordi, 1997. *Ciudadanía y espacio público*. ponencia, Debat Barcelona: Ciutat Real, Ciutat Ideal. Significado y Función en el Espacio Urbano Moderno, Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona, Barcelona.
- BOZEMAN, Barry. *Organizaciones Públicas: Nuevo Paradigma de la Administración Pública* (Estudio Introductorio) en Todas las Organizaciones son Públicas tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas. Estudio Introductorio de Juan Miguel Ramírez Zozaya, traducido por Pastor Jesús Covián Andrade. Primera Edición en Español. Colegio Nacional de Ciencias Públicas y Administración Pública, A.C./ Fondo de Cultura Económica, México 1998. Pp. 5-26.
- CABRERO Mendoza, Enrique. *Retos de la competitividad urbana*. Coyuntura y Ensayo, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), primera edición, México 2013. Pp. 372.
- CANTO CHAC, Manuel y Sergio Martínez, *El criterio de subsidiariedad como orientación de las relaciones intergubernamentales*, en Casar, Amparo y J. Romero, El Federalismo en México, Documento de Trabajo, Fundación Nexos, 1994.
- CANTO CHAC, Manuel. *Introducción a las políticas públicas* en Canto Chac, Manuel y Castro Soto (Coordinadores), Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio, Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), México, 2002. Pp. 59-77.
- CARDOZO Brum, Myriam. *La Evaluación de políticas y programas públicos. El Caso de los programas de desarrollo social en México*, Miguel Ángel Porrúa, México 2006. Pp. 359.
- CARDOZO Brum, Myriam. *La evolución de las políticas públicas: Problemas, metodologías, aportes y limitaciones* en Revista de Administración Pública, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, N° 84, enero-junio 1993. Pp.17-76.
- CEDRSSA-Cámara de Diputados. *Metaevaluación de Programas de la SAGARPA dirigidos a productos agrícolas básicos. Resultados Generales*, México 2007. Pp. 376.
- Coen, M. D., J. G. March y J. P. Olsen (1972), *A Garbage can model of organizational choice*, en Administrative Science Quarterly, Núm. 1, Vol. 17, pp. 1-25.
- COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando. *Evaluación de proyectos sociales; Siglo XXI*, México 1992.
- COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando. *Transferencias con Corresponsabilidad; CIESAS*, México 2006.
- COHEN, Ernesto y Rolando Franco, *El lenguaje de los proyectos*, en (Idem) Evaluación de proyectos sociales, 5ª edición en español, México, Siglo XXI Editores,

- 2000 (1ª edición en español 1992). Pp. 85-108.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). *Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012*. Gobierno Federal, SEGOB y Sedesol.
http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012
- CORDERA CAMPOS, Rolando. *Globalización y política social: equidad e inequidad en los cambios del mundo* en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (Coordinadores) *Las políticas sociales en México al fin del milenio. Descentralización–Diseño y Gestión*, primera edición, Miguel Ángel Porrúa – Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2000. Pp 15-35.
- CROZIER, Michael y Erhard Friedberg. *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, Alianza Editorial Mexicana, México 1990.
- CROZIER, Michel y Erhard Friedberg. *El actor y el sistema*, FCE; México 1990.
- CUADRADO ROURA, Juan R. *La política económica: objetivos e instrumentos*. Mc Graw Hill. España 2001.
- DAVIS, Keith (1999). *El comportamiento humano en el trabajo*, 8ª ed. Mc GrawHill, México.
- DE LA ROSA, Ayuzabet y Julio Contreras (2007). *El partido político: entre la ciencia política y los estudios organizacionales*, en *Polis*, Vol. 3, núm. 2, pp. 17-67.
- DIMAGGIO, Paul y Walter Powell (1983). *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, en *American Sociological Review*, Vol. 48, Núm. 2, pp. 147-160.
- DOLAN, Simon y Salvador García (1999), *La gestión par valeurs: une nouvelle culture pour les organisations*, Editions Nouvelles, Montreal.
- DOREEN, Massey, John Allen y Philip Sarre, 1999, “Parte III, Geography and Difference”, en *Human Geography today*, Polity Press. Pp. 109-167.
- ELMORE, Richard F. (1996a). “Diseño retrospectivo: Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales” en Aguilar F. Luis, *La implementación de las políticas; Antología Volumen 4; Miguel Ángel Porrúa; México*.
- ELMORE, Richard F. (1996b). “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas” en Aguilar F. Luis, *La implementación de las políticas; Antología Volumen 4; Miguel Ángel Porrúa; México*.
- FRENCH, Wendell y Cecil Bell (1996), *Comportamiento Organizacional, Aportaciones de las ciencias de la conducta para el mejoramiento de la organización*, 5ª ed. Prentice Hall Hispanoamericana, México.
- GARCÍA Canclini (coord.), *Cultura y comunicación en la ciudad de México*, primera parte, Grijalbo, Universidad Autónoma Metropolitana, México, pp. 18-39.
- GARCÍA Canclini, 1989, *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la*

- modernidad, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Grijalbo, México.
- , 1998, "Introducción: las cuatro ciudades de México", en Néstor García GARROCHO Rangel, Carlos. *Dinámica de las ciudades de México en el siglo XXI. Cinco vectores clave para el desarrollo sostenible*. Consejo Nacional de Población (CONAPO), El Colegio Mexiquense A.C., Consejo Nacional de Población: Fondo de Población de las Naciones Unidas, México 2013. Pp. 561.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. *Índice de Desarrollo Social de las Unidades Territoriales del Distrito Federal*. Evalua DF, GDF, México 2011. Pp. 81.
- GIDDENS, Anthony, "Tiempo, espacio y regionalización", en *La constitución de la sociedad*, Buenos Aires, Amorrortu, pp. 143-176.
- GUERRERO, J. Pablo (1998). *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración del servicio civil de carrera*; CIDE DAP- No. 61; México.
- HARMON, M. y Mayer Richard. *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, Capítulo V. *Fundamentos de la teoría de las organizaciones y la administración pública*, Editorial(es) Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y El Fondo de Cultura Económica, Primera Reimpresión en español 2001, Impreso en México. Pp. 102–120.
- HARVEY, David, 1989, *The postmodern condition*, London Blackwell, pp. 201-225. (Existe la versión en español).
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique (2005). *Mercado Laboral, Desigualdad y Pobreza en América Latina*; UAM-JP. México.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique y VELÁZQUEZ ROA, J (2003). *Globalización, Distribución del Ingreso y Pobreza. Lecciones del Caso Mexicano*; UAM Plaza Valdez; México.
- HERNÁNDEZ, Andrés (2006). *La Teoría Ética de Amartya Sen*; Siglo del Hombre-Universidad de los Andes (CIDER, CESO); Bogotá, Colombia.
- HIRSCH, Joachim. *La crisis del Fordismo y sus consecuencias en El Estado Nacional de Competencia Estado, democracia y política en el capitalismo global*. Versión en español de Bärbel Lorenz. Primera Edición. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades. México 2001. Pp. 107-117.
- KNIGHTS, David y Glenn Morgan (1991), "Corporate strategy, organizations, and subjectivity: a critique", en *Organization Studies*, vol. 12, no.2, pp. 251- 273.
- LICHTENZSTEJN, Samuel (1982). "Enfoques y categorías de Análisis de la Política Económica" en mismo autor *Lecturas de Política Económica*; UNAM; México.
- LINBLOM, Charles (1996). "La Ciencia de 'Salir del Paso'" en Aguilar F. Luis, *La*

- Hechura de las Políticas Antología Volumen 3; Miguel Ángel Porrúa; México.
- MARCH, James G. (1994) "Ambiguity and Interpretation", en March, James G. A primer on Decision Making, The Free Press, New York, pp. 175-219.
- MARCH, James G. (1994). "Ambiguity and Interpretation" en March, James G., A primer on Decision Making, The Free Press; New York, pp. 175-219.
- MARCH, James G. y OLSEN, Johan P. (1997). El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política; Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Sinaloa; México.
- MARCH, James y Johan Olsen (1997) El redescubrimiento de las instituciones, La base organizativa de la política, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., Universidad Autónoma de Sinaloa, México, pp. 67-109.
- MÁRQUEZ Maricela Villeda, Myrna Muñoz del Valle, Virginia Muñoz Pérez, "Potencial de desarrollo de las ciudades de México". CONAPO, primera edición, México, 2014.
- MASSEY, Doreen, "New Directions in Space", en Gregory, John Derek, Social Relations and Spatial Structure, pp. 9-19.
- MASSEY, Doreen, 1992, "Politics and Space/Time", en New Left Review, núm. 196, noviembre-diciembre, 65-84
- MATUS, Carlos (1984). Estrategia y Plan; Siglo XXI; México.
- MATUS, Carlos (1997). Planificación de Situaciones; Fondo Editorial Altadir; Caracas, Venezuela.
- MAY, Meter J. Claves para diseñar opciones de políticas en Aguilar, Luis (Comp.), Problemas públicos y agenda de gobierno, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2ª edición, México, enero de 1996, Pp.235-256.
- MÉNDEZ, José Luis (2000). "La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las Políticas Públicas" en Méndez, José Luis (comp.) Lecturas básicas de administración y políticas públicas; COLMEX; México.
- MENY Y. y THOENIG J. C. (1992). Las políticas públicas; Ariel; Barcelona.
- MEYER, John y Brian Rowan (1977), "Institutionalized Organizations: Formal structure as myth and ceremony", en The American Journal of Sociology, vol. 83, Núm. 2, pp. 340-363.
- MONNIER, Eric (1995). Evaluación de la acción de los poderes públicos; Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales; Madrid, España.
- MORENO SALAZAR, Pedro H., "La implementación: «talón de Aquiles» en la elaboración de políticas sociales", en Pineda, Juan de Dios (coordinador), Enfoque de políticas públicas y gobernabilidad, primera edición, Colegio Nacional de

- Ciencia Políticas y Administración Pública-ITAM-Universidad Anáhuac, México 1999, págs. 171-177.
- MORENO, Pedro, Murillo y Catalán, “La importancia de la instrumentación de políticas públicas para el fortalecimiento de las instituciones del gobierno local en México”, en Rubio Díaz, Milton (coordinador), revista *Federalismo y Desarrollo*, BANOBRAS, año 12, núm. 66, publicación trimestral (abril-mayo-junio) de 1999, págs. 73-82.
- NAVA Emelina, Ramírez y Boris. *Potencial de desarrollo de la ciudades de México*. Consejo Nacional de Población (CONAPO), primera edición, México 2014. Pp. 139.
- NIOCHE, Jean Pierre (1982). “De la evaluación al análisis de las políticas públicas”; extracto de la *Revue Francaise de Science Politique*; Ant. UAM Xochimilco; México.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca (Coordinadora). *La evolución de la gestión pública: La Nueva Gestión Pública en La Nueva Gestión Pública*. Editorial Pretince Hall. Pp. 3-32.
- PORTER, Michael (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*; Vergara; Buenos Aires, Argentina.
- PRADILLA Cobos, Emilio, 2008, “¿Existen ciudades globales en América Latina?”, en *Ciudades*, núm. 77, México, Red Nacional de Investigación Urbana, enero, marzo, pp. 2-8, en Ramírez, Blanca Rebeca, 2008, *De la ciudad global a la ciudad neoliberal. Una propuesta teórica y política (borrador para discusión en el marco del seminario sobre Investigación y Desarrollo en el Doctorado en Ciencias Sociales)*, pp. 20
- PRADILLA Cobos, Emilio. *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*. Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Miguel Ángel Porrúa, primera edición, México 2007. Pp. 331.
- QUADE Edwars. Chapter 5 Initiating the analytic pieces en *Analysis for public decision*, 3ª edición, Editorial North- Holland, U.S.A., 1975, Pp. 69-96.
- QUADE Edwars. Chapter 7 Criteria en *Initiating the analytic pieces en Analysis for public decision*, 3ª edición, Editorial North- Holland, U.S.A., 1975, Pp. 97-126.
- QUADE Edwars. Chapter 8 Alternatives en *Initiating the analytic pieces en Analysis for public decision*, 3ª edición, Editorial North- Holland, U.S.A., 1975, Pp. 127-136.
- RAMÍREZ Sáiz, Juan Manuel y Safa Barraza, Patricia. “Realidades y retos de las áreas metropolitanas: ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. *Desacatos* no.36 México may./ago. 2011. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-92742011000200009&script=sci_arttext (Domingo, 24 de enero de 2016)
- RAMÍREZ, Blanca. *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio, un recorrido por los campos de las teorías*. Miguel Ángel Porrúa, UAM-Xochimilco,

- México 2003. Pp. 216.
- RAWLS, John (2003). *Teoría de la justicia*; FCE; México.
- ROBBINS, Stephen (2004), *Comportamiento organizacional*, 10ª Edición, Pearson Prentice Hall, México.
- ROSIQUE Cañas, José Antonio. *Ciudad de México. La megalópolis ingobernable*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Editorial Épica, primera edición, México 2006. Pp. 262.
- ROSIQUE Cañas, José Antonio. *Megalópolis Ingobernables: más allá de las Revoluciones Urbanas*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Colección Abate Faria 18, México 2014, Pp. 263.
- SABATIER, Paul y MAZMANIAN. La implementación de las políticas públicas un marco de análisis en Aguilar F. Luis, *La implementación de las políticas*; Antología Volumen 4; Miguel Ángel Porrúa; México. pp. 323-372
- SEMARNAT-UAMI (2005). *Evaluación Final del Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA) 2004*; www.semarnat.gob.mx
- SEN, Amartya (1976). *Elección colectiva y bienestar social*; Alianza Universidad, Madrid.
- SEN, Amartya (2003). *Sobre ética y economía*; Alianza Universidad; Madrid, España.
- SHEPPARD Eric and Robert McMaster, 2004, "Introduction: Scale and Geographic Enquiry" y "Scale and Geographic Enquiry: Contrasts, Intersections and Boundaries", en *Scale & Geographic Enquiry*. London, Blackwell, pp. 1-22 y 256-267.
- SIGNORELLI, Amalia, 2001, "Redefinir lo público desde la ciudad", ponencia, Simposio internacional Reabrir Espacios Públicos, Políticas Culturales y Ciudadanía, 24-26 de septiembre, México.
- SIMON, Herbert A. (1988). *El comportamiento administrativo*. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa; Aguilar; Buenos Aires, Argentina (1945).
- SMITH, Neil, 1993, "Homeless/global: Scaling places", en Bird, Curtis, Putman Robertson y Tickner, (editores) *Mapping the futures: local cultures, global change*, London, Routledge, pp. 87-119.
- VELTZ, Pierre, 1999, "La polarización: Hechos, imágenes, teorías", en *Mundialización, ciudades y territorios*, 1ª parte, Barcelona, Ariel, pp. 9-79.
- VEREDAS. *Revista del pensamiento sociológico*. Año 5, número 8, primer semestre de 2004, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco. Pp. 188.
- VEREDAS. *Revista del pensamiento sociológico*. Año 6, número 10, primer semestre de 2005, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco. Pp. 508.

WALLERSTEIN, Immanuel, 1997, "The time of space and the space of time: the future of social science", en *Political Geography*, núm. 1, pp. 71-82.

Anexos

El fenómeno de la pobreza urbana en un contexto de metropolización y fragmentación de la Ciudad de México: el caso Iztapalapa

Variables en archivo VIVIENDA	
Folio_encuesta	Folio de la Encuesta
G_Clave_encuestador	Clave de encuestador
G_Día_levant	Día de levantamiento
G_Mes_levant	Mes de levantamiento
G_Año_levant	Año de levantamiento
G_Hora_inicio	Hora de inicio de entrevista
G_Hora_termino	Hora de fin de entrevista
G_Estancia	Nombre de la estancia
G_Clave_estancia	Clave de la estancia
G_Entidad_federativa	Entidad Federativa
G_Clave_entidad	Clave de la Entidad Federativa
G_Municipio	Municipio
G_Clave_municipio	Clave del Municipio
G_Localidad	Localidad
G_Clave_localidad	Clave de la Localidad
G_Grado_marginación	Grado de Marginación
G_Calle	Calle
G_Manzana_domicilio	Manzana del domicilio
G_Lote	Lote
G_Num_exterior	Número Exterior
G_Num_interior	Número Interior
G_Edificio	Edificio
G_Entre_calle	Entre la calle
G_Y_la_calle	Y la calle
G_Calle_atras	La calle de atrás es
G_Colonia	Colonia
G_Clave_Colonia	Clave de la Colonia
G_Codigo_Postal	Código Postal (C.P.)
G_Telefono	Teléfono (01+Clave Lada+Número Telefónico)
V_P1	Material camino de acceso
V_P1otro	Otro material camino de acceso
V_P2	Material de calle donde se ubica la vivienda
V_P3a1	Tiene calle BANQUETAS
V_P3a2	Condición BANQUETAS
V_P3b1	Tiene calle ALUMBRADO PÚBLICO
V_P3b2	Condición ALUMBRADO PÚBLICO
V_P3c1	Tiene calle DRENAJE PLUVIAL
V_P3c2	Condición DRENAJE PLUVIAL
V_P3d1	Tiene calle PUENTES O SEMÁFOROS
V_P3d2	Condición PUENTES O SEMÁFOROS

V_P4	Tipo de vivienda
V_P6	Habitantes antes PEI
V_P7	Habitantes actuales
V_P8	Número de hogares
V_P34	Estatus vivienda
V_P34otra	Otro estatus vivienda
V_35	Número de cuartos
V_36	Dónde cocinaba también dormía
V_37	Piso de tierra
V_38	Material techo
V_39	Material piso
V_40	Material muros
V_41	Tipo de baño o excusado
V_42	Baño o excusado exclusivo
V_43	Conexión de agua
V_44	Tipo drenaje
V_45	Trato a la basura
V_46	Tipo estufa
V_47	Obtención de luz eléctrica
V_48a1	Tiene REFRIGERADOR
V_48a2	Sirve REFRIGERADOR
V_48b1	Tiene LAVADORA
V_48b2	Sirve LAVADORA
V_48c1	Tiene DVD
V_48c2	Sirve DVD
V_48d1	Tiene VEHÍCULO
V_48d2	Sirve VEHÍCULO
V_48e1	Tiene TELÉFONO FIJO
V_48e2	Sirve TELÉFONO FIJO
V_48f1	Tiene HORNO (micorondas o eléctrico)
V_48f2	Sirve HORNO (microondas o eléctrico)
V_48g1	Tiene COMPUTADORA
V_48g2	Sirve COMPUTADORA
Sec_XVII_Cod_resul	Código de resultado
Sec_XVIII_Observ	Observaciones

Variables en archivo HOGARES	
Folio_encuesta	Folio de la Encuesta
ID_beneficiario	Clave de beneficiario
H_P5	Año ingreso a PEI
H_P9	Número de personas del hogar
H_P11	Informante
H_P16	Responsable o beneficiaria embarazada o en lactancia
H_P29	Alguien dejó de desayunar, comer o cenar
H_P30	Alguien dejó de comer todo un día
H_P31	Comidas que hacía al día
H_49a1	Distancia recorrido hogar-estancia
H_49a2	Tiempo recorrido hogar-estancia
H_49b1	Distancia recorrido trabajo-estancia
H_49b2	Tiempo recorrido trabajo-estancia
H_49c1	Distancia recorrido actividades-estancia
H_49c2	Tiempo recorrido actividades-estancia
H_P50	Transporte para actividades
H_P50otro	Otro transporte para actividades
H_P51	Transporte estancia
H_P51otro	Otro transporte para estancia
H_P52	Suma de ingresos miembros del hogar
H_P53	Ingresos apoyo persona externa
H_P54	Ingresos por apoyos gubernamentales
Suma_ingresos	Suma de ingresos (calculado por encuestador)
IPC	Ingreso per Cápita (calculado por encuestador)
H_P55	Crédito bancario
H_P56a1	Aplica gasto alquiler
H_P56a2	Periodo gasto alquiler
H_P56a3	Monto gasto alquiler
H_P56b1	Aplica gasto predial o mantenimiento
H_P56b2	Periodo gasto predial o mantenimiento
H_P56b3	Monto gasto predial o mantenimiento
H_P56c1	Aplica gasto alimentos y bebidas en hogar
H_P56c2	Periodo gasto alimentos y bebidas en hogar
H_P56c3	Monto gasto alimentos y bebidas en hogar
H_P56d1	Aplica gasto alimentos y bebidas fuera del hogar
H_P56d2	Periodo gasto alimentos y bebidas fuera del hogar
H_P56d3	Monto gasto alimentos y bebidas fuera del hogar
H_P56e1	Aplica gasto Tabaco
H_P56e2	Periodo gasto Tabaco
H_P56e3	Monto gasto Tabaco
H_P56f1	Aplica gasto atención médica
H_P56f2	Periodo gasto atención médica

H_P56f3	Monto gasto atención médica
H_P56g1	Aplica gasto medicamentos
H_P56g2	Periodo gasto medicamentos
H_P56g3	Monto gasto medicamentos
H_P56h1	Aplica gasto pasajes
H_P56h2	Periodo gasto pasajes
H_P56h3	Monto gasto pasajes
H_P56i1	Aplica gasto adquisición vehículo
H_P56i2	Periodo gasto adquisición vehículo
H_p56i3	Monto gasto adquisición vehículo
H_P56j1	Aplica gasto refacciones vehículo
h_P56j2	Periodo gasto refacciones vehículo
H_P56j3	Monto gasto refacciones vehículo
H_P56k1	Aplica gasto gasolina
H_P56k2	Periodo gasto gasolina
H_P56k3	Monto gasto gasolina
H_P56l1	Aplica gasto luz o electricidad
H_P56l2	Periodo gasto luz o electricidad
H_P56l3	Monto gasto luz o electricidad
H_P56m1	Aplica gasto agua
H_P56m2	Periodo gasto agua
H_P56m3	Monto gasto agua
H_P56n1	Aplica gasto gas
H_P56n2	Periodo gasto gas
H_P56n3	Monto gasto gas
H_P56o1	Aplica gasto teléfono
H_P56o2	Periodo gasto teléfono
H_P56o3	Monto gasto teléfono
H_P56p1	Aplica gasto TV por cable
H_P56p2	Periodo gasto TV por cable
H_P56p3	Monto gasto TV por cable
H_P56q1	Aplica gasto internet
H_P56q2	Periodo gasto internet
H_P56q3	Monto gasto internet
H_P56r1	Aplica gasto servicios de educación
H_P56r2	Periodo gasto servicios de educación
H_P56r3	Monto gasto servicios de educación
H_P56s1	Aplica gasto ropa y calzado
H_P56s2	Periodo gasto ropa y calzado
H_P56s3	Monto gasto ropa y calzado
H_P56t1	Aplica gasto pago de deudas
H_P56t2	Periodo gasto pago de deudas
H_P56t3	Monto gasto pago de deudas

H_P56u1	Aplica gasto entretenimiento
H_P56u2	Periodo gasto entretenimiento
H_P56u3	Monto gasto entretenimiento
H_P56v1	Aplica gasto guardería
H_P56v2	Periodo gasto guardería
H_P56v3	Monto gasto guardería
H_P56w1	Aplica gasto cuidados personales
H_P56w2	Periodo gasto cuidados personales
H_P56w3	Monto gasto cuidados personales
H_P56x1	Aplica gasto accesorios y efectos personales
H_P56x2	Periodo gasto accesorios y efectos personales
H_P56x3	Monto gasto accesorios y efectos personales
H_P56y1	Aplica gasto otros
H_P56y2	Periodo gasto otros
H_P56y3	Monto gasto otros

Variables en archivo PERSONAS	
Folio_encuesta	Folio de la Encuesta
Id_persona_folio	Identificación de persona
PERS_P10a	Nombre de la persona
PERS_P10b	Primer apellido de la persona
PERS_P10c	Segundo apellido de la persona
PERS_P10d	Edad en años
PERS_P10e	Edad en meses (bebé)
PERS_P10f	Sexo
PERS_P10g	Parentesco con jefe de familia
PERS_P12	Lugar de residencia
PERS_P13a	Institución 1 de SS
PERS_P13a_otro	Otra institución 1 de SS
PERS_P13b	Institución 2 de SS
PERS_P13b_otro	Otra institución 2 de SS
PERS_P14a	Razón 1 de inscripción a SS
PERS_P14a_otro	Otra razón 1 de inscripción a SS
PERS_P14b	Razón 2 de inscripción a SS
PERS_P14b_otro	Otra razón 2 de inscripción a SS
PERS_P15a	Limitación 1 física o mental
PERS_P15b	Limitación 2 física o mental
PERS_P15c	Limitación 3 física o mental
PERS_P15d	Limitación 4 física o mental
PERS_P15e	Limitación 5 física o mental
PERS_P15f	Limitación 6 física o mental
PERS_P15g	Limitación 7 física o mental
PERS_P15h	Limitación 8 física o mental
PERS_P15i	Limitación 9 física o mental
PERS_P15j	Limitación 10 física o mental
PERS_15k	No sabe/No se acuerda
PERS_P17	Embarazo o lactancia
PERS_P18a	Hablante indígena
PERS_P18b	Habla español
PERS_P18c	Sabía leer o escribir un recado
PERS_P18d1	Grado aprobado (años aprobados)
PERS_P18d2	Nivel aprobado
PERS_P18e	Asistencia a escuela
PERS_P18f	Motivo de abandono escolar
PERS_P18f_otro	Otro motivo abandono escolar
PERS_P19	Actividad laboral
PERS_P20a	Otra actividad 1
PERS_P20b	Otra actividad 2

PERS_P21	Razón de no trabajo
PERS_P22	Puesto en trabajo
PERS_P23	Tuvo jefe o supervisor
PERS_P24	Trabajó por su cuenta
PERS_P25	Recibió pago
PERS_P26a	Pago actividad 1
PERS_P26b	Pago actividad 2
PERS_P27a	Periodo pago actividad 1
PERS_P27b	Periodo pago actividad 2
PERS_P28	Trabajo fuera de localidad
PERS_32	Remesas
PERS_P32a	Cada cuánto
PERS_P32b	Cuánto
PERS_P33	Apoyo programa público
PERS_P33a1	Cuál Apoyo 1
PERS_P33a2	Cuál Apoyo 2
PERS_P33b1	Cada cuánto apoyo 1
PERS_P33b2	Cada cuánto apoyo 2
PERS_P33c1	Cuánto por apoyo 1
PERS_P33c2	Cuánto por apoyo 2