

Desafíos de la pobreza para la agenda del desarrollo de México

Tonatiuh Guillén López
Gerardo Ordóñez Barba
(coordinadores)



DESAFÍOS DE LA POBREZA
PARA LA AGENDA DEL
DESARROLLO DE MÉXICO

DESAFÍOS DE LA POBREZA PARA LA AGENDA DEL DESARROLLO DE MÉXICO

Tonatiuh Guillén López

Gerardo Ordóñez Barba

(coordinadores)



2014

Desafíos de la pobreza para la agenda del desarrollo de México
/ Tonatiuh Guillén López, Gerardo Ordóñez Barba (coordinadores).
—Tijuana : El Colegio de la Frontera Norte ; México, D.F. : El Colegio
de México : Red de Colegios y Centros de Investigación, 2014.
202 p. 14 ; 21.5 cm

ISBN (Colef): 978-607-479-147-1

ISBN (Colmex): 978-607-462-735-0

1. Pobreza — México. 2. México — Condiciones sociales. 3.
Participación ciudadana — México. I. Tonatiuh Guillén López. II.
Ordóñez Barba, Gerardo. III Colegio de la Frontera Norte (Tijuana,
Baja California). IV Colegio de México. V. Red de Colegios y Centros
de Investigación.

HN 120 .Z9 D4 2014

Primera edición, diciembre de 2014

Distribución, 2015

D. R. © 2014 El Colegio de la Frontera Norte, A. C.
Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5
San Antonio del Mar, 22560, Tijuana, Baja California, México
<www.colef.mx>

ISBN: 978-607-479-147-1

D. R. © 2014 El Colegio de México, A. C.
D. R. © 2014 El Colegio de México, A. C.
Camino al Ajusco 20, colonia Pedregal de Santa Teresa,
10740, Tlalpan, México, D. F.
<www.colmex.mx>

ISBN: 978-607-462-735-0

D. R. © 2014 Red de Colegios y Centros de Investigación

Coordinación editorial: Érika Moreno Páez
Corrección: Ligia Figuerola Brunet y Lucía Valencia Chávez
Última lectura: Melissa Aguiñaga y Amaranta Caballero Prado
Formación y Diseño de portada: Juan Carlos Lizárraga/Xaguaró
Fotografía de portada: Guillermo Arias

Impreso en México / *Printed in Mexico*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Dimensiones y desafíos de la pobreza en México	9
<i>Tonatiuh Guillén López y Gerardo Ordóñez Barba</i>	

POBREZA, DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO

Enfrentar la pobreza o reducir la desigualdad: ¿Es un dilema?	31
<i>Fernando Cortés Cáceres</i>	

Pobreza, crecimiento y distribución del ingreso en México	55
<i>Henio Millán Valenzuela</i>	

POLÍTICAS Y PROGRAMAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

Género, pobreza y política social	85
<i>Ana María Tepichin Valle</i>	

La superación de la pobreza en el ámbito urbano	113
<i>Gerardo Ordóñez Barba</i>	

PARTICIPACIÓN CIUDADANA
E INSEGURIDAD PÚBLICA

¿Es posible la participación ciudadana en espacios urbanos en situación de marginación y pobreza en México?	135
<i>Enrique Cabrero Mendoza y Ana Díaz Aldret</i>	

Política social y delitos en México. Hacia una ruta alternativa	157
<i>Tonatiuh Guillén López</i>	

ACERCA DE LOS AUTORES	195
-----------------------	-----

INTRODUCCIÓN

DIMENSIONES Y DESAFÍOS DE LA POBREZA EN MÉXICO

Tonatiuh Guillén López
Gerardo Ordóñez Barba

La presente obra es producto del primer seminario “Los desafíos de la pobreza para la nueva administración federal, 2012-2018”, de la Red de Colegios y Centros de Investigación (Recci), realizado a principios de octubre de 2012. El seminario fue convocado de manera conjunta por El Colegio de la Frontera Norte y El Colegio de México con la idea de hacer de él un foro de discusión de alto nivel académico donde se profundice en el conocimiento de las problemáticas asociadas con la pobreza en México y tener bases sólidas para proponer líneas de trabajo para el diseño o transformación de políticas y programas públicos, orientados a la atención de esta condición social.

En el seminario participaron 11 investigadores de seis centros asociados a la Recci. En el presente volumen se incluye seis de los estudios presentados, mismos que se agrupan en tres secciones que describen los alcances y objetivos de esta obra: *a)* pobreza, desigualdad y crecimiento, *b)* políticas y programas para la superación de la pobreza y *c)* participación ciudadana e inseguridad pública. Sin embargo, los temas aquí tratados no agotan la complejidad del fenómeno bajo

estudio, mucho menos pretenden abarcar en su totalidad el complejo entramado de políticas y programas dedicados a la superación de la pobreza. En cambio, la aportación de estos documentos consiste en enfocar las discusiones en torno de aquellos aspectos que, desde nuestro punto de vista, resultan clave para entender algunos de los principales desafíos que enfrentan la sociedad y el Estado mexicanos en la lucha contra uno de los más graves problemas sociales contemporáneos, considerando su envergadura y larga data.

Como preámbulo a la exposición de los capítulos de este libro, en el siguiente apartado se ofrece, a manera de marco introductorio, un breve diagnóstico sobre las tendencias, magnitud y problemáticas centrales de la pobreza en nuestro país, para poner en contexto las aportaciones de cada trabajo, ofreciendo un panorama de la escala, el tamaño y diversidad de los retos implicados en su tratamiento y combate o erradicación.

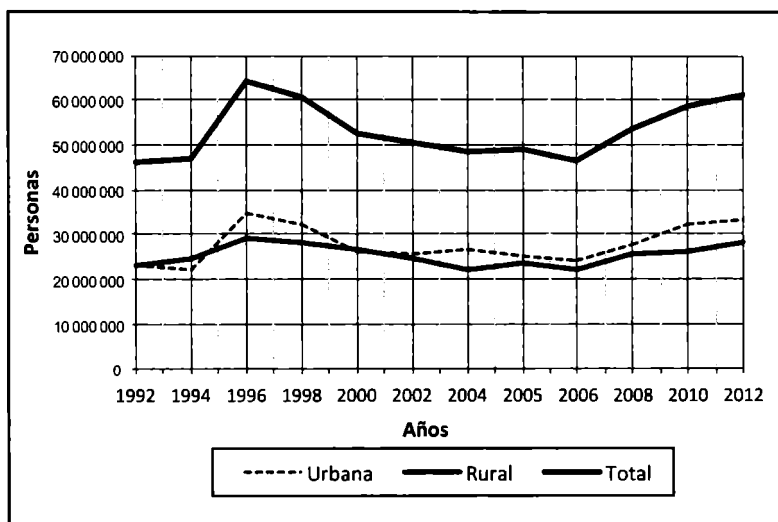
*La pobreza en México:
tendencias, dimensiones y principales rezagos sociales*

De acuerdo con las cifras oficiales disponibles, en los últimos 20 años la evolución de la pobreza por ingresos en México ha mostrado un comportamiento claramente asociado a los ciclos de la economía nacional, con una tendencia decreciente en los períodos de estabilidad económica y una marcada tendencia ascendente en los momentos de crisis o recesión. Como consecuencia de las dos crisis económicas registradas entre 1992 y 2012 se presentó un repunte en el número de personas en pobreza patrimonial, éste se elevó en casi 17 millones entre 1994 y 1996, y en poco más de 14.8 millones entre 2006 y 2012 (gráfica 1). Es así que la cantidad de pobres en el país alcanzó una cifra superior a 61.3 millones, mientras que su proporción (52.3 %) retrocedió a los niveles registrados en la etapa previa a la crisis de 1995 (cuadro 1).

Cuadro 1. Proporción de la población en situación de pobreza en México, 1992-2012

Ámbito y niveles de pobreza	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012
Nacional												
Pobreza alimentaria	21.4	21.2	37.4	33.3	24.1	20	17.4	18.2	13.8	18.4	18.8	19.7
Pobreza de capacidades	29.7	30	46.9	41.7	31.8	26.9	24.7	24.7	20.7	25.3	26.7	28
Pobreza patrimonial	53.1	52.4	69	63.7	53.6	50	47.2	47	42.7	47.7	51.3	52.3
Urbana												
Pobreza alimentaria	13	10.7	27	21.4	12.5	11.3	11	9.9	7.5	10.8	12.6	12.9
Pobreza de capacidades	20.1	18.3	36.8	30.6	20.2	17.2	17.8	15.8	13.6	17.4	20	20.7
Pobreza patrimonial	44.3	41.2	61.5	55.9	43.7	41.1	41.1	38.3	35.6	40.1	45.5	45.5
Rural												
Pobreza alimentaria	34	37	53.5	51.7	42.4	34	28	32.3	24.1	31.3	29.3	30.9
Pobreza de capacidades	44.1	47.5	62.6	59	49.9	42.6	36.2	39.8	32.2	38.5	37.8	40.2
Pobreza patrimonial	66.5	69.3	80.7	75.9	69.2	64.3	57.4	61.8	54.1	60.3	60.8	63.6

Fuente: Coneval (2013a:Cuadro 1).

Gráfica 1. Población en situación de pobreza patrimonial en México, 1992-2012

Fuente: Coneval (2013a:Cuadro 1).

De entrada, este comportamiento pone en evidencia la vulnerabilidad persistente en amplios sectores de la sociedad ante los efectos negativos de la inestabilidad económica y, por consiguiente, exhibe la ineficacia de las políticas y programas públicos para generar condiciones que permitan a las personas salir de manera permanente de su situación de pobreza. La experiencia de los últimos años demuestra que entre los principales factores macroeconómicos asociados a las crisis y al incremento de la pobreza también se encuentra el crecimiento del desempleo y el de los precios, especialmente de alimentos y energéticos, mismos que en conjunto tienden a erosionar el poder adquisitivo de las familias, sus salarios o, en general sus ingresos. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) nos muestra sus mediciones de pobreza para el período 2008-2010, realizadas por medio del método de medición multidimensional, donde, de manera clara, se nos indica que el aumento de 3.2 millones en el número de pobres observado en esos años se debió al incremento de la población sin

los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, principalmente las de tipo alimentarias (Coneval, 2012:28-32).

Otro factor fuertemente asociado con la evolución de la pobreza es la desigualdad en la distribución del ingreso. De acuerdo con Székely (2005:24), en México la correlación entre ambas variables desde la década de 1950 es alta y en sentido positivo, es decir, a mayor desigualdad mayor pobreza. A lo largo del tiempo, la alta inequidad económica ha limitado las posibilidades de aprovechar al máximo el crecimiento para reducir la pobreza. Desde finales del siglo pasado Lustig y Székely (1997) ya habían advertido esta debilidad mediante un ejercicio de simulación: calcularon que la erradicación definitiva de la pobreza extrema y la pobreza moderada tomaría 37 y 54 años respectivamente, considerando un escenario de crecimiento económico estable e ininterrumpido de cinco por ciento anual, y manteniendo constante la distribución del ingreso observada en 1994 (con un coeficiente de Gini de 0.54). En sus palabras, “esto sugiere que es necesario hacer un esfuerzo adicional paralelo al crecimiento económico que garantice que los estratos de menores ingresos tengan mayor acceso a los beneficios del desarrollo” (Lustig y Székely, 1997:17).

Desde un punto de vista territorial, las tendencias de la pobreza de los últimos 20 años han afectado a los ámbitos rural y urbano, pero sin duda la población más perjudicada ha sido la que radica en las ciudades. Como se aprecia en la gráfica 1, los mayores repuntes de pobreza en las dos etapas de crisis económica han sido, un quiebre a la alza en el número de pobres y el repunte en el medio urbano que ha sido muy superior, a tal grado que en 2012 la diferencia fue de 5.3 millones respecto de la cantidad de pobres rurales, misma que llegó a 28 millones en ese año. En términos relativos, la proporción de pobreza urbana alcanzada en 2012 (45.5 %) siguió siendo superior a la registrada 20 años antes, y aunque la del medio rural siguió siendo comparativamente muy superior (63.6 %), el porcentaje en 2012 se mantuvo por debajo de los niveles previos a la crisis de 1995

Cuadro 2. Distribución de la pobreza multidimensional y de los indicadores de carencias e ingresos en las entidades federativas, 2012 (porcentajes)

Entidades federativas	Pobreza multidimensional		Rezago educativo	Carencia por acceso a los servicios de salud	Carencia por acceso a la seguridad social	Carencia por calidad y espacios de la vivienda	Carencia por servicios básicos en la vivienda	Carencia por acceso a la alimentación	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo
	%	Miles de personas								
Nuevo León	23.2	1 132.9	12.7	15.5	37	7	3.3	17.6	31.7	8.8
Coahuila	27.9	799.3	12.5	14.4	34.3	5.4	5.5	21.2	40.7	11.6
Distrito Federal	28.9	2 565.3	9.2	23.4	52.5	6.4	3	13	35.5	6.9
Sonora	29.1	821.3	13.6	17.1	46.8	10.2	12.6	26	33.8	10.2
Baja California Sur	30.1	211.3	15.7	15.1	43.5	10.9	6.8	21.9	38	13.1
Baja California	30.2	1 010.1	14.6	22.3	55.7	8.1	4.4	15.2	38.8	10.9
Colima	34.4	237.2	18.8	14.6	50.8	10	7.9	22.3	40.7	11.4
Chihuahua	35.3	1 272.7	16.1	13.6	48.4	5.3	5.2	18.4	46	15.9
Sinaloa	36.3	1 055.6	18.4	16.6	52.7	10.1	16.1	25.9	42.6	13.4
Querétaro	36.9	707.4	17.5	15.5	56.7	10.9	14.9	19.8	43.3	14.7
Aguascalientes	37.8	467.6	15.3	14.8	47.6	4.9	3.5	21.5	47.9	14.9
Tamaulipas	38.4	1 315.6	15.5	15.8	50.6	10.5	10.6	19.2	47.2	14.9
Quintana Roo	38.8	563.3	17.6	21.2	54.9	19.7	14.5	18.6	45	16.6
Jalisco	39.8	3 051	18.4	23.7	53.5	9.1	9.2	20.6	47.9	16.3
Guanajuato	44.5	2 525.8	23.9	19	62.1	9.8	15.3	28.5	49.3	16.9
Campeche	44.7	387.9	19.2	12.2	61	17.7	33	18.7	50.2	20.6
Edo. de México	45.3	7 328.7	15.4	25.3	64.8	10.2	11.5	17.7	53.1	15.9
Morelos	45.5	843.5	19.2	22.3	64.4	14.8	18.6	30.7	50.1	15
Nayarit	47.6	553.5	19.3	18.3	62.6	11.9	19.6	28.8	53.2	23.4
Yucatán	48.9	996.9	23.4	15.7	58.8	20.6	42.7	25.1	55.1	16.6
Tabasco	49.7	1 149.4	19.1	18.2	71.2	19.4	44.7	33.4	52.7	23.6
Durango	50.1	858.7	16.1	17.8	57.9	9.4	13	21.4	61.2	25
San Luis Potosí	50.5	1 354.2	21.2	14	61.6	13.5	32.5	24.7	57.1	23.3
Veracruz	52.6	4 141.8	25.8	25.7	68.5	19.7	39.2	28.2	56.6	24
Hidalgo	52.8	1 465.9	20.6	18.7	71.3	12.8	28.3	25	55.8	23.8
Zacatecas	54.2	835.5	21.1	16.7	62.9	5.1	10.9	22.3	60.6	30.3
Michoacán	54.4	2 447.7	26.1	28.6	71.6	21.1	30.4	32.2	57.9	24.2
Tlaxcala	57.9	711.9	15.8	24.2	70.8	13	16	28.4	63.9	24.4
Oaxaca	61.9	2 434.6	27.7	20.9	75.7	24.6	55.5	31.7	63.6	34.4
Puebla	64.5	3 878.1	24.1	29.6	77.1	19.4	34.8	30.1	68.7	32.9
Guerrero	69.7	2 442.9	26.8	25.4	78.5	33.4	59	39.4	71.9	45.1
Chiapas	74.7	3 782.3	33.5	24.9	83.3	29.1	56.8	24.7	76.4	46.7
México	45.5	53 349.9	19.2	21.5	61.2	13.6	21.2	23.3	51.6	20

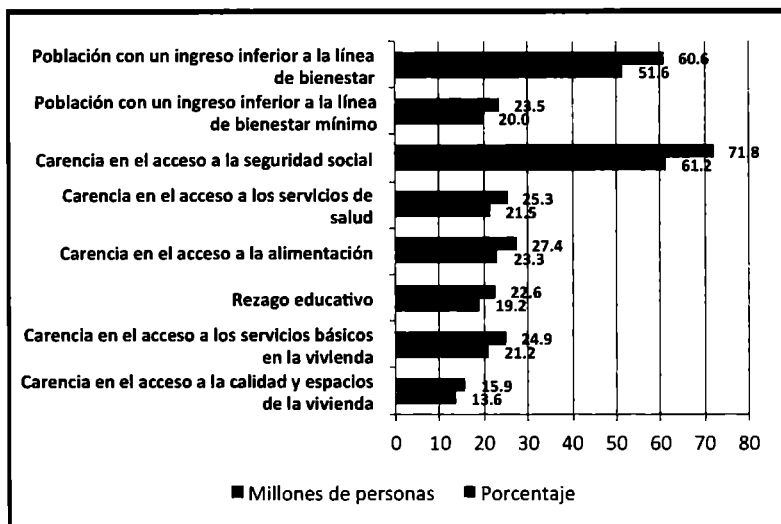
Fuente: Coneval (2013b: Cuadros 4A y 5).

(cuadro 1). Estos datos muestran que el indicador de pobreza en la población urbana se ha vuelto más sensible a los movimientos negativos de las variables macroeconómicas. Por el contrario, en el medio rural se han generado condiciones o se dispone de recursos adicionales (transferencias y remesas) que permiten paliar, en alguna medida, los efectos de las crisis en la población con ingresos superiores, pero cercanos a la línea de pobreza.

Sin embargo, la distribución de los mexicanos pobres en el territorio nacional sigue mostrando patrones de desigualdad con amplias brechas entre las entidades con mayor población rural y las más urbanizadas e industrializadas. Como puede apreciarse en el cuadro 2, en 2012 la proporción de pobres multidimensionales en Chiapas, el estado con mayor pobreza (74.7 %), fue 3.2 veces superior a la de Nuevo León, la entidad con menor pobreza (23.2 %). Pero aún agrupando a los seis estados con mayores y menores porcentajes de pobres, la brecha entre ellos sigue siendo muy alta, con casi 2.3 veces de diferencia. En una apreciación más general, se tiene 14 entidades cuyos niveles de pobreza son superiores al promedio nacional, entre ellas, Oaxaca, Guerrero y Chiapas, las más pobres y con la mayor proporción de habitantes rurales e indígenas.

Desde la perspectiva de la medición multidimensional de la pobreza en México, los indicadores de carencias muestran que el mayor rezago ocurre en el acceso a la seguridad social (pensiones) con 61.2 por ciento. En proporción menor, todavía hay casi una cuarta parte de la población sin acceso a alimentación adecuada, además, una quinta parte se encuentra con rezago educativo, sin acceso a servicios de salud y sin agua corriente, drenaje y electricidad, y alrededor de 14 por ciento reside en viviendas de mala calidad (gráfica 2). No obstante estas carencias, los indicadores de ingresos revelan que 20 por ciento de la población no cuenta con los recursos suficientes para adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada (línea de bienestar mínimo) y poco más de la mitad tampoco puede satisfacer sus necesidades no alimentarias (línea de bienestar).

Gráfica 2. Porcentaje y número de personas según sus niveles de ingreso y tipo de carencia social en México, 2012



Fuente: Coneval (2013b:Cuadro 1).

Si se analiza las diferencias entre las seis entidades con mayor y menor pobreza en este conjunto de indicadores, respecto del indicador de la pobreza (2.3 veces) se observa una reducción de las desigualdades de rezago educativo (2 veces), carencias de acceso a seguridad social (1.7), salud (1.4), alimentación (1.6) e ingreso inferior a la línea de bienestar (1.8). Por el contrario, la polarización se incrementa en la calidad y espacios de vivienda (2.9), los servicios básicos de vivienda (7) y el ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (3.4). Las entidades con las condiciones sociales más desfavorables en casi todos los aspectos siguen siendo Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla, pero sorprende que entre las 18 con niveles de pobreza inferiores al promedio nacional, haya algunas con proporciones muy superiores de carencias que debiesen tener correspondencia con su posición en la escala de pobreza. Tales son los casos del Distrito Federal, Baja California y Jalisco en acceso a la salud; Quintana Roo en calidad de la vivienda; así como Sonora y Guanajuato en acceso a alimentación.

Una última característica acerca de la distribución de la pobreza es su intensidad entre distintos grupos sociales. Como ya se comentó, las entidades con altos porcentajes de población indígena son las que padecen mayor pobreza y elevados niveles de carencias, este fenómeno se presenta en todas las comunidades indígenas del territorio nacional donde la pobreza alcanza una proporción cercana a 80 por ciento, dividida casi en partes iguales entre pobreza extrema (40.2 %) y moderada (39.1 %) (Coneval, 2012:45). De acuerdo con el Coneval, otros grupos sociales afectados de manera particular por la pobreza son la población menor a 18 años y los residentes de las zonas de atención prioritarias de la Sedesol,¹ los cuales alcanzan 53.8 y 77.8 por ciento, respectivamente.

En suma, la evolución de la pobreza en México durante las últimas dos décadas no muestra progresos significativos, por el contrario, los indicadores señalan un deterioro especialmente marcado en las coyunturas de recesión económica. Las regiones caracterizadas históricamente por su rezago en esencia continúan con esa condición. Aquellas otras con mejores resultados, a pesar de sus logros, tienen todavía indicadores que muestran que las condiciones de pobreza persisten sin que se haya logrado estabilizar el crecimiento ni mejorar las condiciones de vida de sus pobladores. En este rubro de los desafíos no puede afirmarse que se haya producido un cambio estructural en el país.

Paradójicamente, en las dos últimas décadas ha habido cambios muy importantes en otras esferas, como la política, que ha experimentado un período de apertura, con transiciones democráticas a nivel nacional y en los estados, con alternan-

¹ “Las zonas de atención prioritaria (ZAP) son aquellas unidades territoriales con los índices de rezago social o de marginación más elevados, así como altos niveles de incidencia y número de personas en pobreza extrema. Las ZAP son determinadas anualmente por la Secretaría de Desarrollo Social con base en los resultados de los indicadores de carencia social y datos de pobreza generados por el Coneval” (Coneval, 2012:47).

cias partidistas en los gobiernos, como parte de la pluralidad política cotidiana. No hay duda que el régimen político previo a los inicios de la década de 1990 ha dejado de existir y tiene ahora otras dinámicas, procesos y actores. Sin embargo, si la finalidad última de la democracia es elevar la calidad de vida de la población mediante el ejercicio pleno de sus derechos políticos, desde la perspectiva de la evolución de la pobreza, la estructura del Estado y la gestión pública, esta nueva etapa del poder político no ha tenido las repercusiones esperadas.

El desencuentro entre la transición del poder político y la relativa continuidad de las marcadas condiciones de pobreza es la mayor antinomia del México actual. Durante las dos últimas décadas, el mundo del poder se ha reformado a sí mismo de manera positiva, aunque al margen del ámbito de la pobreza, cuyas estructuras persisten estancadas, como es evidente en el caso de las poblaciones indígenas, aunque no se puede decir que sea exclusivo a ellas. La persistencia de esta desconexión es, sin duda, el mayor desafío que enfrenta el país en su conjunto, pues existe el riesgo de ampliar la polaridad social, con las consecuentes tensiones. Una perspectiva optimista argumentará que este desfase es temporal y derivado de las circunstancias, pero que será corregido de manera progresiva. Por el contrario, desde una perspectiva realista se podrá decir que no existen condiciones de encuentro y, lejos de confluír, persistirán como estructura condensada en sí misma con escasa capacidad para integrar la agenda social en la magnitud y forma necesarias para abatir significativamente las condiciones de pobreza. Cualquiera que sea el desenlace de la situación, el país parece no tener más alternativa que superar efectivamente los niveles actuales de pobreza, posibilitando que la esfera del poder sea congruente con su misión última de bienestar y desarrollo.

Por otro lado, la migración internacional de los mexicanos ha sido también parte importante de los cambios transcurridos en las últimas dos décadas. Con un flujo de población

que ha respondido a las exigencias del mercado laboral estadounidense, y una movilidad cada vez menos circular debido a las agresivas políticas migratorias y de seguridad de ese país, el resultado es que en la actualidad cerca de 10 por ciento de la población nacida en México reside en Estados Unidos. Y por su impacto demográfico y económico, así como su evidente contribución financiera, esta movilidad social cumple una función clave en el escenario de pobreza aquí descrito, como consecuencia de las remesas provenientes de aquel país; primero, por su impacto en la disminución de rezagos y tensiones sociales, mismos que, tomando en cuenta el momento actual, de no contar con la movilidad social internacional, serían seguramente mucho más graves; segundo, por su contribución efectiva al gasto cotidiano de miles de hogares mexicanos, aunque insuficiente para abatir las condiciones de pobreza.

La migración hacia Estados Unidos es clave para ubicar los actuales parámetros de pobreza y su relativa fragilidad en la medida de la propia debilidad de esta variable. Cabe añadir que entre migración internacional y desarrollo existe una agenda de potencialidades amplia pero dispersa, sin un horizonte de política pública que reconozca la trascendencia de la dinámica migratoria como fuerza de cambio social. A pesar de su gran escala, la migración sigue siendo un rubro marginal en el conjunto de las políticas públicas, las de desarrollo y especialmente las relativas a la pobreza.

Considerando, por un lado, la profundidad de los cambios en la esfera del poder y, por el otro, la estructura social derivada de la migración internacional —ambas trayectorias condensadas en el último par de décadas— es evidente que el país ha transitado de una etapa a otra en su evolución; aunque hay estructuras nacionales de rezago que persisten en un marco hasta ahora inamovible, como la distribución del ingreso y las condiciones de la pobreza. Como es obvio, este no es un modelo de desarrollo sustentable para la sociedad mexicana.

*Contenido de la obra:**Principales desafíos de la pobreza para la agenda del desarrollo*

Como quedó dicho, el libro contiene seis estudios divididos en tres secciones: *a)* pobreza, desigualdad y crecimiento; *b)* políticas y programas para la superación de la pobreza, y *c)* participación ciudadana e inseguridad pública. La primera sección contiene las colaboraciones de Fernando Cortés Cáceres de El Colegio de México y de Henio Millán Valenzuela de El Colegio Mexiquense, que profundizan en dos aspectos íntimamente vinculados al comportamiento histórico de la pobreza en nuestro país: el crecimiento económico y la desigualdad en la distribución del ingreso.

Partiendo de una revisión crítica de la interpretación del planteamiento de Simon Kuznets (1965) en América Latina, según la cual la concentración del ingreso era necesaria para generar crecimiento sostenido en una primera etapa y efectos redistributivos en una posterior, Fernando Cortés plantea que desde principios de 1990 se ha venido formando un consenso en la región, en el que la desigualdad es vista como obstáculo al crecimiento y a la reducción de la pobreza. El autor se pregunta: “¿Cómo puede escapar México a la trampa de la desigualdad?” y “¿Por qué no se han adoptado las medidas de política pertinentes?” La respuesta a la primera interrogante plantea un desafío para nuestra agenda de desarrollo: cualquier medida de política debe tender a modificar los equilibrios de poder político y económico para no sólo evitar que los grupos dominantes capturen la mayor parte de los beneficios del crecimiento sino para generar políticas más eficientes. La respuesta a la segunda pregunta subraya que ninguna reforma de la distribución pro pobres tendrá relevancia si no se es consciente de que en el corto plazo habrán de producirse efectos adversos a los sectores económicamente más acomodados, por lo que también será necesaria la construcción de un nuevo pacto social que incluya no sólo a ellos sino a los actores emergentes que representan la pluralidad de la sociedad mexicana.

Henio Millán Valenzuela, en su trabajo “Pobreza, crecimiento y distribución del ingreso en México”, utilizando un método alternativo de descomposición lineal en el análisis de las series de datos de los últimos 20 años, aporta evidencias que demuestran que en México los componentes “crecimiento” y “redistribución” han tenido una relación conflictiva entre 1992 y 2010. Esto ha provocado que el abatimiento de la pobreza que se podría propiciar en los años de crecimiento económico se vea frenado por un factor distributivo que genera una repartición del ingreso a favor de los no pobres. En sus conclusiones subraya que este comportamiento “no cooperativo” entre ambos componentes ha regido la evolución de la pobreza en nuestro país, declinando a ritmos muy lentos en los períodos de estabilidad y aumentando considerablemente en los momentos en que las crisis son más acentuadas.

Los hallazgos presentados por Millán Valenzuela agregan un tercer desafío a las políticas de desarrollo: lograr que el comportamiento económico y la distribución del ingreso mantengan una relación “cooperativa” sostenida en el tiempo para multiplicar los impactos del crecimiento en la reducción de la pobreza y atenuar los efectos de las crisis sobre los grupos sociales más vulnerables y propensos a caer en esa situación. Para que una redistribución más equitativa trabaje a favor de la reducción de la pobreza es indispensable que el crecimiento del ingreso medio de los pobres sea superior al del ingreso medio general.

En la segunda sección se incluyen los trabajos de Ana María Tepichin Valle de El Colegio de México y de Gerardo Ordóñez Barba de El Colegio de la Frontera Norte, en los cuales se analiza las maneras en que se han asimilado las problemáticas de género y urbanas en el diseño e implementación de políticas y programas para superar la pobreza en México. Ambos autores proponen directrices que podrían contribuir a mejorar la eficacia de las intervenciones gubernamentales en el logro de objetivos vinculados a esas problemáticas.

Ana María Tepichin sistematiza una serie de deficiencias que encuentra en el tratamiento que se ha dado a la desigualdad de género, tanto en las metodologías de medición de pobreza, como en las políticas y programas para erradicarla, las cuales, en su opinión, se han traducido en desconocimiento de los problemas que afectan a las mujeres pobres y en acciones gubernamentales ineficaces que tienden a reforzar los roles tradicionales asignados en la distribución de responsabilidades familiares. Con el propósito de avanzar hacia el diseño de una política social con perspectiva de género, la autora propone hacer frente a seis desafíos concretos: *a)* medición de la pobreza desagregada por sexo, *b)* diseño de programas de combate a la pobreza que no suponga la asignación naturalizada de las mujeres al trabajo doméstico y cuidado no remunerado, *c)* que reconozca la diversidad de arreglos familiares y de formas de organización doméstica, *d)* fortalecimiento del Estado como garante del bienestar de las personas dependientes, *e)* creación de empleos dignos para mujeres y hombres y *f)* promoción de valores culturales que gratifiquen la autonomía de las mujeres. En sus palabras, llevar a cabo este proyecto involucra el combate a la pobreza y la construcción de ciudadanía a partir del reconocimiento y apropiación de los derechos de las mujeres en el marco de un universalismo básico orientado a corregir las desigualdades de género más persistentes.

Gerardo Ordóñez, en “La superación de la pobreza en el ámbito urbano”, se propone dimensionar los alcances y las limitaciones de las iniciativas nacionales puestas en marcha por las dos últimas administraciones federales, destacando el papel del programa ONU-Hábitat. De acuerdo con su enfoque, la estrategia para la superación de la pobreza urbana heredada por los gobiernos de la alternancia evolucionó sin una lógica de construcción definida y sin los recursos necesarios para atender la magnitud y la complejidad del fenómeno. Concluye que en un horizonte de mayor pobreza, de deterioro del entorno y de erosión de la convivencia social en las ciudades, resultará

indispensable un planteamiento que reposicione la estrategia a la altura de los retos sociales que se vislumbran. Concretamente propone incrementar el financiamiento a un nivel que permita acelerar, intensificar y ampliar la intervención en la población que aún no es beneficiaria de los programas urbanos, establecer mecanismos de coordinación efectiva entre tales programas, que garanticen la actuación complementaria en diversos agregados territoriales en pobreza (polígonos, colonias, comunidades), eliminar las restricciones al acceso de los beneficios de los programas por grandes conjuntos poblacionales, especialmente los residentes en asentamientos informales, y establecer medidas concretas para atender de manera específica a los grupos más vulnerables y las problemáticas sociales emergentes asociadas con la pobreza urbana.

La tercera y última sección reúne las investigaciones de Enrique Cabrero Mendoza y Ana Díaz Aldret del Centro de Investigación y Docencia Económicas, y de Tonatiuh Guillén López de El Colegio de la Frontera Norte. Estos trabajos reflexionan sobre dos aspectos centrales para encarar los desafíos de la pobreza desde el ámbito local: la participación ciudadana y la inseguridad pública.

En el trabajo “¿Es posible la participación ciudadana en espacios urbanos en situación de marginación y pobreza en México?”, Enrique Cabrero y Ana Díaz se proponen indagar hasta qué punto se ha logrado desarrollar una “nueva institucionalidad” favorable a la participación en municipios urbanos con altos niveles de pobreza, marginación y desigualdad. De acuerdo con los resultados de su análisis, donde sistematizan 761 iniciativas locales de innovación en participación ciudadana, concluyen que no hay indicios de la existencia de una nueva institucionalidad municipal que propicie formas de participación y organización social independiente y autónoma; observan, en cambio, la reimplantación de la vieja institucionalidad basada en prácticas clientelares y sujeta a intereses inmedatistas y electorales, todo lo cual limita la eficacia de los programas.

En esta perspectiva, el desafío para la agenda de desarrollo estriba en impulsar el tránsito hacia una política social que incorpore la participación de los ciudadanos con un enfoque de “gobernanza”, es decir, una política social incorporada a procesos de gobierno más amplios, que consideren la complejidad, diversidad y dinamismo del entorno político y social, que se abran a la conformación de arreglos organizacionales ad hoc y permitan asegurar la eficacia de las políticas públicas, la representatividad y la gobernabilidad democráticas.

Finalmente, en “Política social y delitos en México. Hacia una ruta alternativa”, Tonatiuh Guillén argumenta que en los últimos años ha evolucionado en el país, junto con el predominio del gobierno federal en las políticas y programas sociales, un paradigma de política social basado en la medición de las carencias sociales, que si bien es necesario, no alcanza a abordar los contextos sociales de los indicadores de pobreza, como tampoco sus factores y vínculos con las dinámicas sociales específicas de las comunidades. En su estudio, esta orientación sigue ignorando las iniciativas de los gobiernos locales, que podrían tener efectividad sobre grupos y condiciones sociales determinadas; también limita otras opciones y vínculos institucionales en el orden federal para definir políticas sociales no necesariamente articuladas por completo a la medición de carencias, sino a problemáticas sociales específicas y a otras coyunturales. En nuestro presente, agrega, destaca la incidencia de delitos –y la violencia como su expresión más crítica– como desafío público de gran relevancia.

Partiendo de estas premisas, Guillén plantea abordar el diseño de la política desde una perspectiva definida como paradigma de la política social preventiva del delito, mediante el cual sea posible recuperar espacios de convivencia civilizada y propiciar el desarrollo de comunidades urbanas especialmente afectadas por la inseguridad. Este enfoque, puntualiza, no excluye al paradigma de medición de carencias; por el contrario, lo complementa pero plantea el reto de localizar las áreas de

intersección de los programas y acciones públicas. Este paradigma alternativo, advierte, no es una salida de la pobreza, ni una corrección de sus extremos; es una alternativa eficaz para situaciones donde intersectan la incidencia de delitos y los entornos sociales dañados por carencias y por estructuras y prácticas de exclusión social.

Para este abordaje propone una metodología centrada en el análisis de la distribución espacial y social de los delitos de mayor frecuencia a escala microterritorial, y presenta su aplicación en tres municipios: Tapachula (Chiapas), San Luis Potosí (San Luis Potosí) y Nogales (Sonora). A su juicio estos municipios representan situaciones *tipo* de experiencias críticas en las fronteras norte y sur del país (Nogales y Tapachula), donde se concentra gran parte de la problemática, así como situaciones no críticas, pero en curso de agudización (San Luis Potosí). A partir del análisis de estos casos determina tres rutas de política pública alternativa en función de las peculiaridades, con énfasis en: *a)* la dimensión institucional y social; *b)* la dimensión policiaca y preventiva, y *c)* la dimensión de preservación y cuidado de los contextos de convivencia pacíficos. Guillén concluye que la escala microespacial permite mayor precisión para formular una política social preventiva comunitaria, orientada a generar un producto específico, el pertinente para cada comunidad objetivo.

Para finalizar esta introducción, es importante subrayar que para emprender con éxito el objetivo de la superación de la pobreza, dada la magnitud de las carencias y rezagos existentes, será necesario asumir un programa integral de reformas que haga posible completar el ciclo crecimiento-desarrollo de manera sostenida y que permita la incorporación de todas las personas a los recursos, bienes y servicios que les corresponden por derecho. Como se desprende de lo ya comentado, llevar a cabo un proyecto de esta envergadura y complejidad necesitará de la implementación de políticas que incentiven el crecimiento, la creación de empleos y la reducción de las desigualdades en la distribución del ingreso, así como políticas

sociales universales y programas específicos para el cuidado de poblaciones vulnerables o de regiones marginadas que contribuyan a corregir las inequidades regionales, económicas, étnicas, intergeneracionales y de género. Pero además, para avanzar a la velocidad requerida será indispensable construir los consensos en torno de una reforma fiscal solidaria que garantice una distribución equitativa de las cargas y genere los recursos indispensables para financiar el desarrollo y el bienestar que demanda la sociedad mexicana.

Bibliografía y documentos consultados

- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (Coneval), 2012, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, México, Coneval.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (Coneval), 2013a, Evolución de pobreza por la dimensión de ingreso en México, 1992-2012, México, en <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>>, consultado el 14 de enero de 2014.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (Coneval) 2013b, Anexo estadístico de pobreza 2010-2012, México, en <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Anexo-estad%C3%ADstico-pobreza-2012.aspx>>, consultado el 14 de enero de 2014.
- KUZNETS, Simon, 1965, “Economic Growth and Income Inequality”, en Simon Kuznets, *Economic Growth and Structure: Selected Essays*, Nueva York, W. W. Norton.
- LUSTIG, Nora y Miguel SZÉKELY [mimeo], 1997, “México: evolución económica, pobreza y desigualdad”, en “Los determinantes de la pobreza en América Latina”, Washington, D. C., PNUD/BID/CEPAL.

SZÉKELY, Miguel, 2005, “Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004”, México, Sedesol, (Serie Documentos de Investigación, núm. 24).

POBREZA, DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO

ENFRENTAR LA POBREZA O REDUCIR LA DESIGUALDAD: ¿ES UN DILEMA?

Fernando Cortés Cáceres

Introducción

Desde comienzos de la década de 1950 prevaleció en América Latina la idea de una antinomia entre desigualdad y pobreza. El pensamiento económico dominante en la época sostenía que en el proceso de desarrollo, entendido como la transformación de una economía agraria a una industrial, era necesario que el ingreso se concentrara en manos de los capitalistas para financiar la inversión y así el crecimiento económico. La pobreza, entendida como pobreza monetaria, cedería en las etapas avanzadas por el efecto combinado de los mayores niveles de ingreso y la menor desigualdad en su distribución.

En la actualidad, los desarrollos conceptuales de la economía ortodoxa han adoptado el punto de vista opuesto: que la desigualdad es “mala” para el crecimiento, de modo que permiten sostener que la redistribución pro pobre¹ no sólo abate

¹ En este texto la noción “redistribución pro pobre” se refiere al traslado de ingresos de la cúspide a la base de la pirámide social, ya sea a través de la política fiscal de ingreso o de gasto, que incluye los programas sociales (Przeworski, 2012:13). Esta noción tiene lugar en la corriente de pensamiento que sostiene

la incidencia de la pobreza sino que también es un factor que ayudaría a la expansión económica y por ese conducto tendería a reducir la pobreza.

Este trabajo expone el tránsito del pensamiento económico dominante, luego la teoría cepalina, que ha sostenido desde la década de 1950 que la desigualdad es “mala” para el crecimiento económico y, finalmente, los desarrollos elaborados en México a partir de la década de 1980.

En la sección que sigue se argumenta, tomando pie en el modelo de Kuznets (1965), que la tesis del goteo se ha inspirado en una lectura particular de la teoría propuesta por este autor. Se verá que los avances recientes del modelo de Kuznets le han hecho ganar actualidad al examinar la relación entre ingreso y desigualdad en economías modernas que están más allá de la etapa de industrialización. En la tercera sección se expone los argumentos empleados para dejar a un lado la idea de que la desigualdad es necesaria para el crecimiento económico. En la cuarta se presenta una síntesis del pensamiento cepalino y en la última se desarrolla una serie de consideraciones sobre los posibles obstáculos que impiden transitar por el círculo virtuoso de la redistribución pro pobre, que no sólo disminuiría directamente la desigualdad y la pobreza, sino que esta última se reduciría aún más por el mayor crecimiento económico inducido por la reducción de la primera.

que la desigualdad impide el crecimiento económico (Galdor y Zeira, 1993; Banerjee y Newman, 1993; Benabou, 1996; Aghnion, Caroli y García-Peñaloza, 1999; Bardhan, Bowles y Gintis, 1999). La noción “redistribución pro pobre” es distinta de “crecimiento pro pobre”. Esta última se refiere a cómo se reparte el crecimiento (disminución) del producto entre los pobres y los no pobres (Pernia, 2003:2). Específicamente, Kakwani y Pernia (2000:1) señalan que “el crecimiento es pro pobre cuando absorbe trabajo y es acompañado por políticas y programas que reducen las desigualdades y facilitan la generación de ingresos para los pobres, particularmente mujeres y otros grupos tradicionalmente excluidos”. En el campo del “crecimiento pro pobre” hay una polémica sobre la definición y medición de este concepto (Kakwani y Son, 2003; Kakwani, Khandker y Son, 2004; Ravallion, 2004; Araar *et al.*, 2007; Bibi, Duclos y Verdier-Chouchane 2002).

El modelo de Kuznets

Desde la década de 1970 hasta la primera parte de la de 1990, los regímenes políticos autoritarios proliferaron en América Latina. En esa época se volvió popular en esta zona del planeta la tesis del goteo derivada de una lectura particular de la teoría de Kuznets, la cual relaciona la evolución del ingreso con la desigualdad en su distribución. El estudio del proceso de industrialización de algunos países hoy desarrollados (Estados Unidos, Alemania e Inglaterra) permitió a Kuznets (1965) observar una relación en forma de U invertida entre la desigualdad en la distribución del ingreso y el ingreso per cápita. En los comienzos del desarrollo, cuando prevalece la sociedad agraria, coexisten niveles bajos de desigualdad y de ingreso; en las etapas intermedias, a medida que tiene lugar el proceso de industrialización, ambas variables crecen, y la concentración del ingreso decrece en los niveles de desarrollo alto. Con base en esta relación se popularizó la tesis del goteo, conocida también como del derrame. La versión que se diseminó fue que la concentración del ingreso es necesaria para que la economía entre en un proceso de crecimiento sostenido; se argumentó que una vez que el ingreso per cápita crece lo suficiente, ocurre un proceso de redistribución de los frutos acrecentados de la actividad económica en favor de los sectores sociales en la base de la pirámide social.

Según Kuznets (1965:263-269), la regularidad estadística en los tres casos que analizó es resultado de la operación de dos conjuntos de rasgos que operan durante el cambio en la estructura productiva. Uno de ellos tiende a aumentar la desigualdad y el otro a disminuirla. En el primero incluye la propensión marginal al ahorro, que es mayor en los sectores con más ingresos, y la desigualdad en la distribución del ingreso, que es mayor en las zonas urbanas que en las rurales. El segundo conjunto, donde se encuentran los factores que tienden a disminuir la desigualdad, incluye tres procesos: 1) tendencia a la igualación de

las productividades marginales, 2) disminución de la importancia relativa de los ingresos de la propiedad dentro del ingreso total, y 3) cambios institucionales que reflejan la preocupación estatal por la seguridad social y el pleno empleo.

Su modelo supone que en el inicio del proceso la economía es dual aunque predominantemente agraria. El crecimiento económico liderado por la industria, financiada a su vez con el ingreso de los sectores sociales con capacidad de ahorro, asentados en zonas urbanas, provoca el desplazamiento de la población del campo a la ciudad. Al aumentar el peso relativo de la población en las ciudades, caracterizado por mayores niveles de desigualdad –debido a la variedad y dispersión de la actividad económica– se profundiza la concentración del ingreso.

Conforme la industrialización avanza y el ingreso per cápita sigue creciendo, la competencia se intensifica, especialmente en el sector moderno, lo que disminuye el abanico de las discrepancias sectoriales. Este proceso, junto con la caída relativa del sector agrícola y de la renta de la tierra, atenúa la dispersión de los ingresos. Ambos procesos se ven reforzados, según Kuznets, por la preocupación del Estado por el pleno empleo y la seguridad social.

Resulta sorprendente que la idea: “La desigualdad es buena para el crecimiento económico” haya sido esparcida desde las diversas trincheras ocupadas por la corriente de pensamiento ortodoxa (coloquialmente llamada neoliberal) que desbancó al pensamiento económico desarrollista de inspiración keynesiana, acusándola de sostener posiciones ideológicas o carentes de objetividad, es decir, no basadas en el conocimiento científico. Sorprende por tres razones:

a) El modelo de Kuznets supone la presencia de un Estado benefactor, no uno residual como el que propugna la corriente de pensamiento hoy dominante, por lo menos en México; el pensamiento ortodoxo no se dio el trabajo de examinar las consecuencias que podría tener para el modelo que uno de los mecanismos que disminuyen la desigualdad en los estadios avanzados del desarrollo no opere.

b) Se hizo caso omiso de las precauciones señaladas por el propio Kuznets, quien sostiene:

Existe peligro en las analogías simples, en argumentar que puesto que en el pasado hubo una distribución desigual del ingreso en Europa occidental, la cual produjo la acumulación de ahorros y el financiamiento de la formación básica de capital, es necesario mantener o acentuar las desigualdades del ingreso existentes en los países subdesarrollados para asegurar el mismo resultado. Aún haciendo de lado las implicaciones para los grupos de menor ingreso, podemos encontrar que al menos en algunos de estos países las propensiones al consumo de los grupos de altos ingresos son hoy en día mucho mayores, y las propensiones al ahorro mucho menores que las de aquellos grupos de altos ingresos más frugales en los países desarrollados del presente. Es peligroso argumentar que en virtud de que los mercados completamente libres probaron ser favorables en el pasado, la ausencia de penalidades implícitas en los impuestos progresivos y similares sería ahora indispensable para los países subdesarrollados. Bajo las condiciones presentes los resultados pueden ser totalmente opuestos: retiro de los activos acumulados hacia canales más 'seguros', ya sea a través de la fuga de capitales o de bienes raíces, y la incapacidad de los gobiernos para servir como agentes básicos del tipo de formación de capital indispensable para el crecimiento económico.

En América Latina se impuso la analogía simple, la regla histórica elemental, que recuerda las etapas del crecimiento económico de Rostow (1960). No se hicieron las adecuaciones a la teoría considerando que en el último cuarto del siglo xx los capitalistas están expuestos a mayores tentaciones de mercados que las que vivieron los sectores de altos ingresos de desarrollo originario estudiados por Kuznets. ¿Pereza mental o ideología?

c) Un estudio de Sundrum (1990) confirma las precauciones de Kuznets. El análisis detallado de la base empírica de las investigaciones que dieron validez a la hipótesis de la U

invertida en las décadas de 1960 y 1970 lo llevó a concluir, en primer lugar, que se cometió el error metodológico de dinamizar resultados de investigaciones sincrónicas; y en segundo lugar refiere una serie de estudios con datos temporales que ponen en duda la existencia de dicha relación (pp. 80-85). Después de realizar una revisión exhaustiva y detallada de la bibliografía sobre el tema concluye:

a) La desigualdad no es afectada por el nivel de crecimiento económico.

b) La desigualdad en la distribución del ingreso está influida por factores más profundos que cambian con lentitud, a menos que haya revoluciones, por lo que tiende a mantenerse estable por largos períodos.

c) La relación entre ingreso per cápita y desigualdad que observaron los estudios realizados a partir de datos sincrónicos se debe a que en las décadas de 1960 y 1970 los países asiáticos tenían los niveles de desigualdad y de ingreso per cápita más bajos; los países de América Latina se caracterizaban por alta desigualdad e ingreso per cápita medio, y los países desarrollados tenían los más altos ingresos per cápita y alta concentración. Si se ponen los ingresos per cápita en el eje de las abscisas y la desigualdad, normalmente medida por el Índice de Gini, en el eje de las ordenadas, la línea en la gráfica asume la forma de U invertida (p. 86).

Estudios recientes basados en información de impuestos de más de 20 países plantean que la desigualdad en la distribución del ingreso tiende a reducirse en períodos de convulsiones económicas, crisis políticas y guerras, debido a que la participación relativa de los ingresos del capital suele caer en esos casos (Piketty, 1995:1004-1042; Piketty, 2007:8-12).

La tesis del goteo conviene a los sistemas sociales autoritarios² en la medida en que actúa como un bálsamo para los sec-

² El uso político de la U invertida de Kuznets es una hoja de la tijera; la otra es la tesis de Huntington (1968) que sostiene que los países autoritarios crecen más rápidamente que los democráticos, en la medida que no distraen recursos para

tores sociales sacrificados en las primeras etapas del proceso, especialmente los movimientos obreros mediatizados o reprimidos, bálsamo que ayuda a dar legitimidad a los sacrificios en el presente ante la perspectiva de alcanzar mayor bienestar en el futuro.

La relectura de la vieja teoría de Simon Kuznets lleva a una interpretación diferente que amplía la validez de la hipótesis de la U invertida (UNRISD, 2010; Galbraith, 2012). La reinterpretación destaca que dicha teoría describe el proceso de cambio estructural en un período específico del desarrollo económico de Estados Unidos, Reino Unido, gran parte de los países europeos y Japón. Este proceso fue seguido por varios países pero no por todos, como el caso de los países mineros en los que el papel central ha sido desempeñado por la industria extractiva, que suele tener un ingreso per cápita relativamente elevado trabajadores manuales con salarios bajos y un alto nivel de desigualdad, o el de las sociedades posindustriales dominadas por los servicios (tecnología y finanzas). El mensaje de la teoría de Kuznets no es que la curva en forma de U invertida deba ser seguida por todos los países y en todas las etapas históricas, sino que su esencia radica en la relación entre la desigualdad y la transición o cambio estructural.

Además, estos nuevos planteamientos prolongan la curva de Kuznets, señalando que las economías de ingresos más altos presentan movimientos procíclicos porque el sector de servicios aumenta sus ingresos en tiempo de bonanza económica, o bien por las inversiones o a las exportaciones, y se contrae en épocas de crisis.

El planteamiento central de esta nueva perspectiva basada en la teoría de Kuznets sostiene que el cambio estructural en-

financiar la inversión. Przeworski *et al.* (2000) demostraron con una amplia base empírica la falsedad de esta relación, ya que si bien es cierto que los gobiernos autoritarios invierten más que los democráticos la eficacia de la inversión es más reducida de modo que, concluyen, no hay relación entre tipos de regímenes y crecimiento económico.

vuelve al cambio continuo en la participación de la agricultura, la industria y los servicios, tanto en el producto como en los empleos; las condiciones de vida de la población dependen de la participación de los individuos, los grupos y las comunidades en los diversos sectores, y el cambio estructural que mejora las oportunidades de empleo será más incluyente que aquel que las mantiene o las deteriora. Desde este punto de vista, la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza son resultantes del cambio estructural. La propuesta medular que deriva de esta manera de entender y generalizar el modelo de Kuznets pone el acento en la política de empleo para lograr el crecimiento económico dinámico y sostenido.

El vuelco: La desigualdad es mala para el crecimiento

En la década de 1990, la democracia vuelve a América Latina, unos países primero, otros después. La alternancia en México tiene lugar a partir del año 2000, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) desplazó al Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la presidencia de la república.

La corriente de pensamiento económico que antes sostuvo que la desigualdad en la distribución del ingreso era “buena para el crecimiento económico”, ahora plantea que es “mala para el crecimiento económico”. De Ferranti *et al.* (2003:10-11), autores de un documento del Banco Mundial, no sólo concuerdan con la idea de que la equidad en la distribución del ingreso es “buena para el crecimiento económico”, sino que también develan los mecanismos que estarían explicando esa relación. Ellos sostienen:

Antes de iniciar un volumen completo sobre la desigualdad, convendría detenerse y plantear la siguiente pregunta: ¿Por qué debemos preocuparnos? La misión del Banco Mundial es ayudar a los países a eliminar la pobreza. Sin embargo, la pobreza y la desigualdad aunque son temas relacionados son diferentes. Por lo tanto, la pregunta de por qué el Banco Mundial debe preocuparse es válida

y las respuestas clave son tres: a los pueblos y los gobiernos en el Banco Mundial les disgusta la desigualdad; dado un nivel de ingreso, a mayor desigualdad mayor pobreza, aún más, mayor desigualdad significa una tasa más lenta de reducción de la pobreza, y el alto nivel de desigualdad reduce la propia tasa de crecimiento.

En esta cita, la tercera respuesta clave (“el alto nivel de desigualdad reduce la propia tasa de crecimiento”) sostiene que la relación entre desigualdad y crecimiento ahora es inversa y no directa como en el pasado. Los mecanismos que estarían detrás de esta correlación serían: *a)* los mercados imperfectos de créditos o de seguros, que impedirían que los ricos presten a los pobres, en cuyo caso la solución de mercado no sería la óptima, pues no se aprovecharían las mejores iniciativas de inversión y por tanto el producto alcanzado sería subóptimo, lo cual reforzaría la desigualdad porque las tasas de rentabilidad serían mayores para los ricos que para los pobres, y *b)* la concentración de la riqueza y del poder en manos de las élites da mayor libertad a éstas para elegir estrategias que les favorezcan (pp. 14-18 y 171-189).

En la misma línea argumental, Bourguignon plantea que se podría generar menor desigualdad en la distribución del ingreso si se redistribuye el capital –incluido el capital humano– en favor de los pobres que suelen tener acceso restringido a los mercados de capitales por falta de garantías. Las buenas ideas de inversión surgidas en esos sectores sociales aumentarían la eficiencia de la inversión y por tanto el producto. El autor afirma que demasiada desigualdad en una democracia lleva a más concentración y menos acumulación de capital, provocando además tensión social (Bourguignon, 2004:15). En este tono, un artículo del Center for Global Development, que somete a revisión crítica el Consenso de Washington, señala:

Altos niveles de desigualdad no sólo dificultan el crecimiento y la reducción de la pobreza sino pueden contribuir a disminuir el crecimiento, lo cual, a su vez, hace difícil reducir la desigual-

dad. Instituciones y políticas en contextos con altas tasas de pobreza y marcada concentración del ingreso pueden ser fuentes de ineficiencias y crecimiento exiguo. Bajo estas condiciones, el interjuego entre partidos políticos, organizaciones de negocios y uniones sindicales poderosas puede resultar en búsquedas de rentas y comportamiento monopolístico que minen las ganancias del crecimiento, lo que quiere decir que las ganancias de las reformas son capturadas (Birdsall, de la Torre y Valencia, 2010:31).

En síntesis, el pensamiento económico ortodoxo plantea en la actualidad que la desigualdad es mala para el crecimiento, pues es un obstáculo al funcionamiento del libre mercado, especialmente del mercado financiero, pero abandona el campo propiamente económico e incursiona en el campo de la política o, si se quiere, de la economía política.

*Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):
La distribución del ingreso en América Latina*

Los primeros planteamientos de la CEPAL sobre las condicionantes de la desigualdad en la distribución del ingreso se remontan a Prebisch (1949), quien en disputa con las teorías dualistas dominantes en aquella época (Lewis, 1960) sostuvo que el subdesarrollo era un modo de funcionamiento y no un simple atraso, lo que planteaba también una controversia con la teorías que suponían que el crecimiento seguía etapas férreamente necesarias, las cuales serían sistematizadas por Rostow (1960).

La tesis original combinaba el efecto negativo de la inelasticidad de la demanda de las materias primas sobre los términos del intercambio y las asimetrías de funcionamiento de los mercados laborales del centro y de la periferia (Ocampo y Parra, 2003). Dadas las condiciones de inserción de los países de América Latina en el mercado mundial, se generaban asimetrías estructurales entre los sectores vinculados con las exportaciones y los

vinculados con el mercado interno que devenían de la especialización, en contraste con la homogeneidad estructural en los países centrales. La tendencia al deterioro de los términos del intercambio ponía límites al ahorro y a la inversión interna, mientras que la desigual distribución del progreso científico-técnico llevaba a que los países desarrollados se apropiaran de los aumentos en la productividad del trabajo.

El concepto heterogeneidad estructural alude a la dispersión del desarrollo tecnológico en las economías periféricas, lo que conlleva un amplio abanico de productividad del trabajo y, por tanto, una desigual distribución del ingreso. Este argumento lleva a la conclusión de que, de persistir la especialización productiva por la explotación de las ventajas comparativas, los países de América Latina caerán en una trampa de subdesarrollo con altos niveles de desigualdad económica.

Pinto (1970a, 1970b, 1971, 1973 y 1976), teniendo como referencia a América Latina y basado en las ideas de Prebisch, sostuvo que la heterogeneidad estructural se origina en los enclaves económicos. Los países de la región que mostraban un alto grado de especialización y que estaban orientados al mercado externo (explotaciones mineras y economía de plantación) tendían a presentar mayor heterogeneidad estructural que las economías cuyos aparatos productivos estaban orientados tanto al mercado interno como al externo. Además, en los países de América Latina donde había un Estado nacional más o menos independiente hubo mayores posibilidades de transferir el dinamismo del sector externo al interno y, en consecuencia, mitigar la tendencia hacia la mayor dispersión de los ingresos.

Hacia finales de la década de 1980, después de las fuertes recesiones económicas en la región, bajo el embate de las ideas que cristalizarán en el Consenso de Washington (Williamson, 1990 y 2003) —que en esencia abogaban por el cambio de la orientación del modelo económico dominante en América Latina, consistente en liberar las fuerzas de los mercados y

limitar la participación del Estado— Fajnzylber (1989) estudió las posibilidades de que los países de América Latina lograsen el desarrollo económico autosostenido a través de la industrialización bajo la conducción del Estado. Sostuvo que el proceso de cambio debía empezar con la transformación estructural del sector agrícola, ya que así se podría incorporar al campesinado a las actividades económicas más productivas y a la vez modificar sus relaciones con la industria:

El análisis parte de la transformación de la estructura agraria, lo cual podría parecer extraño ya que el interés se centra en el sector industrial, la incorporación del progreso técnico y la participación en el mercado internacional, pero la experiencia enseña que en muchos casos de industrialización la transformación estructural del sector agrícola desempeñó un papel determinante (Gerchenkron, 1965). Las modalidades de esa transformación, así como los procesos sociales en que ella se integra, han sido muy variados, pero en todos los casos ha cumplido la función decisiva de incorporar al campesino a la sociedad moderna, de modificar las relaciones entre la agricultura y la industria y específicamente a aumentar el grado de equidad. La transformación estructural de la economía ha influido, de un modo significativo sobre el patrón de distribución de los ingresos, y por tanto sobre los patrones de demanda, con que las distintas sociedades entraron en la etapa de gestación de sus estructuras industriales (p. 56).

En México, Hernández y Parás (1988) plantearon desde finales de la década de 1990 que la desigualdad es “mala para el crecimiento”. Basados en la matriz de insumo producto de la economía mexicana, mostraron que una redistribución del ingreso pro pobre no sólo disminuye la pobreza sino acelera el crecimiento económico. Hernández reeditó en 2008 el estudio con la matriz de insumo producto del año 2000, cubriendo así la etapa en que la mayor parte de las medidas del Consenso de Washington fueron aplicadas en México, incluida la apertura al comercio internacional, a diferencia del estudio previo que

realizó cuando predominaba el modelo de desarrollo orientado hacia el mercado interno. Concluyó que:

una redistribución del ingreso como la registrada en la economía mexicana a partir del año 2000 podría disparar un proceso gradual de mediano y largo plazos, en el cual se viese alterado *marginalmente* el vector de consumo final a favor de una estructura productiva más orientada a satisfacer los requerimientos de bienes y servicios de los hogares pobres, que a la vez genera un mayor nivel de empleo agropecuario, lo que en el margen podría acrecentar la demanda de mano de obra con poca y mediana calificación, y todo ello con menores requerimientos de capital fijo, lo cual puede incidir en un mejoramiento *marginal* en la tasa de crecimiento de la economía y en la propia distribución del ingreso. En el mediano plazo se tendrían efectos favorables sobre el crecimiento y la distribución del ingreso, en un “círculo virtuoso” que coadyuvaría con la política social a un abatimiento más significativo de la pobreza en México (p. 54).

Pareciera que hoy en día las diversas escuelas de pensamiento coinciden en que la desigualdad es “mala” para el crecimiento económico. El apartado que sigue está dedicado a considerar la relación entre la desigualdad y la distribución de los activos y del poder.

El poder y la desigualdad

Jorge Graciarena, autor de la corriente de la CEPAL, sostenía en 1972 que debajo de la desigualdad en la distribución del ingreso subyace la estructura del poder, que si bien no es un factor determinante, sí es un condicionante que opera a través de los siguientes mecanismos: garantiza la reproducción de las relaciones de propiedad; actúa a través de la política social (educación, seguridad social, etcétera) y de la política económica (de gasto, inversión pública, etcétera), e incide en la capacidad de negociación de los grupos que controlan la oferta

y demanda de bienes y servicios (Graciarena, 1972:203-204). Por otra parte, Fajnzylber (1989:62) apunta hacia las relaciones entre distribución del poder y del ingreso:

En ciertos países la élite rentista influye en algún grado en perjuicio de la equidad, tanto directamente, por la concentración de la propiedad, como en forma difusa por la existencia de una institucionalidad y de políticas económicas que tienden a consolidar un sistema de distribución de los beneficios del progreso coherente con la distribución primitiva del poder. Una apertura radical del mercado interno podría poner en tela de juicio o racionalizar el sistema industrial rentista, pero si no se modifica la distribución primitiva del poder y éste se concentra, el retroceso industrial consiguiente hará que se acentúe la integración en el mercado internacional con base en los recursos naturales y del desarrollo de intermediación comercial y financiera.

En esta cita el autor explora la posibilidad de modificar la desigualdad económica mediante la reducción de la concentración de la propiedad, sin limitarse al capital humano, al capital social o a las restricciones de funcionamiento del mercado financiero.³ Su preocupación por las limitaciones que impone el poder a las políticas económicas (especialmente si el Estado debe promover la transformación estructural de la agricultura y jugar un papel central en estimular la industrialización) apunta hacia los vínculos entre los actores sociales que emergen de la heterogeneidad de las actividades productivas —élite económica— y su influencia o representación de sus intereses en las instancias decisorias del poder —élite política.

En la segunda parte de la cita, Fajnzylber hace un pronóstico de los peligros de la apertura comercial si no se modifica la estructura del poder, predicción que examinada con la perspectiva del paso de los años resulta premonitoria.

³ Esto no significa que el autor no considere la necesidad de mano de obra capacitada y creativa; por el contrario, a lo largo de su texto enfatiza la necesidad de crear las condiciones para promover la innovación tecnológica.

El pensamiento económico ortodoxo también ha puesto atención en las relaciones entre la concentración de la riqueza y el poder y sus vínculos con la desigualdad y el crecimiento económico. En efecto, Levy y Walton (2009:16) argumentan que las interacciones entre la desigual distribución de la riqueza y del poder, por un lado, y las imperfecciones del mercado, por el otro, influyen en las políticas y el diseño de las instituciones. Los vínculos del poder (y su distribución) con las instituciones que estructuran las oportunidades, así como la elección de las políticas económicas, llevan a que los mercados no asignen los recursos en función de la eficacia sino de otros criterios, por ejemplo el mantenimiento del poder por quienes ya lo detentan en lugar de alcanzar el crecimiento económico sostenido con armonía social.

Esta línea argumental, aterrizada en el caso mexicano, concluye que la distribución desigual del poder, expresada en la riqueza extrema y en el control operativo del sector empresarial, y además en los sindicatos heredados de la época del corporativismo, se ha constituido en una condicionante de la desigualdad y en obstáculo del desarrollo de México, impidiendo el diseño de políticas y el funcionamiento de las instituciones que pudieren lesionar sus intereses (Guerrero, López y Walton, 2009:112 y 152). Estos autores plantean la pregunta: ¿Cómo puede escapar México a la trampa de la desigualdad? Aunque no dan una respuesta puntual, sí delinean las características que deben satisfacer las medidas para emprender el camino que neutralice los efectos del poder sobre la eficiencia económica y la desigualdad en la distribución del ingreso. Según ellos se requiere que tales medidas:

- a) sean políticamente factibles en el sentido de que sean consistentes con el equilibrio político inicial;
- b) sean diseñadas para tener resiliencia a la captura y promover el aumento de la competencia, y
- c) ayuden a cambiar el sistema hacia un equilibrio político más equitativo que apoye el diseño de políticas más eficientes, reduzca la influencia de la desigualdad y mueva a la sociedad hacia afuera de la trampa de la desigualdad (p. 153).

Las propuestas de los organismos internacionales y de la corriente de pensamiento económico dominante para incidir en la distribución del capital financiero mediante la remoción de obstáculos a fin de que los sectores sociales con menos recursos económicos tengan acceso al financiamiento, son consistentes con las políticas arriba mencionadas. Se intenta corregir las imperfecciones del mercado de capitales mediante políticas educativas, de salud y de nutrición que aumenten el capital humano, siempre y cuando pueda hacerse uso de sus beneficios en caso de que existan puestos de trabajo en calidad y cantidad suficientes, pues en caso contrario tales acciones no incidirían en la desigualdad (Sorokin, 1937; Boudon, 1974), o bien incentivando la extensión y densificación del capital social. Si los beneficios de estas medidas no son capturados por los sectores sociales dominantes –condición de resiliencia– se llegaría paulatinamente a un equilibrio de poder consistente con menores niveles de desigualdad.

Aunque la terminología de estas propuestas sea distinta: “La concentración de la riqueza y del poder es un obstáculo al crecimiento económico” (De Ferranti *et al.*, 2003:14-18 y 171-189),

Los vínculos entre el poder (y su distribución), las instituciones que estructuran las oportunidades, así como la elección de las políticas económicas, llevan a que los mercados no asignen los recursos en función de la eficacia sino de otros criterios, como, por ejemplo, mantener el poder de los que ya lo detentan en lugar de alcanzar el crecimiento económico sostenido con armonía social (Levy y Walton, 2009:16)

o que “el interjuego entre los partidos políticos, las organizaciones de los negocios y uniones sindicales poderosas puede resultar en búsquedas de rentas y comportamiento monopólico que minan las ganancias del crecimiento, lo que quiere decir que las ganancias de las reformas son capturadas” (Birdsall, de la Torre y Valencia, 2010:31). Todas estas posiciones señalan

las determinantes políticas de la desigualdad y su relación con el crecimiento o con la tensión social (Bourguignon, 2004) que atentarían contra la estabilidad de la democracia.

Consideraciones finales

La prevalencia del consenso entre diversas corrientes del pensamiento económico sobre la relación virtuosa de menor desigualdad en la distribución del ingreso, mayor crecimiento y menor pobreza, así como sobre el papel de la distribución del poder en la desigualdad, lleva a preguntarse: ¿Por qué no se han adoptado las medidas de política pertinentes?

Un factor que debería tomarse en cuenta en el intento de responder a esta pregunta en México y en América Latina es que, en general, la desigualdad parece ser un fenómeno que se remonta al origen de nuestras sociedades (Tello, 2010:11-54) como parte de su naturaleza constitutiva. Si esto es así no debe extrañar la tolerancia a la desigualdad que nos caracteriza y que se expresa en una multitud de experiencias de la vida diaria.

Otro elemento a considerar es que incidir en la desigualdad de la distribución del ingreso implica actuar sobre las relaciones sociales, a diferencia de la pobreza, que se puede abatir por puro crecimiento económico, ya que sus cambios sincrónicos entrañan pérdidas para unos y ganancias para otros. Mayores niveles de concentración, es decir, mayor apropiación del producto por los más ricos es consistente con la distribución del poder político y económico, por lo que no crea conflictos con la clase dominante, pero las disminuciones de la desigualdad por redistribución a favor de los pobres sí los crean porque lesionan los intereses de corto plazo de los sectores económicos más acomodados.

Para emprender las reformas necesarias y entrar al círculo virtuoso de menos desigualdad, más crecimiento y menos pobreza, es necesario tomar conciencia de que “sin la legitimidad y solidez política que ofrecen los acuerdos entre los diversos

actores, las reformas propuestas corren el riesgo de quedar confinadas en el cajón sellado del voluntarismo y las buenas intenciones” (CEPAL, 2010:255).

Es necesario avanzar en la construcción de un pacto social en que las voluntades deben “proponer y rearticular un Estado activo en la orientación del desarrollo, en la asignación de los recursos y en cumplir con las funciones de regulación, en el marco de nuevas relaciones con la sociedad, el sistema de representación y la base de constitución de los actores sociales, o si se quiere, la sociedad civil” (CEPAL, 2010:260). La siguiente cita expresa elocuentemente las relaciones entre la economía y la política en general, y el crecimiento del ingreso y su distribución en particular:

Las fallas en la política y en la economía están relacionadas. Un sistema político que amplifica la voz de los ricos proporciona amplias oportunidades para leyes y regulaciones, y la administración de ellas, para que sean diseñadas de modo que no sólo no protejan a los ciudadanos contra los ricos sino también enriquecer más a los ricos a expensas del resto de la sociedad.

Esto me trae a la tesis central de este libro: mientras haya fuerzas económicas en juego, la política moldea a los mercados, y los moldea de forma tal que le da ventajas a la cúspide a costa del resto. Cualquier sistema económico tiene reglas y regulaciones y debe operar dentro de un marco legal. Hay muchos marcos legales diferentes y cada uno de ellos tiene consecuencias para la distribución, así como para el crecimiento, eficiencia y estabilidad. La élite económica ha empujado en favor de un marco que le beneficia a expensas del resto, pero es un sistema económico que no es eficiente ni justo. Explico cómo nuestra desigualdad está reflejada en cada decisión importante que tomamos como nación, desde nuestro presupuesto a nuestra política monetaria, aún en nuestro sistema de justicia, y muestro cómo estas decisiones ayudan a perpetuar y exacerbar esta desigualdad.

Puesto un sistema político que es tan sensitivo a los intereses monetarios, la desigualdad creciente lleva a un desbalance en el

poder político, a un nexo vicioso entre la economía y la política. Y las dos juntas forman y son formadas por fuerzas sociales (costumbres sociales e instituciones) que ayudan a reforzar esta desigualdad creciente (Stiglitz, 2012:19-20).

Bibliografía

- AGHNION, Philippe; Eva CAROLI y Cecilia GARCÍA-PENALOZA, 1999, "Inequality and Economic Growth: The Perspectives of the New Growth Theories", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm 4, pp. 1615-1660.
- ARAAR, Abdelkrim; Jean-Ives DUCLOS, Mathieu AUDET, Paul MARKDISSI [working paper], 2007, "Testing for Pro-Poorness of Growth, with an Application to Mexico", núm. 07-09, Centre Interuniversitaire sur le Risque/les Politiques Économiques et l'Emploi.
- BANERJEE, Abhijit y Andrew F. NEWMAN, 1993, "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 101, núm. 2, pp. 274-298.
- BARDHAN, Pranab; Samuel BOWLES y Herbert GINTIS, 1999, "Wealth Inequality, Wealth Constraint and Economic Performance", en Anthony B. Atkinson y Francois Bourguignon, eds., *Handbook of Income Distribution*, vol I, Amsterdam, North Holland.
- BENABOU, Roland, 1996, "Inequality and Growth", en Ben Bernanke y Julio Rotemberg, eds., *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual*, Cambridge, MIT Press, pp. 11-74.
- BIBI, Sami; Jean-Ives DUCLOS y Audrey VERDIER-CHOUCHANE, "Assessing Absolute and Relative Pro-poor Growth, with Application to Selected African Countries", *Economics The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, vol. 6, pp. 1-43.
- BOUDON, Raymond, 1974, *Education, Opportunity and Social Inequality*, Nueva York, Wiley.

- BOURGUIGNON, François [ponencia], 2004; “The Poverty-Growth-Inequality Triangle”, en “Indian Council for Research on International Economic Relations”, Nueva Delhi, 4 de febrero.
- BIRDSALL, Nancy; Augusto DE LA TORRE y Felipe VALENCIA [working paper], 2010, “The Washington Consensus: Assessing a Damage Brand”, Washington, D. C., núm. 213, Center for Global Development.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL), 2010, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago, Chile, Naciones Unidas.
- DE FERRANTI David; Guillermo E. PERRY, Francisco FERRERA y Michael WALTON, 2003, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with history?*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- DUCLOS, Jean-Yves 2009, “What is ‘Pro-poor?’”, *Social Choice Welfare*, vol. 32, pp. 37-58.
- FAJNZYLBER, Fernando, 1989, *Industrialización en América Latina, De la “caja negra” al “casillero vacío”*, Santiago, Chile, Naciones Unidas, /CEPAL, (cuadernos de la CEPAL, núm. 60).
- GALBRAITH, James K., 2012, *Inequality and Instability: A Study of the World Economy just before the Great Crisis*, Nueva York, Oxford University Press.
- GALDOR, Oded y Joseph ZEIRA, 1993, “Income Distribution and Macroeconomics” *Review of Economics Studies*, vol. 60, núm. 1, pp. 35-52.
- GERCHENKRON, Alexander, 1965, *Economic backwardness in historical perspective*, Cambridge, Harvard University Press.
- GIARRACA, Norma, 2001, *Una nueva ruralidad en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO (Grupos de Trabajo).
- GRACIARENA, Jorge, 1972, “Estructura social y distribución del ingreso en América Latina”, en *Teoría, metodología y política del desarrollo de América Latina*, Ediciones FLACSO, Buenos Aires-Santiago.

- GUERRERO, Isabel; Luis Felipe LÓPEZ y Michael WALTON, 2009, "The Inequality Trap and its Links to Low Growth in Mexico", en Santiago Levy y Michael Walton, eds., *No Growth without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico*, Washington, D. C., Banco Mundial/Palgrave Macmillan.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique [mimeo], 2008, *Crecimiento, distribución y pobreza en México (1992-2006)*, México.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique y Margarita PARÁS, 1988, "México en la primera mitad del siglo XXI. Las necesidades sociales futuras", *Comercio Exterior*, México, vol. 38, núm. 11.
- HUNTINGTON, Samuel, 1968, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- KAKWANI, Nanak y Ernesto PERNIA, 2000, "What is Pro-Poor Growth", *Asian Development Review*, vol. 16, núm.1, pp. 1-22.
- KAKWANI, Nanak y Hyun SON, 2003, "Pro-Poor Growth: Concepts and Measurement with Country Case Studies", *The Pakistan Development Review*, vol. 42, núm. 4, pp. 417-444.
- KAKWANI, Nanak, Shadid Khandker, Hyun Son [working paper], 2004, Pro-poor Growth: Concepts and Measurement with Country Case Studies, núm. 1, International Poverty Centre/UNDP.
- KUZNETS, Simon, 1965, "Economic Growth and Income Inequality", en Simon Kuznets, *Economic Growth and Structure: Selected Essays*, Nueva York, W. W. Norton.
- LEVY, Santiago y Michael WALTON, 2009, "Equity, Competition, and Growth in Mexico: An Overview", en Santiago Levy y Michael Walton, eds., *No Growth without Equity? Inequality, Interests and Competition in Mexico*, Washington, D. C., Banco Mundial/Palgrave Macmillan.
- LEWIS, William Arthur, 1960, "Desarrollo económico con oferta ilimitada de fuerza de trabajo", *El trimestre económico*, México, vol. 26, núm. 108, octubre, Fondo de Cultura Económica.

- OCAMPO, José Antonio y María Ángela PARRA, 2003, "Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo xx", *Revista de la CEPAL* núm. 79.
- PERNIA, Ernesto, 2003, *Pro Poor Growth: What is It and How is It Important?* ERD Policy Brief 17, Asian Development Bank.
- PIKETTY, Thomas, 1995, "Social Mobility and Redistributive Politics", *Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, MIT Press, núm. 111.
- PIKETTY, Thomas, 2007, "Top Incomes over the Twentieth Century: A Summary of Main Findings", en Anthony Atkinson y Thomas Piketty, eds., *Top Incomes over the 20th Century: A contrast between Continental European and English-speaking countries*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-17.
- PINTO, Aníbal, 1970a, "Notas sobre la naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina", en *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, Santiago, Chile, ILPES.
- PINTO, Aníbal, 1970b, *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PINTO, Aníbal, 1971, "El modelo de desarrollo reciente de la América Latina", *El trimestre económico*, México, vol. 38, núm. 150(2), abril-junio, Fondo de Cultura Económica.
- PINTO, Aníbal, 1973, "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina", en Pinto, Aníbal, *Inflación: raíces estructurales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PINTO, Aníbal, 1976, "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina", *El trimestre económico*, vol. 37, núm. 145, Fondo de Cultura Económica.
- PREBISCH, Raúl, 1949, El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas (E.C.N. 12/89), Santiago, Chile, Naciones Unidas.
- PRZEWORSKI, Adam, 2012, "Democracy, Redistribution and Equality", conferencia presentada en el Tercer Congreso del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Ciudad de México, 27 de febrero.

- PRZEWORSKI, Adam; Michael ÁLVAREZ, José Antonio CHEIBUB y Fernando LIMONGY, 2000, *Democracy and Development: Political Institutions and well-being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RAVALLION, Martin, 2004, *Pro-Poor Growth: A Primer*, Washington, D. C., Development Research Group, World Bank.
- ROSTOW, Walt Whitman, 1960, *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SOROKIN, Pitirim Aleksandrovich, 1937, *Social and Cultural Dynamics*, vol. 3, Londres, Allen and Unwin.
- STIGLITZ, Joseph E., 2012, *The Price of Inequality*, Nueva York, Norton & Co.
- SUNDRUM, Ramaswamy Meenatchi, 1990, *Income Distribution in Less Developed Countries*, Londres, Routledge.
- TELLO, Carlos, 2010, *Sobre la desigualdad en México*, México, UNAM.
- UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT (UNRISD), 2010, *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*, Ginebra, UNRISD.
- WILLIAMSON, John, 1990, "What Washington means by policy reform?" en John Williamson, comp., *Latin American adjustment. How much has happened?* Washington, Institute for International Economics.
- WILLIAMSON, John, 2003, "An Agenda for Restarting Growth and Reform" en Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson, edits., *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics.

POBREZA, CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO

Henio Millán Valenzuela

Una mirada panorámica a las cifras de la pobreza en México devuelve de forma inmediata una imagen que no deja de sorprendernos: la lentitud con la que esas cifras descienden en las fases expansivas del ciclo económico y la notable propensión a abultarse desmedidamente en las contracciones. No es difícil deducir que tras la parsimonia que exhiben los avances —cuando los hay— se esconde el bajo crecimiento que, desde la mitad de la década de 1980, caracteriza el comportamiento de largo plazo de la economía mexicana. Sin embargo, el creciente consenso en torno de la importancia que exhibe la desigualdad social en la evolución de la pobreza hace indispensable integrarla al análisis no sólo para entender su comportamiento de forma más cabal sino también para derivar estrategias de política pública. Si el crecimiento económico fuera suficiente para abatir sus niveles, una política económica destinada a impulsar la inversión, tanto privada como pública, así como a mantener los fundamentales macroeconómicos en orden, bastaría para abrigar expectativas razonables de que la combinación de crecimiento y estabilidad se encargaría de reducir la pobreza en forma rápida y sostenida. El supuesto que subyace a esta visión consiste en la asunción de que la distribución del ingreso se mantiene constante en el proceso o que mejora después de una

fase regresiva; es decir, que en algún momento el crecimiento económico y el patrón distributivo trabajarán juntos en el mismo sentido para abatir la pobreza. En cambio, cuando la igualdad social y el crecimiento acusan pautas de conducta divergentes, por no decir contradictorias, el combate a la pobreza se vuelve más complejo y demanda una combinación adecuada de políticas distributivas y de fomento económico. Identificar una y otra situación deviene tarea ineludible; desplegarla para el caso de México es el primer objetivo de este capítulo.

Pero no basta esclarecer el carácter conflictivo o cooperativo entre crecimiento y distribución del ingreso para entender la evolución de la pobreza; también conviene contar con medidas que precisen la contribución de cada una de estas dos dimensiones en las variaciones que la pobreza experimenta en el curso del ciclo económico, porque de tal estimación pueden desprenderse estrategias que enfatizan uno de los dos aspectos, en caso de que la política pública encare dilemas que obliguen a optar por uno de ellos. Aunque cada vez hay mayor disposición a aceptar que una mejor distribución del ingreso ayuda a un crecimiento más alto y sostenido, esta relación tiende a prevalecer en el largo plazo; en el corto plazo las cosas no resultan tan claras por los resultados inciertos que pueden arrojar las reacciones políticas de los poderes fácticos cuando defienden sus privilegios ante políticas redistributivas. Así lo demostró, por ejemplo, la retracción de la inversión privada ante los intentos del gobierno de Luis Echeverría de responder con una mejor distribución del ingreso al incipiente agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones (Millán, 1998).

De acuerdo con lo anterior, el segundo objetivo de estas líneas es medir la contribución del crecimiento económico y de la distribución a las variaciones de la pobreza. Para ello se cuenta con el instrumento “descomposición de la pobreza”, cuya idea es que cualquier alteración de sus indicadores obedece a un cambio en el nivel de actividad económica y/o

en la distribución del ingreso. A la primera causa se le conoce como “efecto o componente crecimiento” y a la segunda como “efecto o componente distribución” (Datt y Ravallion, 1992). La razón de esta relación es simple: si la pobreza es medida unidimensionalmente, cualquier cambio que experimente será resultado de mutación en los ingresos de quienes la padecen, y ésta sólo puede provenir de la redistribución del ingreso y/o de las perturbaciones en el crecimiento económico (Bourguignon, 2004; Cortés, 2010; Mahmoudi, 2001). No existe otro mecanismo.

Con excepción de la descomposición elaborada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), citada por Cortés (2010:84), no conozco una estimación similar para México. Sin embargo, tal ejercicio se basa en la metodología propuesta por Datt y Ravallion, que ha sido objeto de una robusta batería de críticas por la gama de ambigüedades que la rodean.

La fuente de ambigüedades reside, en primer lugar, en que la descomposición operada por Datt y Ravallion no es exacta: siempre va acompañada de un residuo, mientras la intuición advierte que no existe cambio en la pobreza que no provenga del crecimiento o de la redistribución del ingreso. El residuo no explicado puede ser lo suficientemente grande para sobre o subestimar el efecto de alguno de estos ingredientes y, sobre todo, para dejar una amplia zona de nubosidad tras el ejercicio de descomposición.

Con excepción del período 2000-2006, la estimación del Coneval (cuadro 1) arroja un residuo consistentemente mayor que el impacto distributivo, incluido el lapso en que ocurre la crisis de mediados de 1990. Aún más, en este lapso la distribución del ingreso y el crecimiento del ingreso cooperan para abatir la incidencia de la pobreza, mientras que el residuo opera como fuerza contraria. Es difícil precisar cuál es el significado de este resultado.

*Cuadro 1. Descomposición del cambio en la incidencia de la pobreza:
Efectos ingreso y distribución (porcentajes)*

Años y líneas de pobreza	Incidencia de la pobreza año 0	Incidencia de la pobreza año 1	Variación de la incidencia de la pobreza entre los años 0 y 1	Componente de ingreso	Componente distribución	Residuo
1992-1994						
Pobreza alimentaria	21.38	21.17	-0.21	-1.28	0.83	0.25
Pobreza de capacidades	29.66	29.95	0.29	-2.49	1.15	1.63
Pobreza de patrimonio	53.09	52.38	-0.72	-2.44	0.3	1.42
1994-1996						
Pobreza alimentaria	21.17	37.39	16.21	18.76	2.72	-5.26
Pobreza de capacidades	29.95	46.86	16.91	19.12	1.83	-4.03
Pobreza de patrimonio	52.38	69	16.63	17.45	1.96	-2.78
1996-2000						
Pobreza alimentaria	37.39	24.13	-13.26	-15.24	-2.39	4.37
Pobreza de capacidades	46.86	31.75	-15.11	-16.87	-3.44	5.2
Pobreza de patrimonio	69	53.61	-15.4	-16.52	-2.58	3.7
2000-2006						
Pobreza alimentaria	24.13	13.77	-10.37	-5.11	-6.22	0.96
Pobreza de capacidades	31.75	20.66	-11.09	-5.59	-6.39	0.89
Pobreza de patrimonio	53.61	42.62	-10.98	-6.89	-4.19	0.09

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en las ENIGH 1992, 1994, 1996, 2000 y 2006, citado por Cortés (2010). Referencia: Datt y Ravallion (1992).

En segundo término, la descomposición de Datt y Ravallion no es simétrica; los resultados divergen según se utilice como referente el año inicial o el final (Kakwani, 1997; Mahmoudi, 2001; López Boo, 2006). Mahmoudi (2001:4) advierte que los datos de Datt y Ravallion arrojan un componente distributivo de -1.95 cuando la estimación se basa en el año inicial. Pero si el mismo cálculo se basa en el último año el resultado es -0.54.

En tercer lugar, el método de Datt y Ravallion opera sobre la constancia o la variación de toda la distribución del ingreso familiar al estimar el efecto crecimiento o el componente distributivo. En este último caso el método debería arrojar una asociación consistente y unívoca entre este último efecto y las variaciones del coeficiente de Gini, de tal forma que una mayor equidad se exprese en una reducción de la pobreza, y una más inequitativa en un alivio. Sin embargo, como se muestra en la estimación del Coneval, el procedimiento no siempre produce este resultado: en el lapso 1994-1996, años de una de las crisis más virulentas de México, el componente distributivo aparece como impulsor de la pobreza, a pesar de que el coeficiente de Gini exhibe una clara mejoría (gráfica 3). En el siguiente lapso, 1996-2000, sucede lo contrario: el Gini aumenta, mientras aquel exhibe a la distribución del ingreso como un reductor de la incidencia de la pobreza. Este resultado suscita dudas razonables sobre si es adecuado usar toda la distribución del impacto de esta variable cuando se calcula este efecto y, en general, si los contrafactuales a los que se recurre para estimar uno y otro componente son los apropiados.

El tercer objetivo de estas líneas es suministrar un método alternativo de desagregación de la pobreza que no incurra en estos problemas. Su principal ventaja reside en ser una técnica no estocástica, basada en un simple procedimiento algebraico que arroja una estimación exacta y simétrica y que, por tanto, elimina el residuo de Datt y Ravallion.

Otra ventaja es que no recurre a soluciones fincadas en métodos controvertidos para resolver los problemas de inexactitud o asimetría. A partir del texto de Kakwani (1997) proliferaron estimaciones que corrigen estas fallas con base en promedios interanuales de los efectos crecimiento y distribución (Mahmoudi, 2001; Bourguignon, 2004). La primera versión de este método fue señalada como arbitraria por Datt y Ravallion, pero a pesar de ello ha sido utilizada ampliamente. La arbitrariedad no ha sido explicitada, pero es fácil deducirla:

la técnica de los promedios no está ligada a la definición de los componentes ni obedece a una articulación lógica con la naturaleza de la descomposición.

Por otro lado, no han faltado los ejercicios basados en el supuesto de homogeneidad de grado uno de la función (inversa) de distribución (la curva de Lorenz). Así lo ejemplifican los textos de Kakwani (1997) y de López-Boo (2006); de esta manera se salva el escollo asociado a la débil articulación lógica, y el resultado fincado en “promedios” emerge como corolario del supuesto. Sin embargo, éste no deja de representar una invocación algo forzada y, en el mejor de los casos, un expediente aplicable a un número de casos muy limitado.

Adicionalmente, la asunción de homogeneidad en primer grado implica especificar a priori la función de desigualdad. Según Maasoumi y Mahmoudi (2001:13), la verdadera fuente del residuo de Datt y Ravallion no reside en la elección del año de referencia, sino en las especificaciones escogidas para realizar las estimaciones de Brasil e India¹. Para ellos, un método de descomposición atinado debería construirse y operarse con independencia del tipo de especificación asumida para la curva de Lorenz. Es difícil argumentar a favor o en contra de esta opinión y, sobre todo, extenderla al supuesto de homogeneidad, pero parece razonable, al menos por un motivo: siempre será mejor una estimación con menores supuestos.

El método aquí propuesto elude este tipo de soluciones porque no necesita promedios, ni especificar la función de distribución en un sentido determinado, aunque desmerece en otros aspectos. El más sobresaliente es que sólo es aplicable a un indicador de la pobreza: la incidencia. Tanto el procedimiento de Datt y Ravallion como el de promedios pueden desplegarse a cualquier medida descomponible de la pobreza, señaladamente a las tres de la familia Foster, Greer y Thorbecke (1984). Mi propuesta metodológica no llega a tanto; al menos, no sin arriesgar otra de sus ventajas: la simplicidad.

¹ Datt y Ravallion especifican la función de la curva de Lorenz de dos formas: el modelo beta de Kakwani (1980) y la cuadrática general de Villaseñor y Arnold (1989), citados por Datt y Ravallion (1992:280).

El capítulo se divide en tres secciones. En la primera se aborda la descomposición de la incidencia de la pobreza mediante el método alternativo arriba indicado; en la segunda se estima la descomposición de la pobreza patrimonial² en México en el lapso 1992-2010; en la tercera se presenta las conclusiones.

El método de descomposición de la pobreza

El método de descomposición de la incidencia de la pobreza (*headcount*) aquí utilizado se basa en dos componentes que, en principio, deben agotar los cambios en este indicador: el efecto crecimiento (o efecto ingreso) y el efecto redistribución. Se ha tratado de que ambos componentes cumplan con sus definiciones más usuales y que al mismo tiempo satisfagan dos condiciones: *a)* que deriven del concepto asociado a la medición de la pobreza (la incidencia) en virtud de que los ejercicios ya comentados proceden al revés: parten de los componentes y buscan integrarlos después en una variación del indicador seleccionado para calcular la pobreza, y *b)* que no se confunda la definición conceptual con la operativa, es decir, el concepto con la metodología para medirlo.

El componente crecimiento consiste en la variación de una medida de la pobreza atribuible exclusivamente al crecimiento del ingreso medio de la población per cápita; el componente redistributivo, por su parte, es el cambio en esa medida que obedece, también exclusivamente, a cambios en la distribución del ingreso. Hasta aquí no parece haber desacuerdo; sin embargo, la mayoría de los autores traduce esta definición en un método de cálculo que implica siempre el uso de un contrafactual: el ingreso medio o toda la distribución del ingreso, que se mantiene constante según se calcule el efecto distributivo o el del crecimiento. Así lo proponen Datt y Ravallion (1992:277), Kakwani (1997:3) y Bourguignon (2004:3). Pero esta no es una definición de los componentes, sino del método para estimarlos,

² La pobreza patrimonial es el resultado de aplicar una línea de pobreza, establecida oficialmente por el Coneval, para las personas y hogares cuyo ingreso no es suficiente para cubrir los gastos alimentarios, educativos y de salud, así como de transporte, vivienda y vestido.

lo que equivale a confundir el concepto de productividad marginal con la derivada que normalmente se usa para calcularla, cuando ésta debe ser un corolario, no una premisa del concepto. Por otro lado —y esto es lo importante para nuestro argumento—, aunque los contrafactuales son indispensables para aislar la influencia de cada componente, conviene preguntarse si los seleccionados son los idóneos para medir tal influencia no sólo en forma coherente sino también exacta.

El contrafactual del componente crecimiento de los métodos anteriores capta adecuadamente el impacto del cambio en el ingreso medio sobre la pobreza, pues impide que una variación de esta última sea vinculada a transferencia de ingresos entre los deciles de la distribución. Ello implicaría que cuando le toca el turno al ingrediente distributivo, varíe lo que antes se mantuvo constante: toda la función de distribución del ingreso. Esta es la mecánica que deriva de aquellos métodos, pero diluye la idea intuitiva original: que la redistribución puede afectar a la pobreza sólo si los pobres reciben menos o más ingresos, producto de una transferencia hacia o desde los definidos como no pobres, puesto el nivel de ingreso medio. Un traspaso del decil más rico a cualquier otro que no sea pobre alterará toda la distribución del ingreso y el coeficiente de Gini, pero no los niveles de pobreza.

Por ello, la variación en la distribución del ingreso debe centrarse en la prevaiente entre pobres y no pobres, lo que requiere sustituir tanto el contrafactual del componente crecimiento como el ingrediente de la distribución.

*La incidencia de la pobreza y la distribución
del ingreso entre pobres y no pobres*

La incidencia de la pobreza I es enunciada como la proporción de la población que se encuentra en esta condición:

$$I = \frac{P}{N} \tag{1}$$

donde P denota la cantidad de pobres y N la población.

Si se hace que Y represente el total del ingreso nacional que queda en poder de las familias, éste puede dividirse entre el recibido por el conjunto de pobres Y_p y el recibido por el grupo de no pobres Y_{np} :

$$Y = Y_p + Y_{np}$$

La distribución del ingreso entre ambos núcleos de población se expresa de la siguiente manera:

$$\frac{Y_p}{Y} + \frac{Y_{np}}{Y} = 1$$

y la participación de los pobres en el ingreso nacional asume la siguiente expresión:

$$\frac{Y_p}{Y} = 1 - \frac{Y_{np}}{Y} \quad (2)$$

Introduzcamos ahora el ingreso medio nacional X y el ingreso medio de los pobres W .

$$X = \frac{Y}{N} \quad (3)$$

$$W = \frac{Y_p}{P} \quad (4)$$

Por tanto,

$$Y_p = WP \quad (5)$$

sustituyendo en (2)

$$\frac{WP}{Y} = 1 - \frac{Y_{np}}{Y} \quad (6)$$

pero de (3), tenemos que

$$Y = XN$$

sustituyendo en (6)

$$\frac{WP}{XN} = 1 - \frac{Y_{np}}{Y}$$

La incidencia de la pobreza es definida por (1) como la proporción de pobres en la población. Entonces

$$\frac{WP}{XN} = \frac{W}{X} I$$

de esta forma se puede vincular el nivel de la incidencia con la distribución del ingreso entre pobres y no pobres:

$$\frac{W}{X} I = 1 - \frac{Y_{np}}{Y} \quad (7)$$

$$I = \left[1 - \frac{Y_{np}}{Y} \right] \frac{X}{W} \quad (8)$$

sustituyendo en el primer argumento del miembro derecho de esta ecuación por (2), esta expresión se transforma en

$$I = \left[\frac{Y_p}{Y} \right] \left(\frac{X}{W} \right) \quad (9)$$

La incidencia de la pobreza es expresada en función de la participación de todos los pobres en el ingreso nacional $\left[\frac{Y_p}{Y} \right]$ y la relación entre el ingreso medio nacional y el ingreso medio de los pobres, $\left(\frac{X}{W} \right)$. Como se puede apreciar:

- 1) Dada la proporción del ingreso de los pobres en el ingreso total, la incidencia aumenta cuando crece la relación entre el ingreso medio nacional y la remuneración media de los pobres. Vale decir, cuando el ingreso per cápita del conjunto nacional crece más que proporcio-

nalmente que el ingreso per cápita de los pobres, y disminuye cuando la relación baja.

- 2) Dada la relación entre el ingreso medio nacional y el ingreso medio de los pobres, la incidencia de la pobreza aumenta cuando crece la participación de los pobres en el ingreso nacional, y disminuye cuando ésta desciende.

Estas dos proposiciones necesitan aclararse para evitar confusiones; comienzo con la segunda. La participación del ingreso de los pobres en el ingreso nacional (en adelante participación) tiene dos componentes. Uno es el poblacional,³ $\frac{P}{N}$, y el otro el estrictamente distributivo: $\frac{W}{X}$

$$\frac{Y_p}{Y} = \frac{PW}{NX} = I \frac{W}{X} \quad (10)$$

Si la relación entre el ingreso medio de los pobres y el ingreso medio nacional (en adelante relación) se mantiene constante, su inverso también lo hace. Entonces, en este caso, una disminución (aumento) en la proporción no refleja otra cosa que la disminución (aumento) de la cantidad de pobres en relación con la población total, es decir, la constancia de $\frac{W}{X}$, combinada con cambios en la participación, exhibe las variaciones poblacionales en el nivel de pobreza. Así, cuando esta proporción disminuye en presencia de una $\frac{W}{X}$ dada, el número de pobres desciende en relación con la población, es decir, la incidencia declina.

¿De dónde proviene esta declinación (aumento)? Del crecimiento económico y sólo de él.⁴ La constancia de la relación sólo puede darse en dos escenarios: a) cuando los ingresos per cápita de los pobres y de toda la población varían en un mismo

³ Por componente poblacional me refiero a la población de pobres. Lo distingo del demográfico para marcar una diferencia con cambios en la población total.

⁴ Por supuesto, también puede provenir de un cambio demográfico en el que la población total varíe más que proporcionalmente que la población pobre por motivos estrictamente relacionados con la fertilidad y la mortalidad de ambos núcleos. Omito este efecto porque es poco probable y porque oscurecería el análisis.

sentido y a una misma tasa, es decir, de forma proporcional, o *b)* cuando ambos permanecen inalterados.

En el primer caso, el ingreso medio de los pobres ha aumentado o disminuido; la mejoría se ha traducido en que un grupo determinado de este sector ha salido de la condición de pobreza. En el segundo, el número de pobres ha crecido porque fue engrosado por personas clasificadas como no pobres antes de que el crecimiento económico registrara tasas negativas y, por tanto, antes de que disminuyeran los ingresos medios. El segundo escenario implica que no se han registrado cambios distributivos ni efectos del crecimiento, es decir, es incompatible con cualquier variación en la incidencia.

Por tanto, la segunda proposición refleja los cambios en la incidencia de la pobreza que pueden ser atribuidos al crecimiento económico exclusivamente, es decir, es la fuente del componente crecimiento de la descomposición de la pobreza, medida por su incidencia. De otra forma, si la relación es constante, cualquier variación en la participación muestra el efecto poblacional provocado por el crecimiento económico.

Ahora es más fácil comprender la primera proposición. La combinación de una participación constante con una variación en la relación de ingresos medios ocasiona que los cambios en la incidencia sólo puedan ser atribuidos a una redistribución del ingreso entre pobres y no pobres. Más precisamente, que todos los cambios distributivos a favor o en contra de los pobres se traducen en una reducción (o aumento) proporcional exactamente igual en la incidencia. De la ecuación (10),

$$\frac{Y_p}{Y} = \frac{I}{\frac{X}{W}} \quad (10.1)$$

Aplicando logaritmos y diferenciando, se obtiene que las tasas de cambio de la incidencia y de la relación se igualan cuando la participación de los pobres es constante:

$$\frac{d\left(\frac{Y_p}{Y}\right)}{\left(\frac{Y_p}{Y}\right)} = \frac{dI}{I} - \frac{d\left(\frac{X}{W}\right)}{\left(\frac{X}{W}\right)}$$

$$\frac{d\left(\frac{Y_p}{Y}\right)}{\left(\frac{Y_p}{Y}\right)} = 0$$

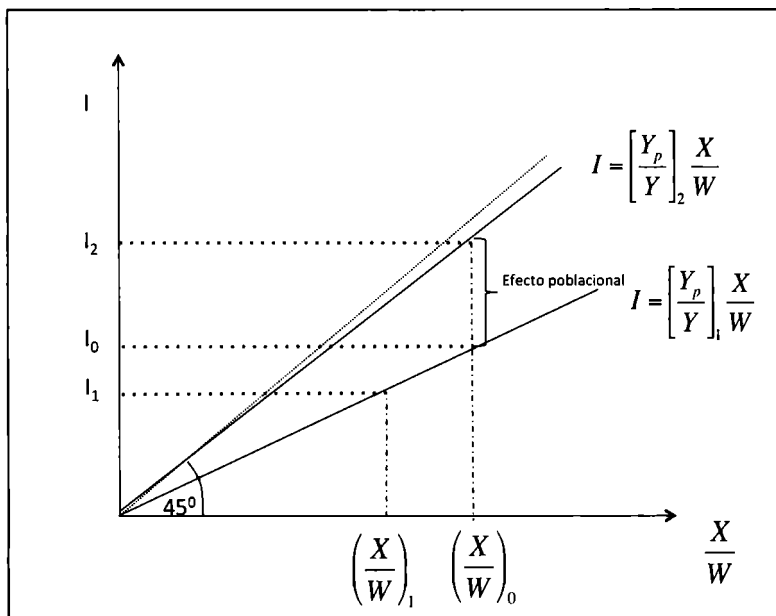
$$\frac{dI}{I} = \frac{d\left(\frac{X}{W}\right)}{\left(\frac{X}{W}\right)}$$

Entonces, las variaciones en la relación $\left(\frac{X}{W}\right)$ son la fuente del componente redistributivo de la descomposición de la incidencia de la pobreza.

Como se puede apreciar, la descomposición no necesita una distribución del ingreso fincada en cuantiles, por lo que tampoco necesita una curva de Lorenz; sólo es necesario distribuir el ingreso total entre pobres y no pobres, lo que conducirá a una estimación exacta, como se examina en líneas posteriores, porque se basa en otros contrafactuales: la relación en el caso del componente crecimiento, y la participación en el del efecto distributivo.

Otra ventaja es que la descomposición puede efectuarse con base en una *función lineal* de la incidencia. En las anteriores, este indicador y las medidas subsecuentes de la familia Foster, Greer y Thorbecke son funciones no lineales, en la medida en que los hacen depender de la media del ingreso, del umbral de la pobreza y de la curva de Lorenz, la cual no es lineal (Bourguignon, 2004; Kakwani, 1997; Datt y Ravallion, 1992; Mahmoudi, 2001). La ecuación (9) puede graficarse como sigue:

Gráfica 1. Relación entre incidencia y distribución del ingreso pro o antipobre



Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica 1, la incidencia depende de la relación. El exponente de esta variable es uno y la función es lineal; la pendiente de la recta es la participación. Por tratarse de una recta, ésta se mantiene constante a medida que se registran cambios a lo largo de la curva, es decir, a medida que la incidencia de la pobreza varía exclusivamente por alteraciones en la relación $\left(\frac{X}{W}\right)$. Por tal razón, estos cambios reflejarán el efecto redistributivo de la composición: una reducción de la relación de $\left(\frac{X}{W}\right)_0$ a $\left(\frac{X}{W}\right)_1$ implica que el ingreso se redistribuye a favor de los pobres y que la incidencia se abate de I_0 a I_1 , mientras que un movimiento contrario la eleva.

Por otro lado, un cambio en la participación ocasiona el cambio de pendiente y, por tanto, el salto hacia otra recta, es decir, a otra relación lineal entre la incidencia y su variable

independiente $\left(\frac{x}{w}\right)$. Para un valor dado de esta última, la variación de la pendiente implica que un cambio poblacional ha operado en el contingente de pobres, que puede significar una reducción porque un grupo de personas sale de la condición de pobreza; o un aumento porque el contingente es aumentado por nuevos integrantes provenientes del núcleo anterior de no pobres. En el primer caso, la pendiente pasa de $\left(\frac{y_x}{y}\right)_1$ a $\left(\frac{y_x}{y}\right)_2$; en el segundo, el movimiento es inverso. Por tanto, las variaciones en la pendiente reflejarán el componente crecimiento de la descomposición.

Por último, los saltos en la pendiente tienen un límite: la recta de 45°, donde asume el valor de 1, que significa que todo el ingreso nacional se destina a los pobres. Por tanto, la pendiente de la función (9) siempre será inferior a la unidad.

*El cálculo del componente crecimiento
y del componente redistribución*

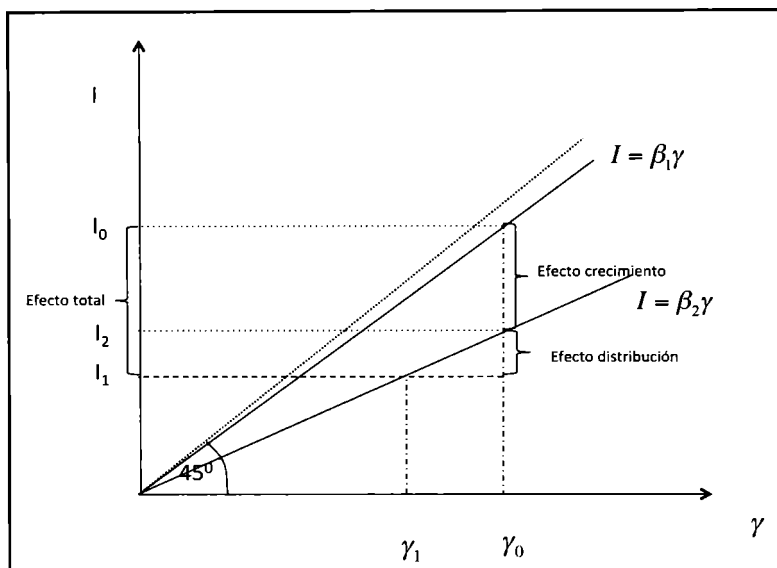
La gráfica 1 aporta elementos suficientes para estimar los dos componentes de la descomposición de la incidencia de la pobreza. Para simplificar la exposición, se muestra que:

$$\gamma = \frac{X}{W} \quad (11)$$

$$\beta = \frac{Y_p}{Y} \quad (12)$$

Así, la gráfica 1 puede ser expresada con estas nuevas y más sencillas variables y ser aprovechada para estimar ambos efectos. El ejercicio se aplica a la fase expansiva del ciclo, pero el procedimiento es similar para la fase recesiva, aunque en sentido contrario.

Gráfica 2. Descomposición de la incidencia de la pobreza en efecto crecimiento y efecto distribución: fase expansiva del ciclo



Fuente: Elaboración propia.

En el período inicial, la vinculación entre la incidencia de la pobreza y la relación está dada por la recta $I = \beta_1 \gamma$. El punto $(\gamma_0; I_0)$ indica el nivel de incidencia que corresponde a los valores iniciales de la relación y a la participación. Supongamos que el ciclo económico entra en fase expansiva, de tal forma que se produce un efecto combinado de crecimiento y redistribución hacia los pobres que termina en el punto (γ_1, I_1) , considerado el resultado en el período final. Si se sigue el argumento de la sección anterior, el efecto crecimiento “puro” habría demandado un cambio en la pendiente de la recta original y, por tanto, el “salto” a otra función lineal, que puede ser expresada como $I = \beta_2 \gamma$. La nueva pendiente es menor que la inicial porque el crecimiento ocasiona que un determinado número de personas salga de la condición de pobreza. Para una misma relación disminuye la participación de este último núcleo en el ingreso total, que es precisamente

lo que expresa la reducción de la pendiente. De esta forma, la recta $I = \beta_2 \gamma$ da cuenta del período final.

En la gráfica 2 se puede apreciar que el efecto total sobre la incidencia es $I_1 - I_0$. En él se combinan el efecto crecimiento y el efecto redistributivo. Este último está asociado a un movimiento a lo largo de la recta en la medida en que la declinación de la incidencia refleja cabalmente disminución de γ cuando la pendiente se mantiene constante. De aquí puede desprenderse fácilmente la estimación de ambos componentes.

a) El componente crecimiento

El componente crecimiento es la variación en la incidencia de la pobreza atribuible en forma exclusiva al cambio en el ingreso medio total. Desde una definición operacional, asociada al método propuesto, consiste en la variación de la incidencia de la pobreza cuando varía la participación del ingreso del conjunto pobres en el ingreso familiar total y se mantiene constante la relación entre el ingreso per cápita de los pobres y el ingreso promedio familiar de toda la población, que funge como contrafactual.

En la gráfica 2 es la diferencia $I_2 - I_0$, que es una parte del efecto total, $I_1 - I_0$. Se expresa como:

$$EC = I_2 - I_0 = \gamma_0 (\beta_2 - \beta_1) \quad (13)$$

donde EC es el efecto crecimiento. Este efecto consiste en la variación de la “participación” evaluada en la “relación” inicial, es decir, no es necesario mantener constante toda la función de distribución del ingreso para estimar el componente crecimiento, como suelen hacerlo las otras descomposiciones. Lo único que se requiere es considerar inalterada la “relación”. De otra forma, preguntarse cómo habría cambiado la incidencia si el crecimiento económico fuera neutral entre pobres y no pobres. Esto también implica un contrafactual, pero éste es más sencillo y más preciso.

b) El componente redistribución

El efecto redistribución (ED) es la variación de la incidencia de la pobreza que puede ser atribuida exclusivamente a un cambio en la distribución del ingreso. Como se ha explicado, éste corresponde a un movimiento a lo largo de la recta de incidencia, porque una pendiente inalterada implica que las variaciones en este indicador reflejan cabalmente los cambios en la relación de ingresos. La gráfica 2 lo expresa como la diferencia $I_1 - I_2$, que también integra el efecto total. Esto se expresa por la siguiente ecuación:

$$ED = I_1 - I_2 = \beta_2 \gamma_1 - \beta_2 \gamma_0$$

$$ED = \beta_2 (\gamma_1 - \gamma_0) \quad (14)$$

Como se puede apreciar, el componente redistributivo es igual al cambio en la relación, evaluado en el período final. La construcción de esta estimación es similar a otras previas: el contrafactual es el crecimiento cuando el nuevo ingreso que trae consigo se reparte de forma distinta (Bourguignon, 2004:7; Mahmoudi, 2001:7). Difiere en que especifica de manera más clara si la redistribución de ese nuevo ingreso tiene un sesgo pro o antipobre. Más precisamente, el contrafactual consiste en preguntarse qué habría pasado con la incidencia de la pobreza si el nuevo ingreso se hubiera repartido privilegiadamente a favor o en contra de los pobres. La diferencia entre este nivel hipotético de la pobreza y el verdaderamente registrado es el componente distributivo.

c) El efecto total

¿Agotan los componentes crecimiento y distributivo el cambio total en la incidencia en el período? La gráfica 2 indica que así es, que el cambio total en la incidencia es $I_1 - I_0$.

$$\Delta I = I_1 - I_0 = \beta_2 \gamma_1 - \beta_1 \gamma_0 \quad (15)$$

Si el efecto crecimiento y el efecto distribución se suman por separado se tiene que:

$$EC + ED = \gamma_0(\beta_2 - \beta_1) + \beta_2(\gamma_1 - \gamma_0) = \beta_2\gamma_1 - \beta_1\gamma_0$$

Por tanto

$$\Delta I = EC + ED \quad (16)$$

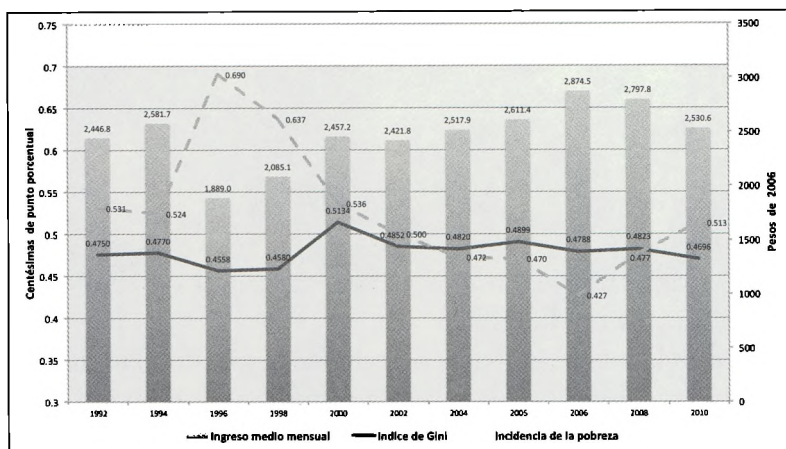
Esto significa que ambos efectos agotan el cambio en la incidencia. El residuo desaparece.

El ejercicio anterior ha sido hecho para un contexto de fase expansiva del ciclo. Cuando ésta termina y la economía entra en fase recesiva, el procedimiento no se modifica. La diferencia más importante es que la pendiente de la recta de incidencia aumenta en vez de disminuir. Ello implica que la participación de los pobres en el ingreso total crece porque, en promedio, ninguna persona sale del contingente previo de pobres, mientras éste se engrosa con quienes no estaban en tal condición antes de la crisis y fueron arrastrados por ella a la pobreza. Como ya se ha apuntado, la mayor participación de los pobres en el ingreso total refleja lo que se ha llamado efecto poblacional en el núcleo de pobres.

Pobreza, crecimiento y distribución en México

Mientras no experimentó fuertes sacudidas, México registró una tendencia declinante de la incidencia de la pobreza y, en términos generales, una mejora en la distribución del ingreso. Pero con el alza de precios de los alimentos y la crisis de 2009 la pobreza repuntó a altos niveles, lo que se tradujo en pérdida de avances de más de una década. La gráfica 3 sintetiza esta evolución.

Gráfica 3. Evolución del ingreso medio mensual, el índice de Gini e incidencia de la pobreza

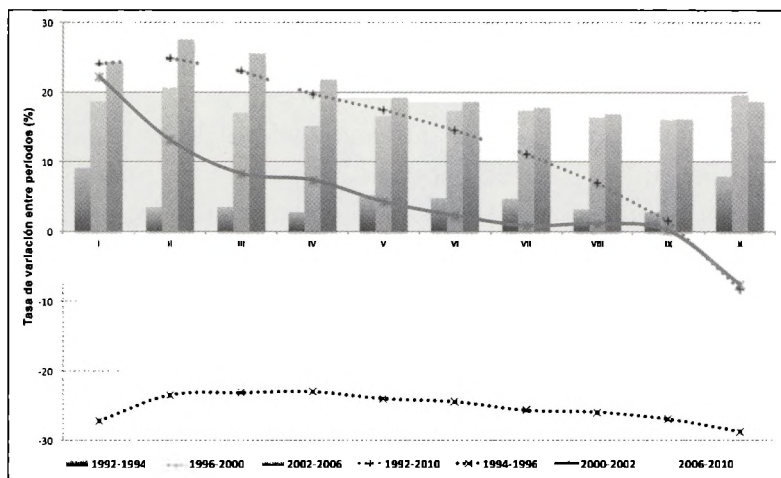


Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi, ENIGH (1992-2010)/Coneval (sin fecha).

Los hechos destacables son los siguientes: *a)* en las crisis suele operar un mecanismo redistributivo que provoca mayor equidad por empobrecimiento; *b)* en las recuperaciones este mecanismo se revierte y la desigualdad crece; *c)* cuando el crecimiento se consolida y da pie a períodos de expansión más largos, la desigualdad se estabiliza y *d)* la pobreza sólo aumenta en períodos de crisis profunda, no cuando la caída del ingreso es relativamente leve.

Durante el período 1992-2010, la distribución del ingreso muestra pocos cambios respecto de los valores extremos del índice de Gini; sin embargo, la distribución acusa notable mejoría a favor de la igualdad cuando se considera la variación porcentual en el ingreso de los deciles de la distribución. Esta mejoría se cimienta en que, en términos proporcionales, los aumentos de ingreso son mayores en los más pobres y menores a medida que se escala hacia los deciles más privilegiados (Cortés, 2010; Millán, 2011). En el decil más rico se registra incluso una relativa disminución de magnitud porcentual significativa. La gráfica 4 avala esta información.

Gráfica 4. México: Variaciones en el ingreso medio mensual en crisis y expansiones, ordenadas por deciles de ingreso y estimadas con base en pesos del año 2006



*Columnas: periodos de expansión; líneas: periodos de crisis o recesión.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inegi, ENIGH (1992-2010).

¿Por qué la crisis golpea relativamente menos a los pobres que a los ricos? Por su situación marginal. A veces se olvida que los pobres, además de su condición de pobreza, están poco integrados a la economía o, para ser más exactos, a sus sectores y ramas más dinámicas ligadas al eje secundario exportador. Por este motivo, los ricos son siempre los primeros y más afectados. Para que la crisis arrastre a los núcleos sociales menos integrados, es necesario que sea profunda. Dicho de otro modo: se trata de la forma en que los efectos de la crisis se propagan en el tiempo. Dado el relevante papel de la exportación de manufacturas y la demanda de Estados Unidos en la dinámica económica de México, los colapsos comienzan por azotar a los segmentos sociales más estrechamente vinculados al comercio exterior. De ahí se propagan hacia los abastecedores de la demanda interna en los mercados formales y en los informales, para golpear por último a los menos incrustados en la dinámica económica. El *timing* es clave: cuando el huracán

cán alcanza los territorios sociales de los pobres es que la economía está en vías de arrancar para su nuevo despegue. Así, la fuerza del meteoro recesivo llega debilitada a esos sectores. Si algo ha caracterizado a las crisis mexicanas es su brevedad; cualquiera que sea su severidad, la recuperación empieza más o menos en un año.

En segundo término, la gráfica 4 advierte de las expansiones. De nuevo, los más beneficiados por el crecimiento son los más pobres y los más ricos. Sin embargo, son los períodos de ritmo de crecimiento mediano los que registran los impactos distributivos más potentes en el sentido de que el aprovechamiento de las ganancias del dinamismo se debilita en el tránsito hacia deciles más ricos. Cuando la expansión es más acelerada o más lenta se manifiesta una tendencia a conservar el reparto del ingreso original, el cual se modifica únicamente en los polos de la distribución. Es esta tendencia la que explica la estabilización de la distribución en las fases de expansión.

¿Cómo han contribuido la distribución del ingreso y el crecimiento económico en el comportamiento de la incidencia de la pobreza en México? La descomposición que he propuesto en la primera sección sirve como método para contestar esta pregunta. Los resultados se presentan en el cuadro 2.

Desde el punto de vista metodológico, el cuadro ilustra que cuando se recurre al procedimiento aquí propuesto, la estimación de la descomposición de la pobreza es exacta, sin residuo alguno; también es simétrica, pues los mismos resultados pueden ser obtenidos con independencia de si el año de referencia es el final o el inicial. En este caso se ha elegido el año inicial, y no fue necesario recurrir a los promedios interanuales de los componentes para lograr la anhelada exactitud.

Desde el análisis de su contenido, una mirada panorámica advierte el conflicto entre el componente crecimiento y el componente redistributivo registrado en todos los períodos. Este resultado contrasta radicalmente con las conclusiones que se pueden extraer de la estimación del Coneval. Para esta institu-

Cuadro 2. México: Descomposición de la incidencia de la pobreza en efecto crecimiento y efecto distribución del ingreso

Período	Variación en incidencia de la pobreza en puntos porcentuales	X0	X1	W0	W1	γ_0	γ_1	β_1	β_2	EC		ED		Efecto Total
		Pesos de 2006		Pesos de 2006		Pesos de 2006		Centésimas de punto porcentual	Centésimas de punto porcentual	Puntos porcentuales	Puntos porcentuales	Centésimas de punto porcentual	Puntos porcentuales	Puntos Porcentuales
1992-1994	-0.69	2448.00	2582.43	834.170	879.90	2.935	2.935	0.181	0.179	-0.007	-0.695	0	0.005	-0.69
1994-1996	16.61	2582.43	1889.89	879.902	856.96	2.935	2.205	0.179	0.313	0.394	39.440	-0.228	-22.830	16.61
1996-2000	-15.404	1889.89	2457.86	856.965	855.45	2.205	2.873	0.313	0.187	-0.279	-27.864	0.125	12.460	-15.404
2000-2002	-3.627	2457.86	2423.12	855.454	1157.59	2.873	2.093	0.187	0.239	0.150	14.995	-0.186	-18.622	-3.627
2002-2006	-7.319	2423.12	2874.78	1157.591	1362.81	2.093	2.110	0.239	0.202	-0.077	-7.647	0.003	0.328	-7.319
2006-2008	5.018	2874.78	2782.68	1362.808	1338.24	2.110	2.079	0.202	0.229	0.057	5.708	-0.007	-0.690	5.018
2008-2010	3.572	2782.68	2518.91	1338.242	1510.56	2.079	1.668	0.229	0.307	0.162	16.229	-0.127	-12.657	3.572
2006-2010	8.59	2874.78	2518.91	1362.808	1510.56	2.110	1.668	0.202	0.307	0.222	22.172	-0.136	-13.582	8.59

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inegi, ENIGH (1992-2010); Coneval (sin fecha).

ción, la interacción entre crecimiento y distribución es competitiva en los primeros cuatro años de la década de 1990, para tornarse cooperativa a partir de 1996. Los resultados aquí obtenidos coinciden en el predominio del efecto crecimiento sobre el distributivo en la incidencia en la pobreza, salvo en la etapa recesiva 2000-2002 y, en cambio, indican que el carácter competitivo entre ambos efectos es permanente en todo el período.

La conflictividad entre ambos componentes advierte que la disminución de la pobreza provocada por el crecimiento económico se ve frenada por un componente distributivo que revela una repartición del ingreso a favor de los no pobres y contra los pobres. En las fases recesivas sucede lo contrario. El corolario es que, aún en tiempos favorables, la incidencia de la pobreza está destinada a descender lentamente o, de otra forma, que es preciso tener tasas muy altas de expansión económica para que la declinación registre ritmos aceptables.

En el fondo, este comportamiento se asocia al modelo de desarrollo fincado en la exportación de manufacturas, especialmente las automotrices, adoptado desde mediados de la década de 1980. Las ramas más dinámicas se caracterizan por un uso relativamente intensivo de conocimientos y habilidades ejecutadas por los trabajadores y empleados más calificados, que se ubican en los deciles más altos de la distribución (Pizarro, 2001). A diferencia de éstos, los pobres exhiben pocas calificaciones, todas ellas aptas para actividades de escasa productividad y ligadas a bienes no transables. Cuando la economía se expande, acicateada por el dinamismo exportador, el aumento de la demanda del primer tipo de mano de obra impulsa el bono implícito en aquellas calificaciones y castiga las de los pobres. La consecuencia es una mayor dispersión salarial que acaba por empeorar la distribución del ingreso y, en particular, la que media entre pobres y no pobres. Por eso los deciles no pobres se ven favorecidos por el crecimiento, mientras los pobres resultan relativamente perjudicados. En las recesiones el bono educativo se reduce por la menor demanda de mano de obra calificada, mientras que la dispersión

salarial se atenúa, arrojando una distribución más equitativa entre ambos grupos. Estas tendencias se pueden apreciar en el comportamiento de la “relación” en el cuadro 2.

Por último, el ejercicio aquí desarrollado parece superar las inconsistencias entre el comportamiento del índice de Gini y el componente distributivo que –según la estimación del Coneval– surgen cuando se adopta el método de Datt y Ravallion, en la medida en que la mejoría de este indicador siempre está asociada a un componente distributivo de signo negativo, mientras el empeoramiento siempre se asocia a uno de signo positivo. Esto no ocurre con el método que hemos aplicado aquí.

Conclusiones

Se ha propuesto un método de descomposición de la incidencia de la pobreza orientado a corregir las fallas de otras metodologías basadas en el procedimiento de Datt y Ravallion (1992). El resultado derivó en una desagregación en dos componentes: el distributivo y el de crecimiento, que es exacta, simétrica y no utiliza promedios interanuales para remediar el problema del residuo. Su ventaja principal es su enfoque lineal, que se sustenta en una distribución del ingreso pobre-no pobre; así se evitaron las inconsistencias de los métodos anteriores, basados en una función distributiva afincada en la curva de Lorenz.

Otra ventaja es ligar de manera más clara la descomposición con el crecimiento pro pobre y en establecer su definición relativa como la más conveniente para respaldar cualquier desagregación exacta y sin residuo.

Al aplicar el método al caso mexicano, los resultados respondieron a las expectativas metodológicas. Especialmente, las que se refieren a los errores del procedimiento de Datt y Ravallion, que da pie a confusiones derivadas del uso de la curva de Lorenz, en el que es posible, como lo demuestran los datos de México, que el crecimiento se combine con una mejora del índice de Gini y que, al mismo tiempo, el efecto

distributivo eleve la pobreza. La clave de esta paradoja reside en que una mayor igualdad no está asociada necesariamente con un crecimiento del ingreso medio de los pobres, proporcionalmente superior al del ingreso medio total. Para que una redistribución más equitativa trabaje a favor de la reducción de la pobreza es indispensable que esa relación de ingresos medios cambie a favor de los pobres; si no es así, el declive del Gini no ayudará a abatir la pobreza.

Esto último es lo que ha sucedido en México en las últimas dos décadas. Aún más: en la etapa expansiva del ciclo, el componente distributivo coopera a favor del aumento de la incidencia de la pobreza; sólo en las etapas recesivas se convierte en motor para disminuirla. Este comportamiento no cooperativo entre los componentes rige la evolución de la pobreza en México, lo cual ha conducido a que su declinación, cuando ocurre, lo haga a ritmos muy lentos. Pero, dado el carácter predominante del efecto crecimiento, las crisis más virulentas se han traducido en aumentos considerables de la pobreza.

Bibliografía

- BOURGUIGNON, François [ponencia], 2004, *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*, en “Indian Council for Research on International Economic Relations”, Nueva Delhi, 4 de febrero.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (Coneval), sin fecha, “Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2012”, en <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>>, consultado el 19 de noviembre de 2012.
- CORTÉS, Fernando, 2010, “Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y crecimiento económico, 1992-2006”, en Fernando Cortés y Orlandina de Oliveira, coords., *Los grandes problemas de México, vol. V. Desigualdad social*, México, El Colegio de México.

- DATT, Gustav y Martin RAVALLION, 1992, "Growth and Redistribution Components in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980's", *Journal of Development Economics*, vol. 38, núm. 2, pp. 275-295.
- FOSTER, James; Joel GREER y Erik THORBECKE, 1984, "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, vol. 52, núm. 3, pp. 761-766.
- KAKWANI, Nanak [mimeo], 1997, *On Measuring Growth and Inequality Components of Changes in Poverty with Application to Thailand*, Sidney, School of Economics, The University of New South Wales.
- LÓPEZ BOO, Florencia [working paper], 2006, "Changes in Poverty and the Stability of Income Distribution in Argentina: Evidence from the 1990s Via Decompositions", núm. 33, Oxford, ECINEQ.
- LOPEZ, J. Humberto, 2004, *Pro-Poor Growth: A Review of what we Know (and of what we don't)*, Washington, D. C., World Bank.
- MAASOUMI, Esfandiar y Vahid MAHMOUDI [mimeo], 2010, *Decomposition of Change of Poverty in Growth and Redistribution Components*; Department of Economics, Emory University, Atlanta, Ga.
- MAHMOUDI, Vahid, 2001, "Growth-Equity Decomposition of Change in Poverty", en <<http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC8759.pdf>>, consultado el 4 de octubre de 2011.
- MILLÁN VALENZUELA, Henio, 1998, *Neoliberalismo y transición en México*, Toluca, El Colegio Mexiquense.
- MILLÁN VALENZUELA, Henio, 2011, "México: ¿hacia un nuevo modelo de desarrollo? Algunos elementos de juicio". *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 3, núm. 2, julio-diciembre, pp. 273-291.
- PIZARRO, Roberto, 2001, *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*, Santiago, Chile, CEPAL, núm. 6 (LC/L.1490-P) (serie Estudios estadísticos y prospectivos).

POLÍTICAS Y PROGRAMAS
PARA LA SUPERACIÓN
DE LA POBREZA

GÉNERO, POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL

Ana María Tepichin Valle

El objetivo de este capítulo es reflexionar sobre los retos y dilemas de México para permear con un enfoque de género la política social en general y los programas de combate a la pobreza en particular.

Se presentan seis direcciones hacia donde se requiere avanzar mínimamente en la construcción de condiciones de posibilidad para que el enfoque de género impregne la política social. Se finaliza con una reflexión sobre el complejo desafío que demanda construirse para ello desde una perspectiva de género.

Desagregación de la medición de la pobreza por sexo

Una primera dirección a destacar es la desagregación de la medición de la pobreza por sexo. Es importante saber con precisión cuántos hombres y cuántas mujeres están en situación de pobreza en México.

La generación de estadísticas desagregadas por sexo ha sido reconocida como insumo básico para formular objetivos que contribuyan a satisfacer las diferentes necesidades de mujeres y hombres, así como para introducir una perspectiva de género¹ en el diseño e implementación de políticas sociales.

¹ El enfoque o perspectiva de género trasciende la idea de hombres y mujeres como dos realidades distintas y enfoca las relaciones sociales basadas en la diferencia sexual en tanto ámbito de producción y reproducción de la desigualdad de género.

A pesar de su importancia, la medición de la pobreza desagregada por sexo no ha sido posible en México ni en el resto del mundo, debido especialmente a limitaciones de las metodologías utilizadas. La información que habitualmente se presenta es una medición calculada mediante la imputación de la condición del hogar (pobre o no pobre) a sus miembros. Es por ello que las cifras de pobreza distinguidas por sexo reportan porcentajes similares de mujeres y hombres. En paralelo a estos registros se ha difundido y generalizado la idea de que la pobreza femenina está subestimada. Sin embargo, no existe evidencia estadística al respecto; sobre el particular se requiere indagar a partir de información desagregada por sexo.²

En los estudios con enfoque de género, la crítica más común a las mediciones de pobreza es la existencia de una ceguera que impide dimensionar de manera precisa la cantidad de mujeres y de hombres en pobreza. Se han subrayado las limitaciones conceptuales, de método y técnicas, así como de disponibilidad de información para cuantificar la pobreza en general y la de las mujeres en particular.³

Uno de los principales señalamientos es que el denominador común de las metodologías habitualmente utilizadas en América Latina⁴ (incluyendo el método multidimensional uti-

² Ligado a la cuestión de la magnitud de la pobreza femenina, ha surgido un nutrido debate sobre la llamada “feminización de la pobreza”. Este término adquirió popularidad en el marco de las agendas internacionales a partir de las décadas de 1980 y 1990, y refiere a una sobrerrepresentación de las mujeres entre la población en pobreza. La idea de la feminización de la pobreza ha sido útil para fines de financiamiento, pero la investigación con enfoque de género ha encontrado problemático documentarla. Con las metodologías disponibles no se ha encontrado evidencia de una sobrerrepresentación de mujeres o de hogares con jefatura femenina entre la población en pobreza, no en todo tiempo ni en todo lugar. Por el contrario, el conocimiento acumulado apunta hacia que no existe necesariamente una relación entre pobreza y jefatura femenina. La argumentación de esta relación ha adquirido actualmente un estatus de lo que Chant (2010:111) ha llamado “ortodoxia global”, por lo que es de gran importancia explorar al respecto.

³ Kabeer (1998) y Damián (2003a y 2011).

⁴ Los más comunes son el método de ingresos y el de líneas de pobreza. Respecto a métodos de medición, Boltvinik (2001); Milosavljevik (2007).

lizado en México)⁵ es el uso del hogar como unidad básica de análisis, y que ello no permite distinguir la pobreza de sus miembros individuales.

El supuesto general del cual se desprenden las principales limitaciones para medir la pobreza femenina es la concepción de hogar armónico y democrático cuyos miembros están dispuestos a repartir equitativamente sus recursos y cuyas necesidades son las mismas, independientemente de la edad y sexo. Al partir de este supuesto se pasan por alto las dinámicas de poder entre los miembros de la unidad doméstica y se hace imposible identificar la distribución interna de los recursos. Así, la pobreza se calcula por hogar y la condición resulta imputada a todos sus miembros.⁶ Esta manera de calcular oscurece la identificación de diferentes niveles de pobreza en los hogares. Un hogar cuyo ingreso per cápita (ingreso total dividido entre el número de miembros) supera la línea de pobreza definida será clasificado como no pobre, sin que haya certeza de que la distribución interna de recursos asegure mínimos de subsistencia a todos sus miembros.

Atravesar la medición de la pobreza con un enfoque de género requiere coleccionar información para generar datos de pobreza no sólo de hogares sino de sexos, tramos de edades y tamaños de hogares. Al sumar los ingresos de unos y otros se pierde la especificidad de los miembros del hogar.

También se requiere que las canastas alimentarias utilizadas para determinar el umbral de pobreza alimentaria⁷ sean

⁵ Una discusión sobre medición multidimensional en México en Mora (2010). Para profundizar en la metodología multidimensional con la que se mide la pobreza en México, Coneval (2010).

⁶ Para clasificar un hogar como pobre o no pobre se contrasta el ingreso per cápita del hogar con una línea de pobreza determinada. Si el ingreso per cápita es menor o igual al fijado en la línea de pobreza, entonces el hogar y todos sus miembros son clasificados como pobres; si un hogar es pobre, todos sus miembros son pobres.

⁷ Las líneas de pobreza alimentaria se calculan a partir del costo de una canasta básica de alimentos que satisface las necesidades nutricionales.

concebidas tomando en cuenta edad y sexo.⁸ Actualmente, el componente alimentación se mide a partir de canastas alimentarias indiferenciadas por edad y sexo, suponiendo igualdad de necesidades de los miembros de la unidad. Lo idóneo sería que en lugar de generar una línea promedio se definieran líneas de pobreza alimentaria a partir de los requerimientos nutricionales según categorías de edad y sexo. Para ello se requiere recolectar información sobre diferencias de ingesta alimenticia.⁹ El método de estimación de líneas de pobreza conocido como Food Energy Intake (FEI) es descrito por Duclos y Araar. Éstos señalan que para obtener una línea de pobreza alimentaria con este método se registra el consumo de calorías y se le compara con el gasto total del hogar en alimentos. Se estima entonces el gasto de los hogares cuyo consumo de calorías es el mínimo requerido para una sana subsistencia, de lo que se obtiene una línea de pobreza alimentaria (Duclos y Araar, 2006:113). Aplicar el método FEI a partir de la distinción de consumo de calorías por sexo permitiría avanzar en el conocimiento de patrones de género presentes en la distribución de los recursos al interior del hogar.

El tiempo como recurso fundamental en la medición de la pobreza

Además de las limitaciones de utilizar el hogar como unidad de medición básica, otra cuestión señalada por los estudios

⁸ A partir de información individual de los integrantes de los hogares y atendiendo a su edad y sexo se construyen escalas de equivalencia que han mostrado ser útiles para comparar el bienestar entre unidades con composiciones demográficas diversas. Al respecto, convendría que en estas escalas se introdujeran consideraciones de género para determinar las necesidades diferentes de hombres y mujeres. Para escalas de equivalencia en México, Teruel, Rubalcava y Santana, (2005).

⁹ Actualmente se hacen avances valiosos para medir la pobreza con el Proyecto de Investigación de la Medición Integral de la Pobreza y la Desigualdad en la Ciudad de México (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2011).

de género es la utilización del ingreso como el principal recurso (si no el único), sin considerar que el tiempo también es fuente de bienestar. Algunos métodos multidimensionales han avanzado en la incorporación del tiempo en la medición de la pobreza,¹⁰ entre ellos el de medición integrada de la pobreza (MMIP) desarrollado por Julio Boltvinik (2001) desde la década de 1990.

Incorporar el tiempo como recurso fundamental de las personas en las actividades de producción y consumo, estrechamente vinculado con la pobreza, ha resultado revelador para comprender la pobreza femenina. Por tal razón, desde el enfoque de género se ha insistido en el uso de métodos que incorporen el tiempo como fuente de bienestar (Gammage, 2009; Inmujeres, 2005; Orozco, 2007).

En síntesis, la forma habitualmente utilizada para recolectar información y medir la pobreza, con el hogar como unidad básica y sin considerar el tiempo como fuente de bienestar, hace imposible determinar el acceso real de los miembros de las familias a determinados satisfactores básicos. Por ende, tampoco permite dimensionar la pobreza individual de las mujeres y de los hombres.

Avanzar en las direcciones arriba expuestas, señaladas y desarrolladas ampliamente en la bibliografía especializada, permitiría identificar a miembros de los hogares clasificados como no pobres pero que dentro del hogar sufren carencias y privaciones por discriminación de género o de otro tipo (pobreza secundaria). Con ello se podría conocer de manera más precisa la magnitud de la pobreza femenina, ya que sería factible identificar a mujeres en situación de pobreza dentro de hogares clasificados como no pobres.

¹⁰ A partir de la década de 1960, con Gary Becker y la economía de la familia, se señaló la importancia del tiempo disponible de los adultos en el hogar y que siendo el tiempo un recurso limitado, los miembros se ven obligados a dividirlo entre las actividades mercantiles (remuneradas), no mercantiles y de ocio y recreación; Damián (2003b y 2005).

*Rediseño de programas de
combate a la pobreza en México*

Una tercera dirección está relacionada con el diseño de los programas de combate a la pobreza en México. Éstos han enfrentado serias dificultades, al tiempo que se busca avanzar hacia la equidad de género. Si bien han vuelto visible la situación de las mujeres en pobreza, generalmente desplazan y transforman la cuestión de la jerarquía de género al abocarse a dar respuesta a necesidades prácticas.

En México, en consonancia con el movimiento internacional en esta dirección, a partir de la década de 1980 se ha ido enlazando paulatinamente el discurso del combate a la pobreza con el de la incorporación de las mujeres al desarrollo y después con el de la equidad de género. La preocupación por el diseño de programas promotores de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres fue transformada y asimilada a la incipiente inquietud de las agencias de desarrollo por la problemática de la pobreza.

El denominador común de la forma que han tomado las intervenciones para las mujeres en pobreza es dejar de lado la búsqueda de la equidad, mientras la atención se enfoca en la satisfacción de necesidades básicas. Se ha subrayado incluso que en la satisfacción de estas necesidades los programas de combate a la pobreza muchas veces refuerzan mecanismos de reproducción de la desigualdad de género. Se otorga a las mujeres un papel central en el combate a la pobreza, calificándolas como “las más pobres entre los pobres”, allegándoles recursos económicos y en especie para reducir su desventaja, pero la forma en que se hace tiende a reproducir las desigualdades de género.

Interesa centrar la atención en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, principal instrumento del gobierno federal para la atención de la pobreza en México.

Creado como Programa de Educación, Salud y Alimentación,¹¹ Progresá en 1997, para aumentar el capital humano de la población en pobreza, Oportunidades está integrado por tres componentes vinculados entre sí: apoyo educativo, atención básica a la salud de los miembros de la familia y apoyo para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional. Los apoyos se canalizan a través de las mujeres, sobre las que recae la función de corresponsabilidad, la cual comprende desde la inscripción escolar de hijas e hijos, hasta colaborar en las campañas de vacunación, saneamiento ambiental, higiene de la vivienda y en las acordadas con su comunidad (Poder Ejecutivo Federal y Secretaría de Desarrollo Social, 1997). Este tipo de programas de transferencias condicionadas focalizadas¹² basan sus acciones en la actividad y corresponsabilidad de las mujeres:

a) Dan visibilidad a la importancia de la mujer para el bienestar familiar y le adjudican un papel central bajo el supuesto de una rígida división sexual del trabajo.

b) Reconocen la necesidad de avanzar hacia la equidad de género e implícitamente asumen que ello es posible dando control de los recursos a las mujeres, sin tomar en cuenta la red de relaciones de género en las que están insertas y las dificultades que pueden enfrentar para utilizar los recursos.

A pesar de que Oportunidades (Sedesol, sin fecha) ha sido ampliamente publicitado e identificado como programa con enfoque de género, los estudios en este campo le han señalado limitaciones e incluso han subrayado que la manera en que se garantiza la satisfacción de necesidades de los miembros de

¹¹ El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) fue creado por la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000). Fue renombrado Programa de Desarrollo Humano Oportunidades por la administración de Vicente Fox (2000-2006) y continúa en operación hasta la fecha. El cambio de nombre obedeció a razones políticas más que a modificaciones sustanciales, en especial las relacionadas con las tareas de las mujeres titulares (Tepichin, 2005).

¹² Para detalles sobre Programas de Transferencias Condicionadas puede consultarse la base de datos que CEPAL tiene en línea (CEPAL, sin fecha).

las familias ha reproducido algunas desigualdades de género. Sin duda, satisfacer estas necesidades básicas de los miembros de las familias es esencial, pero ello no justifica reproducir la subordinación de las mujeres. Algunas de las limitaciones más importantes señaladas a Oportunidades son:¹³

- a) Sobrecarga de trabajo de las mujeres al verse obligadas a cumplir y hacer cumplir a los miembros de la familia las corresponsabilidades del programa.
- b) Asignación del papel de cuidado de los miembros de la unidad doméstica derivado de una división sexual del trabajo en la que éste recae en las mujeres exclusivamente.
- c) Las mujeres titulares no importan como sujetos con necesidades propias sino como vehículo eficiente para hacer llegar los recursos a los miembros de las familias.

Retomando el título de un artículo de Van Daeren (2004), las mujeres son incluidas como prestadoras de servicios y no como sujetos de derechos. Aún concediendo que al asignarles la responsabilidad de llevar a los hijos a la escuela y al centro de salud, asistir a las pláticas y recibir las transferencias en efectivo, se incrementa la probabilidad de que las acciones se cumplan y los recursos se usen en beneficio de los miembros de la unidad, es importante señalar lo siguiente: Imponer la responsabilidad de la titularidad a las mujeres conlleva el riesgo de introducir, conservar e incluso reforzar la interpretación restrictiva del papel y posición de las mujeres en la jerarquía de género. Esto tiene por lo menos tres aristas en relación con la construcción de la equidad de género.

La primera consiste en que el peso institucional de asignar exclusivamente a la mujer la responsabilidad de las acciones de educación, salud y alimentación lleva el riesgo de alterar arreglos donde tales responsabilidades se comparten. Lo cual produce una asignación por sexo donde no existe, y afianza la

¹³ Bey (2003), González y Mojarro (2012), Duhau (2001), Nahmad, Carrasco y Sarmiento (1999) y Tepichin (2000).

asignación por sexo donde ya existe, no sólo para la titular y su pareja sino también para hijos e hijas. La invisibilidad del compañero o esposo en el programa lleva el riesgo de volverse realidad con el tiempo en los hogares donde los hombres tenían presencia, así como reforzar estructuralmente lo que las normas de género imponen informalmente en los hogares donde los hombres no participan en tales tareas.

La segunda arista es que al enfatizar el papel de las mujeres titulares como miembros de la familia se les relega, si no es que se les olvida, como individuos con necesidades propias. Se da un enorme valor al altruismo y al sacrificio de las mujeres, subordinando sus necesidades en beneficio de los miembros del grupo doméstico. Una equidad de género como objetivo central de un programa y un valor deseable por sí mismo no puede reducirse a entregar los recursos a las mujeres titulares para transformarlos eficientemente en beneficio de los miembros de las familias. O ¿son las titulares una generación perdida en la búsqueda de equidad de género?

Al ser entregados los recursos en manos femeninas se tiene más posibilidades de que las/os hijas/os reciban más educación, mejoren sus condiciones de salud y sean mejor atendidos y mejor alimentados, elevando su calidad de vida. Sin embargo, y es ésta la tercera arista que se puede señalar, el hecho de constreñir a las mujeres asignándoles en forma exclusiva la responsabilidad de las acciones del programa tiene consecuencias no sólo para las titulares sino también para las otras mujeres del hogar. ¿De qué manera las hijas y los hijos se van a apropiarse de recursos como mejor salud, alimentación y educación si no es con los patrones de género interiorizados y las normas de género vigentes en su propia unidad doméstica? Las/os hijas/os aprenden y viven que el papel de las mujeres es fundamentalmente el de miembros de la familia y que su actividad está en función de las necesidades de éstos, no de las propias. Difícilmente mujeres y hombres en extrema pobreza se apropiarán de los recursos que el programa Oportunidades

se esfuerza en igualar, si el programa mismo introduce o refuerza las normas de género dominantes.

La promoción de la equidad de género parte de una concepción de las causas de la inequidad. El diseño del programa parece identificar centralmente el desigual acceso a los recursos como fuente de inequidad de género. Por ello, combatir la pobreza, a la vez que se busca la equidad de género, debe proponerse igualar las oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a la educación, la alimentación y la salud. Se trata de aliviar formas específicas de injusticia distributiva.

La desigualdad de género no se limita al acceso a los recursos, tiene una cara cultural sobre la que hay que incidir integralmente, junto con la distribución. Algunos desafíos a enfrentar son:

- a) Alejar el diseño de los programas de la concepción de familia en la que necesariamente habría un hombre-proveedor-compañero o esposo-padre y una mujer-ama de casa-compañera y esposa-madre, concepción de la que derivan las funciones y responsabilidades de cada miembro de la unidad doméstica.

En esta dirección se requiere tanto de políticas universales como de políticas focalizadas. Con las primeras se busca garantizar los derechos sociales básicos de todos los miembros del hogar; con las segundas se atienden necesidades diferenciales de diversas composiciones de hogares y fases del ciclo en que se encuentran.

En México hay gran diversidad de arreglos familiares y formas de organización doméstica que no se ajustan al modelo mencionado anteriormente (Rabell y Gutiérrez, 2012): hogares con madres o padres solteros, parejas heterosexuales u homosexuales sin hijos, hogares de parejas homosexuales con hijos, arreglos extensos o compuestos, hogares unipersonales y hogares con jefatura femenina. Es necesario que todos estos arreglos encuentren cabida en los programas de atención a la pobreza.

En este sentido convendría avanzar en la elaboración de tipologías de arreglos familiares para su focalización, siempre en el marco de políticas universales que garanticen un piso básico de bienestar para todos los miembros de los hogares.

- b) En relación con lo anterior, se requiere alejarse de la asignación automática del papel de cuidado, crianza y reproducción a las mujeres para no preservar una asignación “natural” de responsabilidad exclusiva en tales tareas.¹⁴

Se ha señalado que esta atribución de tareas por sexo regatea la capacidad productiva de las mujeres, no crea condiciones de autonomía, les adjudica la tarea de equilibrar los roles reproductivos, productivos y comunitarios, reproduce su subordinación y les niega el desarrollo del conjunto de sus potencialidades.¹⁵

Una asignación institucional de este tipo refuerza desigualdades de género, mientras que una no asignación permite la flexibilización de una rígida división sexual del trabajo y la emergencia de matices diversos según arreglos familiares específicos en las unidades domésticas.

Fortalecimiento de la función social del Estado

Una cuarta dirección hacia donde es necesario avanzar para crear condiciones de un enfoque de género en política social y programas de combate a la pobreza es fortalecer la función so-

¹⁴ La historiadora Joan Scott ha mostrado que la visión naturalista alrededor de esta división sexual del trabajo no es una constante histórica sino que parte de una ideología que acompañó al proceso de desarrollo capitalista. La autora la denomina ideología de la domesticidad y la ubica como el discurso que resignificó los papeles y la posición asignada a las mujeres (Scott, 2000).

¹⁵ El debate sobre la relación entre trabajo remunerado, no remunerado y la situación de las mujeres se ha desarrollado ya por varias décadas. Una revisión sintética de las maneras de plantear e investigar la cuestión en García y de Oliveira (2004); Abramo y Todaro (1998 y 2002); Borderías, Carrasco y Alemany, (1994) y Alatorre (1994).

cial del Estado. Se requiere un Estado fortalecido e intervenciones que garanticen la provisión de prestaciones esenciales para que al flexibilizar la división sexual del trabajo no se provoque un déficit de bienestar de las personas dependientes de otras.

Es fundamental impulsar la participación de las familias en el bienestar de las personas y evitar que el peso de esa responsabilidad recaiga de manera especial u obligatoriamente en las mujeres. Así, tomando en cuenta que:

- a) las actividades de cuidado, aprovisionamiento y tareas domésticas asociadas a los roles maternos en los hogares son fundamentales para el bienestar de las personas,¹⁶
- b) que tales tareas son realizadas básicamente por manos femeninas sin remuneración, y
- c) que ese trabajo se ha ido intensificando en gran parte por la baja cobertura de los servicios de salud y seguridad social para la mayoría de la población (básicamente ligados al mercado laboral).

Se requiere garantizar el cuidado y la satisfacción de necesidades de los miembros de las familias. Proteger el bienestar, especialmente de quienes no pueden hacerse cargo de sí mismos (niñas/os, ancianas/os y personas discapacitadas temporal o permanentemente). Para que un movimiento de flexibilización de la asignación de las tareas de cuidado no resulte en detrimento del bienestar de las personas, se requieren profundos cambios de políticas y servicios sociales. En este marco, el Estado es la institución responsable de garantizar logros significativos.

Uno de los mayores retos es lidiar con la paradoja de que los hogares con menores, ancianos y enfermos son los que tienen más necesidades económicas y donde las mujeres están más atadas a las labores de crianza y reproducción.

¹⁶ La relación entre el bienestar de las personas y la institución de la familia ha sido reconocida desde los estudios pioneros sobre el Estado de bienestar, entre ellos Gough (1979); Flora y Heidenheimer (1981).

Se requiere una oferta de servicios estatales de mejor calidad y condiciones para que mujeres y hombres modifiquen el patrón de asignación de la economía del cuidado casi exclusivamente en las mujeres. Anderson (2004) y Pautassi (2005) proponen:

- a) Elaborar políticas laborales que articulen las responsabilidades familiares y laborales de todos los miembros adultos de las familias.
- b) Proveer sistemas de transporte que acerquen los ámbitos familiar y laboral.
- c) Asegurar la disponibilidad de servicios de salud y educación en horarios y lugares al alcance de los responsables del trabajo de crianza, reproducción y cuidado.
- d) Garantizar licencias de paternidad y maternidad, así como ampliar su alcance a los hombres para adopción y enfermedad de hijas/os.¹⁷
- e) Garantizar una seguridad social no necesariamente ligada al mundo laboral.
- f) Aprobar leyes que reconozcan la maternidad como responsabilidad social (no individual de la mujer) crearía condiciones para una igualdad sustancial entre los sexos en el trabajo.

De acuerdo con Serrano, “Ampliar la gestión de lo social desde la esfera institucional a la social es parte de la clave

¹⁷ La licencia por paternidad en México es uno de los pocos avances en materia de equidad de género dentro de la reforma laboral. Sin embargo, la licencia de cinco días con goce de sueldo para padres por el nacimiento de un/a hijo/a o la adopción de un/a menor están muy lejos de los 10 o 14 días que se otorgan desde hace varios años en Ecuador y Venezuela. La propuesta original de la iniciativa de ley en México era una licencia de 10 días. Respecto a las licencias de paternidad, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) las considera fundamentales para que las personas puedan conciliar su trabajo remunerado con las responsabilidades familiares y ha urgido para que sean incorporadas al marco normativo de toda nación; al respecto, PNUD-OIT (2009).

de una política social que acoge la dimensión del bienestar” (2005:234). Se requiere construir la cuestión de la responsabilidad del trabajo doméstico y del cuidado de las familias como objeto de política pública, desprivatizarla e incorporar la garantía del bienestar de las personas dependientes en la reorganización de los sistemas de protección social, la reforma de los sistemas de salud y el desarrollo de los servicios sociales.

*Creación de empleo digno que permita a las mujeres
ser proveedoras o coproveedoras*

Una quinta dirección va en el sentido de la enorme responsabilidad de México de crear empleos dignos para mujeres y hombres. Me interesa resaltar la necesidad de promover el empleo para las mujeres en pobreza como medio indispensable para satisfacer necesidades básicas y crear condiciones que fortalezcan su autonomía.

La participación de las mujeres en la economía repercute en las dinámicas de las unidades domésticas y en las relaciones de género. Y aunque estas transformaciones no se traduzcan necesariamente en disminución de la subordinación de las mujeres, el hecho de que éstas tengan ingreso propio es condición favorable a su autonomía. El dinero en efectivo que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades transfiere a las titulares tiene enorme valor para mejorar las condiciones materiales de los miembros de las unidades domésticas, pero no basta. El tipo y la forma de relaciones y redes sociales en las que se insertan las mujeres para generar ingresos propios son fundamentales si lo que se busca es que éstas interactúen socialmente como participantes plenas, en igualdad de condiciones con los hombres (Whitehead, 1985).

En el marco de la urgente creación de empleo digno para mujeres y hombres es importante el reconocimiento de las condiciones particulares en las que ellas desarrollan su actividad económica como punto de partida para el diseño e implementación de políticas que faciliten su papel como proveedoras y coproveedoras.

Cada vez más mujeres en situación de pobreza se insertan en actividades marginales y precarias para aliviar las carencias de sus hogares. Van construyendo habilidades y aptitudes durante toda la vida sobre la base de la atribución rutinaria de las tareas domésticas, la crianza y la reproducción. Su capacidad productiva se les escatima desde pequeñas, ligándolas de manera “natural” a ese tipo de labores, por demás devaluadas y no remuneradas. En la búsqueda de alternativas de ingresos, las mujeres en pobreza extienden hacia otros hogares las actividades domésticas no remuneradas que realizan en el propio: limpieza de inmuebles, lavado y planchado de ropa, venta de alimentos, cuidado de niños y enfermos. De esta forma, la asignación naturalizada de las tareas domésticas a las mujeres (expresión de asimetría de género dentro de los hogares) deriva en que las actividades extensoras del trabajo doméstico sin paga que se realizan en los hogares sean vistas por las mujeres en pobreza como opciones privilegiadas para captar exigüos ingresos.

Pero realizar alguna actividad económica fuera del hogar, cualquiera que sea su forma (empleo formal, informal o el de esporádicas actividades para allegarse un ingreso) no exime a las mujeres en general ni a aquellas en situación de pobreza del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que les espera en sus hogares. La carga de trabajo doméstico sin paga no disminuye, y el tiempo que ésta demanda aumenta la jornada de trabajo, a menos que el tiempo excedente se transfiera a otras mujeres. La constante tensión entre tiempo de trabajo remunerado y no remunerado es variable central en la estructuración del limitado abanico de opciones que las mujeres en pobreza tienen para realizar actividades que les generen ingreso y así aliviar la situación de escasez (la propia y la del grupo familiar). La actividad económica femenina, a diferencia de la de los varones, está condicionada por esta tensión, no sólo por la edad, la escolaridad o la capacidad laboral. Los empleos eventuales o por horas y sin prestaciones son un nicho laboral femenino por excelencia. La característica común de todas esas actividades es la flexibilidad de su desempeño, lo que permite a las mujeres adecuar su tiempo de trabajo, remunerado o no.

La actividad económica de las mujeres no es ya más una *medida emergente* frente a una crisis sino una constante frente a la disminución de oportunidades económicas de los varones (González de la Rocha, 2006:63). A pesar de las dificultades para que las mujeres reconozcan el papel de proveeduría o de coproveeduría que tienen en las unidades domésticas, parece haber evidencia suficiente de que ellas han ido dejando de ser solamente administradoras de recursos o trabajadoras secundarias y los hombres proveedores principales y exclusivos (González de la Rocha, 2000 y 2006; Jiménez y Tena, 2007; Silberschmidt, 2001; Tena y Jiménez, 2006).

En la planeación de intervenciones dirigidas a que las mujeres generen ingresos convendría incorporar la previsión de que sus actividades económicas están moldeadas por esta tensión constante. Algunos factores básicos a considerar son las etapas de la unidad doméstica y las del ciclo de vida sus miembros, especialmente en relación con la existencia de menores, la ausencia o presencia del jefe de familia masculino, el número de adultos aptos para desarrollar actividades remuneradas y la existencia o no de otras mujeres que realicen trabajo doméstico no remunerado.

Nuevamente se insiste en la pertinencia de formular tipologías de unidades domésticas que consideren estos factores como herramientas para focalizar la política social. Por ello es indispensable reforzar la función de la política social como realizadora de derechos sociales a través de construir la universalidad por sus resultados, no por la atención homogénea. “Caminar hacia la universalidad incorporando derechos difusos y de minorías exige una complejidad significativa de articulación y gestión que combine lo genérico con lo específico. Un nuevo sentido de la universalidad supone igualdad en la diferencia” (Sposati, 2006:73).

Las políticas llamadas de “conciliación” o mejor nombradas de “corresponsabilidad”¹⁸ han sido un gran paso en este sen-

¹⁸ Típicamente éstas incluyen creación y apoyo de guarderías y centros de cuidado infantil, extensión de horarios escolares y flexibilización de horarios en las empresas, entre otras acciones.

tido, aunque todavía falta un largo trecho en relación con las especificidades que debería tener un país como México, sobre todo en relación con el hecho de que una gran cantidad de mujeres trabaja en el sector informal, donde las políticas de corresponsabilidad no son útiles.

Por todo ello es conveniente apoyar proyectos productivos instrumentados por redes de mujeres, dirigidos a ramas no tradicionalmente femeninas, que consideren todo el ciclo productivo (hasta la comercialización del producto) con un claro objetivo económico (no social ni asistencial). Proyectos aislados, individuales, en actividades de traspaso o que apunten estrategias de supervivencia han mostrado ser poco efectivos para la generación de ingresos de mujeres en pobreza.

Promover valores culturales que reconozcan y gratifiquen la actividad económica de las mujeres

Esta sexta dirección tiene que ver con el contexto. Los miembros de los hogares no están aislados del contexto social; sus relaciones se configuran en la interacción con otras unidades sociales y grupos según contextos históricos y sociales. Dada la importancia del contexto social para las cuestiones de género, se requieren políticas sociales que incidan sobre él para promover la actividad económica de las mujeres, así como la transformación y flexibilización de la asignación sexual del trabajo ligado a la crianza y reproducción, disminuyendo el costo social inherente a la renegociación de las normas de género.

Es central trastocar deliberadamente las normas de género reproductoras de desigualdades, no gratificar el apego de mujeres y hombres, ni sancionar su alejamiento de ellas. Estas desigualdades no pueden ser enfrentadas de manera individual, aun cuando se transfieran recursos a los individuos, pese a casos aislados cuyo impacto sobre lo social no es significativo. No se puede esperar el cambio y empujar a las mujeres hacia él sin una transformación de fondo que incida sobre los

patrones de género interiorizados en jerarquías incorporadas a la dinámica familiar. Es necesario mover la discusión del espacio de la negociación privada en el hogar a una más amplia de formas de organización social.

En este sentido se requiere promover patrones de valores culturales institucionalizados que reconozcan y gratifiquen la actividad económica de las mujeres, así como el trabajo de crianza, cuidado y reproducción, enfatizando sus implicaciones económicas, sociales y psicológicas. Lo anterior en relación con dar condiciones de posibilidad para que las mujeres encuentren un significado de proyecto individual en la actividad económica, pues esto ha mostrado ser fundamental para generar cambios en las relaciones de género (García y de Oliveira, 2004).

Toda intervención dirigida a las mujeres tiende a trastocar la dinámica de las familias y las relaciones de poder en los hogares. De ahí la importancia de introducir acciones de acompañamiento y legitimación de las actividades de las mujeres, promoviendo el reconocimiento de su actividad económica y la flexibilización de la asignación de las tareas domésticas y de crianza de los hijos. Estas acciones, dirigidas a modificar la asignación naturalizada de tareas y roles, permiten reconocer el amplio abanico de opciones de desempeño de los papeles materno y paterno, los cuales no necesariamente están ligados al desempeño o no desempeño de determinadas tareas domésticas. Ello conlleva sensibilizar especialmente a los prestadores de servicios en todas las áreas para evitar que reproduzcan exigencias excesivas a las mujeres sobre las actividades de cuidado y trabajo doméstico. Los desplazamientos de las fronteras de lo que se considera ámbitos de acción “naturales” en la vida de mujeres y hombres posibilitan construir la equidad de género y amenazan los acuerdos simbólicos y materiales que sustentan las relaciones de género predominantes, pero avanzan definitivamente hacia la construcción de una sociedad más equitativa.

En la perspectiva del avance de la justicia de género en las políticas de Estado es necesario enfatizar el papel clave de la difusión de nuevos sentidos comunes sobre hombres y mujeres. Es deseable que ello se haga a partir de un diálogo entre distintas fuerzas que tematicen socialmente objetos de derecho y materias de bienestar.

No es válido calificar de “efectos inesperados” los casos de agudización de violencia de género contra mujeres que participan en programas o proyectos. Por el contrario, es necesario prever que las intervenciones en la relaciones de poder, por mínimas que sean, generarán reacciones adversas a las mujeres, por lo que deberán instrumentarse mecanismos de apoyo, defensa y atención. Las acciones de acompañamiento y legitimación, así como las dirigidas a prever y atender casos de violencia, proveerían el marco contextual adecuado para que las mujeres desarrollen trabajo remunerado sin sanción social.

En lo que concierne a las intervenciones arriba mencionadas para generar ingresos femeninos, se deberían considerar no sólo mecanismos para aligerar el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, sino acciones colectivas que promuevan una cultura que no sancione socialmente la actividad económica de las mujeres fuera del hogar. El objetivo es potenciar la transformación y disminuir el costo social de la renegociación de las normas de género, así como trastocar la reproducción de desigualdades que ellas entrañan.

La intervención y la agencia de organizaciones locales que conozcan el contexto son muy valiosas para erradicar formas de injusticia que se dan por sentadas, así como para objetar las jerarquías que parecen demasiado enraizadas para ser cuestionadas. Así también, será útil crear espacios para mujeres y hombres donde se propicie el cuestionamiento de la subordinación y el incremento de la autoestima y se reconozca la contribución de mujeres y hombres a la prosperidad doméstica (aunque no exclusivamente). Asociar la esfera de los roles maternos a la realización del trabajo doméstico y de

cuidado no remunerado no favorece las condiciones de participación paritaria de mujeres y hombres. Al respecto, las intervenciones con programas sociales pueden actuar como catalizadoras para la transformación de actitudes, creencias y valores individuales.

Debido a lo antes señalado, los programas y proyectos sociales en general, en particular los dirigidos a familias y mujeres, requieren ser fortalecidos con políticas que propicien movimientos en las relaciones de género y que las acompañen con condiciones adecuadas para la flexibilización de la asignación de tareas como derecho social universal.

Reflexión final

En este capítulo se han señalado seis direcciones en las que se requiere avanzar para permear la política social con un enfoque de género. La medición de la pobreza desagregada por sexo, los programas de combate a la pobreza que no supongan la asignación naturalizada de las mujeres al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado y que sí reconozca la diversidad de arreglos familiares y de formas de organización doméstica, el fortalecimiento de la función del Estado como garante del bienestar de las personas dependientes de cuidado, la creación de empleo digno para mujeres y hombres, así como la promoción de valores culturales que gratifiquen la autonomía de las mujeres, conforman un denso proyecto que involucra no sólo el combate a la pobreza sino la construcción de ciudadanía a partir del reconocimiento y apropiación de los derechos por las mujeres.

Para que este proyecto sea posible es conveniente partir de un universalismo básico¹⁹ en cuyo marco las políticas y

¹⁹ Utilizo el término en el sentido planteado en el encuentro académico: "Construyendo una nueva política social en la región: el universalismo básico", promovido por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (Indes), en octubre de 2005. Los cuatro ejes del universalismo son: fortalecimiento a la ciudadanía, equidad como valor irrenunciable, presente en todo el proceso de formación de las políticas sociales, visión promotora del desarrollo que articule e integre las intervenciones sociales y papel determinante del Estado como garante de las prestaciones básicas (Molina, 2006).

programas se dirijan hacia los ejes de desigualdad de género más persistentes, entre ellos la división sexual del trabajo en los hogares. Lo anterior hace referencia a un “universalismo básico” que conduzca a una cobertura de prestaciones y riesgos esenciales bajo el principio de ciudadanía con la acción de un Estado renovado como garante del acceso y usufructo de prestaciones universales con calidad. Por su concepción de derechos y por el alcance que da a las prestaciones esenciales, el universalismo básico tiene implicaciones significativas para el fortalecimiento de la ciudadanía, la reducción de la desigualdad y la articulación de políticas económicas y sociales (Molina, 2006:v). La fragmentación social provocada por la focalización ha generado respuestas dispares y en diversas direcciones con el denominador común de un bajo reconocimiento de ciudadanía.

Bibliografía

- ABRAMO, Laís y Rosalba TODARO, 1998, “Género y trabajo en las decisiones empresariales”, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, vol. 4, núm. 7, pp. 77-96.
- ABRAMO, Laís y Rosalba TODARO, 2002, “Costos laborales y reproducción social: Análisis comparativo de cinco países latinoamericanos”, en Laís Abramo y Rosalba Todaro, eds., *Cuestionando un mito: costos laborales de mujeres y hombres en América Latina*, Lima, Organización Internacional del Trabajo, pp.11-50.
- ALATORRE, Javier, 1994, coord., *Las mujeres en la pobreza*, México, GIMTRAP/El Colegio de México.
- ANDERSON, Jeanine, 2004, “Mundos en transformación, familias políticas públicas y su intersección”, en Irma Arriagada, edit., *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Santiago, Chile, CEPAL.
- BEY, Marguerite, 2003, “Pobreza y bienestar: nuevos debates interdisciplinarios. Las familias campesinas pobres y la política

- focalizada del Progreso”, *Revista Universidad de Guadalajara*, México, en <<http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug27/dossier7.html>>, consultado el 12 de diciembre de 2012.
- BOLTVINIK, Julio, 2001, “Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología”, en Luis Gallardo, Joaquín Osorio y Mónica Gendreau, coords., *Los rostros de la pobreza. El debate*, t. III, Guadalajara, México, ITESO/Universidad Iberoamericana/Limusa, pp. 35-67.
- BORDERÍAS, Cristina, Cristina CARRASCO y Carmen ALEMANY, 1994, comps., *Las mujeres y el trabajo: rupturas conceptuales*, Barcelona, Icaria.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), sin fecha, “Programas de Transferencias Condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe”, en <<http://dds.cepal.org/bdptc/>>, consultado el 4 de febrero de 2014.
- CHANT, Sylvia, 2010, edit., *The International Handbook of Gender and Poverty Concepts*, Cheltenham, Reino Unido, / Massachusetts, Edward Elgar.
- CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL, 2011, “Canasta normativa alimentaria para el Distrito Federal”, en <http://www.evalua.df.gob.mx/files/pobreza/1_cna_presentacion.pdf>, consultado el 21 de noviembre de 2012.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (Coneval), 2010, “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, México, Coneval.
- DAMIÁN, Araceli, 2003a, “Tendencias recientes de la pobreza y desigualdades por género en América Latina”, *Papeles de Población*, nueva época, vol. 9, núm 38, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- DAMIÁN, Araceli 2003b, “La pobreza de tiempo. Una revisión metodológica”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, núm. 52, D. F., El Colegio de México, pp. 127-162.

- DAMIÁN, Araceli, 2005, "La pobreza de tiempo. El caso de México", *Estudios Sociológicos*, vol. 23, núm. 69, México, El Colegio de México pp. 807-843.
- DAMIÁN, Araceli., 2011, "Pobreza y derechos socioeconómicos en México. Una mirada desde la perspectiva de género", en Ana María Tepichin, edit., *Género y pobreza*, México, El Colegio de México, pp. 85-120.
- DUCLOS, Jean-Yves y Abdelkrim ARAAR, 2006, *Poverty and Equity: Measurement, Policy and Estimation with DAD*, Nueva York, Springer.
- DUHAU, Emilio, 2001, "Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación", en Alicia Ziccardi, comp., *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 311-326.
- FLORA, Peter y Arnold J. HEIDENHEIMER, 1981, eds., *The Development of Welfare States in Europe and America*, Londres Transaction Books.
- GAMMAGE, Sarah, 2009, *Género, pobreza de tiempo y capacidades en Guatemala: un análisis multifactorial desde una perspectiva económica*, México, CEPAL.
- GARCÍA, Brígida y Orlandina DE OLIVEIRA, 2004, "Trabajo extradoméstico femenino y relaciones de género: una nueva mirada", *Estudios Demográficos y Urbanos* (55), México, D. F. El Colegio de México.
- GONZÁLEZ, Soledad y Mariana MOJARRO, 2012, "Género y alivio a la pobreza en México: el caso de la salud y los derechos reproductivos de las mujeres en regiones indígenas", en Susana Ortale y Rocío Enrique Rosas, coords., *Política social en América Latina y género. Configuraciones/reconfiguraciones en la participación de las mujeres*, Guadalajara, México, ITESO.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes, 2000, "Las artesanas de la sobrevivencia", en Mónica Gendreau, Ana María Tepichin y Enrique Valencia, coords., *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?*, México, CIESAS/UIA/ITESO/Amarona.

- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes, 2006, *Procesos domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*, México, CIESAS/Publicaciones de la Casa Chata.
- GOUGH, Ian, 1979, *The Political Economy of the Welfare State*, Londres, McMillan.
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (Inmujeres), 2005, "Pobreza, género y uso de tiempo", México, Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico, Inmujeres.
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (Inmujeres), 2008, *Guía metodológica para la sensibilización en género: Una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública. La perspectiva de género*, vol. 2, México, Inmujeres.
- JIMÉNEZ, María Lucero y Olivia TENA, 2007, *Reflexiones sobre masculinidades y empleo*, México, UNAM.
- KABEER, Naila, 1998, *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*, México, UNAM/Paidós Mexicana.
- MOLINA, Carlos Gerardo, 2006, "Introducción", en Carlos Gerardo Molina, edit., *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington, D. C., México, Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta.
- MINOR, 2010, coord., *Medición multidimensional de la pobreza en México*, México, El Colegio de México.
- NAHMAD, Salomón, Tania Carrasco y Sergio Sarmiento, 1999, "Acercamiento etnográfico y cultural sobre el impacto del programa Progresá en doce comunidades de seis estados de la república", en José Gómez y Rafael Loyola, comps., *Alivio a la pobreza: Análisis del programa de educación, salud y alimentación*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, pp. 61-113.
- OROZCO, Mónica, 2007, *Mediciones de pobreza: un enfoque de género*, México, Coneval/Unifem.
- PAUTASSI, Laura, 2005, "Críticas feministas a la dicotomía público y privado", en Irma Arriagada, edit., *Políticas ha-*

cia las familias, protección e inclusión social, Santiago, Chile, CEPAL, (serie Seminarios y conferencias núm. 46).

PODER EJECUTIVO FEDERAL/SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, 1997, “Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Progreso como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Secretaría de Gobernación, 8 de agosto.

PODER EJECUTIVO FEDERAL/SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, 2002, “Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Progreso como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997” en *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Secretaría de Gobernación, 6 de marzo.

PODER EJECUTIVO FEDERAL/SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, 2013, “Acuerdo por el que se emiten las *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* para el ejercicio fiscal 2013, en *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Secretaría de Gobernación, 28 de febrero de 2013.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO/ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (PNUD/OIT), 2009, “Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social”, en <[http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Trabajo y familia inm. pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Trabajo_y_familia_inm.pdf)>, consultado el 21 de noviembre de 2012.

RABELL, Cecilia y Edith GUTIÉRREZ, 2012, “¿Con quién vivimos los mexicanos?”, *Coyuntura Demográfica. Revista sobre los procesos demográficos de hoy*, núm. 2, en <<http://www.somede.org/coyuntura-demografica/#/3/zoomed>>, consultado el 21 de noviembre de 2012.

SCOTT, Joan, 2000, “El género: una categoría útil para el análisis histórico”, en M. Lamas, comp., *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, México, PUEG/UNAM.

- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), 2012, "Oportunidades, principal instrumento del gobierno federal para atención a la pobreza", en <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades_principal_instrumento_del_gobierno>, consultado el 2 de octubre de 2012.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, (Sedesol) sin fecha "Oportunidades, un programa con enfoque de género", en <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades_un_programa_con_enfoque_de_genero>, consultado el 2 de octubre de 2012.
- SERRANO, Claudia, 2005, "*Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente-Chile Solidario*", en Irma Arriagada, edit., *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*, Santiago, Chile, CEPAL (serie Seminarios y conferencias núm. 46).
- SILBERSCHMIDT, Margrethe, 2001, "Changing Gender Roles and Male Disempowerment in Rural and Urban East Africa. A Neglected Dimension in the Study of Sexual and Reproductive Behaviour in East Africa, Paper prepared en "XXIV International Union for the Scientific Study of Population", General Population Conference, Salvador, Brazil 18-24, agosto.
- SPOSATI, Aldaíza, 2006, "El universalismo básico como un nuevo modelo social para América Latina", en Carlos Gerardo Molina, edit., *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington, México, BID/Planeta, pp. 59-74.
- TENA, Olivia y Paula JIMÉNEZ, 2006, "Estrategias para mantener el modelo de masculinidad en padres-esposos desempleados", *Revista de Estudios de Género. La Ventana*, vol. 24, México, Universidad de Guadalajara, pp. 440-462.
- TEPICHIN, Ana María, 2000, "Familias en extrema pobreza y el Programa Nacional de Educación, Salud, Alimentación", en Mónica Gendreau, Ana María Tepichin y Enrique Valencia, coords., *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?*, México, CIESAS/UIA/ITESO/Amarona.

- TEPICHIN, Ana María, 2005, *Equidad de género y pobreza. Autonomía en beneficiarias del Programa Oportunidades: estudio de caso*, México, Luna Quintana/Indesol.
- TERUEL, Graciela, Luis RUBALCAVA y Alicia SANTANA, 2005, *Escalas de equivalencia para México*, México, Sedesol, (serie Documentos de investigación, núm. 23).
- VAN DAEREN, Lieve [ponencia], 2004, "Mujeres pobres: ¿Prestadoras de servicios o sujetos de derechos? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género", en seminario internacional "Pobreza, género y gobernabilidad", Quito, Ecuador, Unidad Mujer y Desarrollo/CEPAL/CONAMU.
- WHITEHEAD, Ann, 1985, "*Effects of Technological Change on Rural Women: A Review of Analysis and Concepts*", en Iftikhar Ahmed, edit., *Technology and Rural Women: Conceptual and Empirical issues*, Londres, Allen & Unwin, pp. 27-64.

LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN EL ÁMBITO URBANO

Gerardo Ordóñez Barba

Introducción

El problema de la pobreza urbana en México no es nuevo, pero en los últimos 30 años se ha recrudecido a causa de las crisis económicas y del aumento de la migración rural urbana. Los datos históricos muestran que la crisis de 1994-1995 provocó un aumento superior a 20 puntos porcentuales de la población urbana pobre en 1996, con lo que su número superó los 34.6 millones de personas, es decir, 12.4 millones más de las que había en 1994 (cuadro 1 y gráfica 1 de la introducción de este libro).

Con este explosivo crecimiento, la cantidad de pobres urbanos superó en más de cinco millones a la población rural pobre en 1996, que llegó a una cifra cercana a 29.3 millones de personas. A partir de entonces, salvo en el año 2000, el número de personas pobres en las ciudades ha sido superior al de pobres rurales, lo que ha dado lugar a la consolidación del proceso de *urbanización de la pobreza*.

En este contexto, el primer gobierno de la alternancia pone en marcha el Programa Hábitat en 2003 que, por paradójico que parezca, resulta ser la primera iniciativa federal en la historia del país para atender de manera exclusiva a los habitantes pobres de

las ciudades.¹ A partir de entonces, el gobierno federal ha desplegado una serie de acciones e implementado nuevos programas con el mismo fin, además de incorporar parcialmente a otros que ya existían, como el programa Progres-a-oportunidades.

¿Cómo se construyó la estrategia para la superación de la pobreza urbana por los gobiernos de la alternancia?, ¿cuáles son sus alcances y limitaciones? Para responder a estas preguntas y considerando que Hábitat fue la punta de lanza de esa estrategia, en la primera sección se hace una breve descripción de su evolución en los últimos dos sexenios y se muestra que los cambios y desprendimientos de que fue objeto afectaron su capacidad de intervención y articulación en la atención de la población objetivo. En la segunda sección se presentan cifras de la cobertura de Hábitat, las cuales permiten dimensionar su alcance social y territorial. En la tercera sección se hace un balance del esquema de intervención federal en la superación de la pobreza urbana, heredado por los gobiernos de la alternancia, incluyendo los programas específicos y los de cobertura nacional que dedican parte de sus recursos al ámbito urbano. En la cuarta sección se presentan algunas conclusiones que destacan las restricciones y desafíos de la lucha contra la pobreza urbana en México.

Evolución del Programa Hábitat en los gobiernos de la alternancia

Como puede apreciarse en el cuadro siguiente, la evolución de Hábitat muestra dos etapas claramente diferenciadas: 2003-2006 y 2007-2012, que se corresponden con la conclusión y el comienzo de los dos gobiernos de la alternancia. A grandes rasgos se puede decir que en su primera etapa Hábitat es expandido y en la segunda es sometido a una fuerte reestructuración y a una suerte de desmantelamiento de componentes importantes que dan lugar a nuevos programas. A continuación se describe sus principales características iniciales y los cambios más significativos de que fue objeto en cada etapa.

¹ Quizá el antecedente más cercano a Hábitat es el Programa Nacional de Solidaridad o Pronasol, que si bien no fue orientado exclusivamente al ámbito urbano, sí fue el primero de lucha contra la pobreza con una estrategia específica dirigida a amplios sectores de población urbana (Ordóñez, 2000; Ordóñez, 2002).

Tabla 1. Evolución del programa Hábitat, 2003-2012

2003	2004	2005-2006	2007	2008-2011	2012
Modalidades de intervención					
Superación de la pobreza urbana		Desarrollo social y comunitario			
Reserva de suelo	Suelo para vivienda social y el desarrollo urbano		Promoción del desarrollo urbano En 2008 se eliminan los apoyos a la regularización de la TT y se crea de forma independiente el Programa de Apoyo para Regularizar Asentamientos Humanos.		
Agencias de desarrollo Hábitat En 2004 se agregan apoyos para la regularización de la tenencia de la tierra (TT).					
Mejoramiento de barrios En 2004 se agregan apoyos para espacios públicos.					
Ordenamiento del territorio	Ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental				
	Equipamiento urbano e imagen de la ciudad				
Mujeres jefas de familia	Oportunidades para las mujeres		Se elimina esta modalidad, pero se crea de forma independiente el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, que se deriva de una de sus vertientes.		
		Seguridad para las mujeres y sus comunidades	Se elimina esta modalidad		
Vertientes					
	General				
	Centros históricos				
	Fronteriza	Ciudades fronterizas			Intervención integral y prevención en ciudades con emergencia social
		Ciudades petroleras			
		Ciudades turísticas			
		Zonas metropolitanas			
Cobertura territorial					
Ciudades y zonas metropolitanas con 100 000 habitantes y más	Ciudades y zonas metropolitanas con 15 000 habitantes y más				

Fuente: Sedesol (2003 a 2012).

Primera etapa. El Programa Hábitat se crea originalmente con el “propósito de articular los objetivos de la política social con las políticas de desarrollo territorial y urbano”, y con los objetivos de “contribuir a hacer ciudad; construir espacios con identidad y valor social; ordenar el desarrollo urbano; articular barrios marginados y cinturones de miseria a la ciudad; elevar la calidad de vida de sus moradores y conferir ciudadanía a la población asentada en esos espacios” (Sedesol, 2003). Como puede advertirse en los cuadros 1 y 2, Hábitat inicia como un programa complejo que pretende impactar diversas esferas, desde ámbitos individuales, familiares y comunitarios, hasta instancias de organización pública y social (agencias Hábitat). Sus acciones se estructuran en torno a seis modalidades de intervención, orientadas principalmente a la cobertura de rezagos en suelo, infraestructura y servicios públicos, así como a la planeación y promoción de la organización colectiva. Cabe destacar que en esta etapa Hábitat es concebido como programa con perspectiva de género, al incluir una modalidad dirigida específicamente a jefas de familia con hijos menores, entre cuyas acciones sobresalen las Casas de Atención Infantil (CAI).² Desde el punto de vista de su cobertura social y territorial, Hábitat se propone atender sólo a población en pobreza patrimonial³ residente en polígonos (o conglomerados de manzanas de alta concentración de pobreza) de ciudades y zonas metropolitanas (ZM) con 100 mil habitantes o más.

En los tres años siguientes el programa es expandido en todos sus componentes y se le añaden dos nuevas modalidades, una que supone fortalecer la perspectiva de género al tratar de

² Mujeres jefas de familia inició como programa piloto en 2002, financiado parcialmente por el Banco Mundial (López y Ordóñez, 2006).

³ La pobreza de patrimonio se define como “insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios” (Coneval, 2013).

Cuadro 2. Modalidades de intervención del Programa Hábitat instrumentadas en su primera etapa, 2003-2006

Modalidad	Objetivos
2003	
1. Superación de la pobreza urbana	Ampliar las capacidades y oportunidades de los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial.
2. Mujeres jefas de familia	Apoyar a mujeres (o grupos de mujeres) en situación de pobreza patrimonial con acciones que contribuyan al desarrollo de sus capacidades, faciliten su desempeño laboral o su incorporación a la actividad productiva y, en general, contribuyan a mejorar su calidad de vida.
3. Mejoramiento de barrios	Introducir infraestructura y equipamiento básico en zonas urbanas marginadas.
4. Reserva de suelo	Apoyar a las ciudades y zonas metropolitanas elegibles en la adquisición de suelo para el asentamiento de hogares en situación de pobreza patrimonial.
5. Ordenamiento del territorio	Reducir la vulnerabilidad de la población residente en barrios y zonas urbanas marginadas seleccionadas frente a amenazas de origen natural.
6. Agencias de desarrollo Hábitat	Promover la formación de instancias donde concurran los agentes relevantes del desarrollo urbano y social para impulsar iniciativas y prácticas de desarrollo local y ejecución de proyectos estratégicos en la ciudad y sus barrios.
2006	
1. Desarrollo social y comunitario	Ampliar destrezas, competencias, capacidades y oportunidades de las personas y de los hogares en pobreza patrimonial y fortalecer el tejido social de las comunidades.
2. Oportunidades para las mujeres	Apoyar a las mujeres en situación de pobreza patrimonial mediante acciones que contribuyan a desarrollar sus capacidades y, a facilitar su desempeño laboral o su incorporación a la actividad remunerada.
3. Seguridad para las mujeres y sus comunidades	Fortalecer los esfuerzos de prevención y atención de la violencia en todas sus formas, con énfasis en la violencia hacia las mujeres y en establecer comunidades seguras.
4. Mejoramiento de barrios	Introducir, ampliar o mejorar la infraestructura y los servicios urbanos básicos en los asentamientos precarios, e integrarlos a la ciudad.
5. Prevención de riesgos y mejoramiento ambiental	Apoyar acciones dirigidas a mejorar el entorno ecológico de las zonas urbanas y, reducir la vulnerabilidad de la población en situación de pobreza patrimonial asentada en zonas e inmuebles de riesgo frente a las amenazas de origen natural.
6. Agencias de desarrollo Hábitat	Estimular la formación y consolidación de instancias dirigidas a impulsar iniciativas y prácticas de desarrollo local con el fin de mejorar el entorno social y urbano y, avanzar hacia la construcción de ciudades y zonas metropolitanas más ordenadas, seguras, sustentables, incluyentes y competitivas.
7. Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Apoyar acciones para la adquisición de reservas territoriales en zonas aptas para el desarrollo urbano y, la habilitación progresiva de lotes con servicios para el asentamiento de los hogares en situación de pobreza patrimonial, así como la regularización de la propiedad y la titulación y registro de activos inmobiliarios de los hogares en la misma condición.
8. Equipamiento urbano e imagen de la ciudad	Apoyar la provisión o rehabilitación del equipamiento y mobiliario urbano, la protección, conservación o revitalización de centros históricos y patrimoniales y, en general, impulsar acciones que contribuyan a conservar y mejorar la imagen urbana.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2003 y 2006).

disminuir la violencia contra mujeres, y otra que refuerza las acciones urbanas con apoyos para el equipamiento e imagen de las ciudades. También se agregan acciones de recuperación de espacios públicos, regularización de la tenencia de la tierra y protección del medio ambiente. En esos años también se amplía su cobertura a ciudades con 15 mil o más habitantes y se establecen apoyos específicos a centros históricos declarados patrimonio por la Unesco y a ciudades con determinadas características: fronterizas, turísticas, petroleras y zonas metropolitanas.

Al final de esta primera etapa, el programa estaba facultado para aplicar un modelo de intervención que pretendía modificar integralmente el entorno urbano, con servicios básicos e infraestructura complementaria, patrones de crecimiento de las ciudades mediante apoyos orientados a reservas de suelo, ordenamiento del territorio y regularización de la tenencia de la tierra, así como ampliar capacidades y oportunidades de integración de las personas a las actividades productivas, de tal suerte que fuera posible mejorar la calidad de vida de quienes padecieran situación de pobreza patrimonial y residieran en zonas urbano-marginadas seleccionadas. Al final de esta etapa, de acuerdo con las reglas de operación de 2006, el objetivo general de Hábitat era “contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables, dotados de memoria histórica y proyecto de futuro” (Sedesol, 2006).

Segunda etapa. En 2007, al inicio del segundo gobierno de la alternancia, Hábitat es objeto de una importante reestructuración y de un proceso de desmantelamiento que en algunos casos dio paso a la creación de nuevos programas. De entrada se eliminaron las dos modalidades de intervención que cimentaban la perspectiva de género (cuadro 3). En el caso de la modalidad relacionada con la violencia hacia las mujeres sólo se conservan los apoyos a centros especializados de atención a víctimas; la otra modalidad, Oportunidades

para las mujeres (originalmente Mujeres jefas de familia), se elimina del esquema de Hábitat pero uno de sus componentes (las Casas de Atención Infantil) es convertido en Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, con lo cual deja de ser exclusivamente urbano y pasa a tener cobertura nacional. Otro cambio efectuado ese mismo año fue la fusión de cinco modalidades en dos. Cabe destacar que con la fusión que da origen a la modalidad *Mejoramiento del entorno urbano* desaparecen las acciones relacionadas con los espacios públicos (con excepción de jardines y canchas comunitarias) y se crea de forma independiente el Programa de Rescate de Espacios Públicos con cobertura en localidades integradas a ciudades y ZM con 50 mil o más habitantes. Respecto a la cobertura territorial se mantiene la atención a ciudades con 15 mil o más habitantes, pero se anulan los apoyos especiales a las ciudades fronterizas, petroleras y turísticas, así como a las zonas metropolitanas.

Entre 2008 y 2012 tienen lugar nuevas modificaciones: en 2008 se eliminan de la modalidad *Promoción del desarrollo urbano las acciones de regularización de la tenencia de la tierra*, lo cual da paso a la creación del Programa de Apoyo para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, dirigido a localidades con más de 2 500 habitantes, es decir, urbanas y semiurbanas. Con la eliminación de las acciones de regularización, en 2009 se establece la condición de no estar en situación irregular de tenencia de la tierra para la elegibilidad de los polígonos en pobreza. Por último, en 2012 se incorpora la modalidad *Intervención integral y prevención en ciudades con emergencia social*, cuyo objetivo es contribuir a disminuir la incidencia de la violencia en espacios territoriales definidos.

Como se desprende de lo descrito hasta aquí, la construcción de la estrategia para la superación de la pobreza urbana ha girado en torno a la aplicación de medidas cuyo punto de arranque es el Programa Hábitat, con las que se intenta atacar desde diversos frentes carencias y necesidades de la población

**Cuadro 3. Modalidades de intervención del Programa Hábitat
instrumentadas en su segunda etapa, 2007-2012**

Modalidad	Objetivos
2007	
1. Desarrollo social y comunitario	Apoyar acciones para la generación y el fortalecimiento de las capacidades y las oportunidades de ingreso de las personas en situación de pobreza patrimonial; la creación de infraestructura social y el desarrollo comunitario; la prevención y atención de la violencia familiar y social, con énfasis en la violencia dirigida a las mujeres, y el establecimiento de comunidades seguras.
2. Mejoramiento del entorno urbano	Apoyar acciones para introducir, ampliar o mejorar la infraestructura y los servicios urbanos básicos en los asentamientos precarios e integrarlos a la ciudad; mejorar el entorno ecológico; reducir la vulnerabilidad de la población asentada en zonas e inmuebles de riesgo, frente a amenazas de origen natural; fortalecer la provisión o rehabilitación del equipamiento y mobiliario urbanos; apoyar la protección, conservación o revitalización de los centros históricos y, en general, contribuir a conservar y mejorar la imagen urbana.
3. Promoción del desarrollo urbano	Apoyar acciones para la creación y fortalecimiento de instancias locales que impulsen iniciativas y prácticas de desarrollo social y urbano; la coordinación interinstitucional; la adquisición de suelo para la constitución de reservas territoriales; la habilitación de lotes con servicios, así como la regularización, titulación y registro de activos inmobiliarios de hogares en pobreza patrimonial.
2012	
1. Desarrollo social y comunitario	Apoyar acciones que contribuyan a la formación y fortalecimiento del capital social, mediante el desarrollo de las capacidades individuales y comunitarias, la promoción de la equidad de género y la prevención de la violencia familiar y comunitaria.
2. Mejoramiento del entorno urbano	Promover el mejoramiento físico de los polígonos Hábitat y la integración urbana de sus habitantes, mediante la introducción o mejoramiento de infraestructura urbana y social básica, el mejoramiento del entorno ecológico y la ejecución de proyectos para la prevención y mitigación de riesgos en los polígonos Hábitat y para el saneamiento del entorno.
3. Promoción del desarrollo urbano	Apoyar acciones para el fortalecimiento de las capacidades de planeación y gestión de los gobiernos municipales en materia de desarrollo social y urbano y de ordenamiento territorial.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2007 y 2012).

con menores recursos en las ciudades. La reestructuración del programa dio lugar a la creación de nuevos programas, a través de los cuales se pretende atender problemáticas como cuidado infantil, regularización de la tenencia de la tierra y recuperación de espacios públicos. No obstante, la independencia de estos programas se tradujo en menoscabo de la aplicación integral de la estrategia y en creación de barreras de acceso a los recursos de Hábitat para grandes conjuntos poblacionales, particularmente los residentes en asentamientos informales.

Es cierto que estos cambios no modificaron en lo fundamental el objetivo central de Hábitat que siguió siendo “contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginalizadas, al fortalecer y mejorar la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos” (Sedesol, 2012). Pero en la práctica se limitaron sus posibilidades de acción, convirtiéndolo en programa especializado para introducir servicios básicos, infraestructura y equipamiento urbano a escala de barrio, y de manera accesoria para impartir cursos o talleres de capacitación, así como de exámenes médicos y campañas de salud. Como se verá enseguida, el programa no ha logrado desplegar una capacidad de atención acorde con las dimensiones y distribución de su población objetivo en el territorio nacional.

Cobertura social y territorial del Programa Hábitat

De acuerdo con los datos de beneficiarios disponibles, en 2009 Hábitat atendió a casi 1.6 millones de hogares en todo el país, de los cuales cerca de 1.1 millones se encontraban en situación de pobreza. Esto significa que 31 por ciento del total era *no pobres*. Aunque parezca alta, esta tasa de error se encuentra entre los márgenes de las reglas de operación del programa, cuyo criterio de elegibilidad de polígonos es que tengan al menos una concentración de 50 por ciento de hogares en pobreza.

En conjunto, los datos nacionales indican que la cobertura efectiva del programa (en hogares pobres), en relación con los hogares urbanos pobres del país (con datos de 2005)⁴ fue de apenas 20 por ciento. Si se agrega a los no pobres, la cobertura total se eleva a 29 por ciento.

No obstante, como puede apreciarse en el cuadro 4, la distribución de estos indicadores presenta un comportamiento con gran variación entre las entidades federativas:

- a) Si se considera la cobertura efectiva, sólo dos entidades se acercan a 100 por ciento o lo superan: Baja California Sur: 92 por ciento y Baja California: 145 por ciento. Este último dato, más que reflejar el éxito del programa, revela las inconsistencias de la metodología de medición de la pobreza cuando se desagrega a nivel estatal.
- b) Para el resto de los estados la cobertura efectiva se encuentra por debajo de 60 por ciento, con casos extremos como el Distrito Federal, que apenas llega a tres por ciento, el Estado de México con seis por ciento y Nuevo León con siete por ciento.
- c) Considerando los márgenes de error, cuatro estados superan la cuota de 60 por ciento: Zacatecas, Morelos, Colima y Chihuahua. En el otro extremo el margen de error en el Distrito Federal es menor al medio punto porcentual y en Chiapas supera ligeramente el siete por ciento.

Por otra parte, si se ordenan los indicadores de cobertura por el porcentaje de población urbana residente en cada entidad, nueve de los 11 estados más urbanizados del país, con excepción de Quintana Roo y Baja California (gráfica 1), figuran entre los menos atendidos.

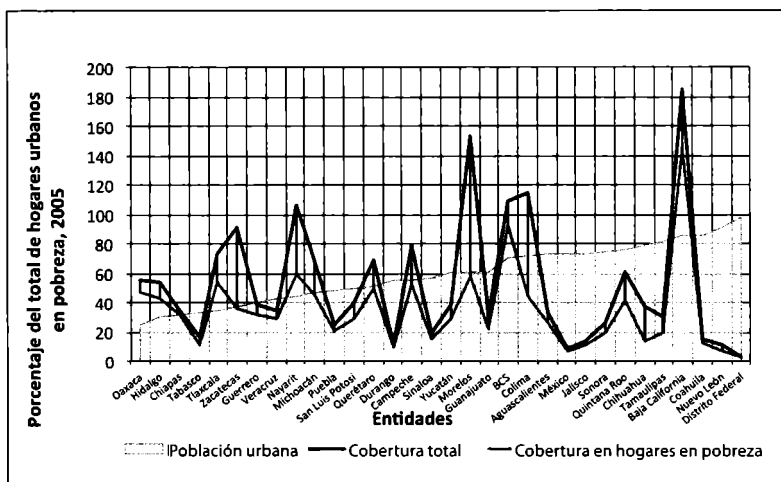
⁴ Los datos más recientes de distribución de la pobreza patrimonial urbana y rural por entidades federativas son de 2005. Al redactar este trabajo, los cálculos del Coneval con información de 2010, desagregada a este nivel, no estaban disponibles.

Cuadro 4. Porcentajes de cobertura del Programa Hábitat en 2009 en función de la cantidad de hogares pobres existentes en las entidades federativas en 2005

Entidades federativas	Cobertura total	Cobertura en hogares pobres	Margen de error	Porcentaje de población urbana
Nacional	28.74	19.87	30.88	62.81
Oaxaca	55.28	46.48	15.92	24.32
Hidalgo	53.47	43.01	19.57	30.9
Chiapas	34.51	31.99	7.3	32.05
Tabasco	16.68	11.15	33.15	33.53
Tlaxcala	73.33	54.31	25.93	34.04
Zacatecas	90.68	35.92	60.39	37.04
Guerrero	38.33	31.36	18.18	40.41
Veracruz	33.94	28.49	16.06	42.76
Nayarit	106.53	59.01	44.61	44.01
Michoacán	69.04	45.52	34.07	47.08
Puebla	24.84	20.79	16.32	48.3
San Luis Potosí	39.68	29.38	25.96	50.23
Promedio	53.03	36.45	26.46	≤ 51
Querétaro	68.82	49.65	27.85	51.41
Durango	11.49	9.22	19.8	55.37
Campeche	78.55	52.97	32.56	55.69
Sinaloa	19.56	15.33	21.65	56.87
Yucatán	39.12	28.64	26.79	60.08
Morelos	152.65	57.76	62.16	60.86
Guanajuato	32.14	22.15	31.09	60.88
Baja California Sur	109.61	92.23	15.85	70.05
Colima	115.05	44.33	61.47	71.87
Promedio	69.67	41.36	33.25	> 51 ≤ 72
Aguascalientes	33.74	25.94	23.14	72.57
México	7.93	6.44	18.84	72.98
Jalisco	13.39	10.53	21.36	73.85
Sonora	25.74	19.24	25.24	75.07
Quintana Roo	61.29	41.56	32.2	75.47
Chihuahua	37.75	14.28	62.17	78.76
Tamaulipas	30.7	19.97	34.95	80.91
Baja California	184.42	145.1	21.32	85.07
Coahuila	15.27	12.28	19.56	85.23
Nuevo León	10.5	7.16	31.86	90.64
Distrito Federal	2.67	2.65	0.47	98.61
Promedio	38.49	27.74	26.46	> 72
Promedio sin BC y QRoo	19.74	13.17	26.4	> 72

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) (2005:37); Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2009a:104).

Gráfica 1. Cobertura de Hábitat en hogares y en hogares en pobreza beneficiarios, 2009 (%)



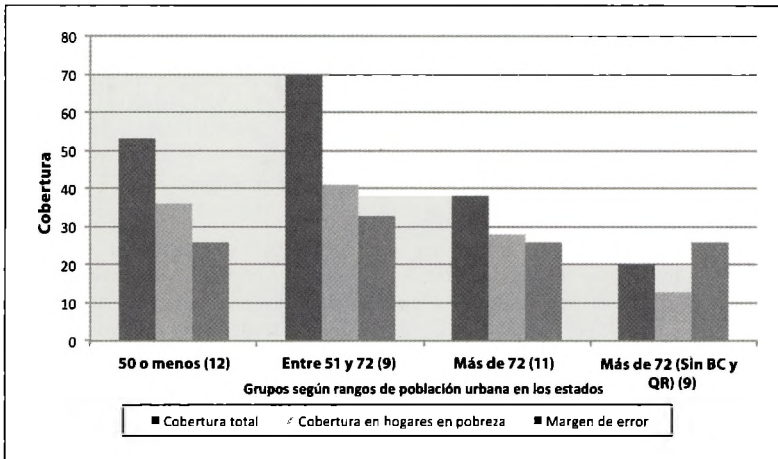
Fuentes: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), 2005 y Hábitat, 2009.

Organizando la información en tres grupos, según el grado de urbanización de cada entidad federativa (gráfica 2), la cobertura muestra un comportamiento favorable a los estados con estrato medio de urbanización (entre 51 y 72 %) con cobertura total promedio de 70 por ciento y cobertura efectiva de 41 por ciento. Las entidades menos favorecidas son, paradójicamente, las más urbanizadas, con 38 por ciento de cobertura total y 28 por ciento de cobertura efectiva. Pero si excluimos a Quintana Roo y Baja California de esos 11 estados, el promedio disminuye drásticamente a 20 y 13 por ciento, respectivamente.

La estrategia para la superación de la pobreza urbana que heredan los gobiernos de la alternancia

Si se considera a Hábitat, a los programas que se le desprendieron y a otros de cobertura nacional con alguna orientación a ciudades, la estrategia para la superación de la pobreza urbana

Gráfica 2. Cobertura de Hábitat en hogares y en hogares en pobreza beneficiarios en las entidades federativas según rango de urbanización, 2009 (%)



Fuentes: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), 2005 y Hábitat, 2009.

heredada por los gobiernos de la alternancia estaría conformada por ocho programas: tres con orientación exclusiva al ámbito urbano y cinco con alguna participación en él. En el cuadro 5 se describe el objetivo general de cada uno de estos programas. Se destaca que el objetivo principal del primer grupo son las problemáticas de servicios públicos, infraestructura urbana y regularización de la tenencia de la tierra, mientras que en el segundo grupo predominan las acciones vinculadas a educación, salud, nutrición y cuidado infantil.

En relación con el presupuesto, en el cuadro 6 se aprecia que los programas urbanos tienen una participación menor al 10 por ciento en el gasto total de los ocho programas, de los cuales Hábitat ejerce casi tres cuartas partes. El otro conjunto de programas concentra 90 por ciento del presupuesto total, pero como ya se comentó sólo una parte de esos recursos se destina al ámbito urbano. Es difícil saber en estos casos qué proporción de los presupuestos se destina a los pobres de las ciudades. Del único programa que podemos obtener alguna aproximación es

*Cuadro 5. Programas federales para la superación
de la pobreza urbana en México, 2010*

Programa	Objetivo general
Con cobertura urbana o semiurbana	
Hábitat	Contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas mediante el fortalecimiento y mejora de la organización, participación social y entorno urbano de dichos asentamientos.
Rescate de espacios públicos	Contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana mediante el rescate de espacios públicos en condiciones de deterioro, abandono o inseguridad, utilizados preferentemente por población en situación de pobreza de las ciudades y zonas metropolitanas.
Apoyo para regularizar asentamientos humanos irregulares	Contribuir a mejorar la calidad de vida de los avecindados en hogares en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos humanos irregulares, otorgándoles seguridad jurídica para consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.
Con cobertura nacional pero con algún énfasis urbano	
Oportunidades	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del programa.
Oportunidades: Apoyo alimentario	Contribuir al desarrollo de las capacidades básicas de los beneficiarios mediante acciones que mejoren su alimentación y nutrición.
Abasto social de leche	Contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando los niveles de nutrición de la población en pobreza patrimonial.
Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	Aumentar la provisión de espacios de cuidado y atención infantil para disminuir el rezago del acceso y permanencia en el trabajo de madres que trabajan, buscan empleo o estudian y padres solos con hijos o niños bajo su cuidado entre uno y hasta tres años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los cuatro años), en hogares con ingresos mensuales de hasta 1.5 salarios mínimos per cápita.
Tu casa	Contribuir a que los hogares mexicanos en situación de pobreza patrimonial mejoren su calidad de vida con acciones de vivienda.

Fuente: Sedesol (2010a).

Oportunidades, que concentra casi 85 por ciento del gasto en este grupo, del que sólo 16.5 por ciento de las familias beneficiarias residía en localidades urbanas en 2009.

Cuadro 6. Presupuestos de los programas federales para la superación de la pobreza urbana en México, 2010

Programas	Presupuesto modificado	Porcentajes
Con cobertura urbana o semiurbana	5 064 027 830	9.8
Hábitat	3 716 049 560	73.4
Rescate de espacios públicos	1 115 543 641	22
Regularización tenencia de la tierra	232 434 629	4.6
Con cobertura nacional pero con algún énfasis urbano	46 606 506 082	90.2
Oportunidades	34 492 401 800	74
Oportunidades: apoyo alimentario	5 068 312 272	10.9
Abasto social de leche	2 581 544 300	5.5
Estancias infantiles	2 606 267 048	5.6
Tu casa	1 857 980 662	4
<i>Totales</i>	<i>51 670 533 912</i>	<i>100</i>
Porcentaje de inversiones para la superación de la pobreza urbana respecto de:		
Los ocho programas anteriores		36
Gasto federal en asistencia, vivienda y desarrollo regional		7.2
Gasto en desarrollo social		1.3
Gasto por hogar urbano en pobreza (pesos)		2 591.64

Fuente: Sedesol (2010a); Ordóñez (2011).

Haciendo un cálculo muy simplificado con la información disponible, se podría estimar que, cuando mucho, los recursos destinados a superación de la pobreza urbana serían menores a 36 por ciento del presupuesto de los ocho programas en conjunto. En términos más generales serían inferiores al 7.2 por ciento del gasto federal en asistencia, vivienda y desarrollo regional, y menos de 1.3 por ciento del gasto total en desarrollo social.

La información presupuestal muestra que los recursos destinados a la superación de la pobreza urbana son insuficientes para atender a los más de 27 millones de personas en condiciones de pobreza en las ciudades. Si se considera el número de hogares urbanos en pobreza que había en 2010 (7.2 millones), el gasto total por hogar sería de aproximadamente 2 592.00 pesos anuales.

Desde el punto de vista de la composición del gasto en función de las acciones más importantes de cada programa, se advierte que hay una fuerte concentración (63 %) en nutrición, educación, salud y cuidado infantil, lo cual indica que la población más beneficiada es la infantil y, en alguna medida, las mujeres y los hogares (cuadro 7). El restante 37 por ciento se destina a vivienda, regularización de la tenencia de la tierra y mejoramiento de barrios y espacios públicos, que en principio benefician a todos los miembros de los hogares. A pesar de la importancia de estas temáticas en el contexto urbano, el marco de actuación excluye problemáticas de personas y hogares pobres de las ciudades, como la falta de oportunidades para los jóvenes, el desamparo de los adultos mayores, la violencia social, la exclusión y el desempleo, entre otros.

Cuadro 7. Distribución del presupuesto federal para la superación de la pobreza urbana según las principales áreas de intervención, 2010

Áreas de intervención	Porcentaje
Vivienda, servicios públicos, infraestructura urbana y regularización de la tenencia de la tierra (54 % corresponde a Hábitat)	37.1
Alimentación y nutrición	18.3
Educación, salud y nutrición (Oportunidades)	30.6
Cuidado infantil	14

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 2.

Conclusiones

La estrategia para la superación de la pobreza urbana del gobierno federal en los últimos 10 años ha evolucionado sin una lógica de construcción definida, si bien ha creado una arena de intervención específica. El desmantelamiento de Hábitat en su segunda etapa dio paso a nuevos programas, pero generó dispersión, limitó el acceso a amplios sectores de la población, particularmente a los residentes de asentamientos irregulares, y dificultó las posibilidades de concurrencia para una intervención coordinada y complementaria, condiciones necesarias para el tratamiento integral de las problemáticas asociadas con la pobreza urbana.

Desde un punto de vista más general, los recursos destinados al tratamiento de la pobreza urbana resultan limitados en extremo (aun considerando los de cobertura nacional) y dejan fuera de la atención problemáticas asociadas con la complejidad del fenómeno en cuestión. La estrategia del gobierno federal para superar la pobreza urbana concentra casi dos terceras partes de los recursos en nutrición, educación, salud y cuidado infantil; el resto se orienta a vivienda, regularización de la tenencia de la tierra y mejoramiento de barrios y espacios públicos. En este marco quedan marginadas las problemáticas que padecen las personas y hogares pobres de las ciudades.

Por último, la centralidad que adquirió el Programa Hábitat en la estrategia de combate a la pobreza urbana se ha ido diluyendo con el tiempo, tanto por la reestructuración de que fue objeto como por sus limitados recursos y la baja penetración observada en su población objetivo. En un horizonte de mayor pobreza, deterioro del entorno y erosión de la convivencia social en las ciudades, resulta indispensable un planteamiento que reposicione la estrategia a la altura de los retos sociales que se vislumbran en el presente y en el futuro cercano. Particularmente se requiere incrementar el financiamiento al nivel que permita acelerar, intensificar y ampliar la

intervención entre la población no beneficiaria de los distintos programas nacionales y urbanos, establecer mecanismos de coordinación efectiva entre ellos para garantizar la actuación complementaria en diversos agregados territoriales (polígonos, colonias, localidades), eliminar las restricciones que impiden el acceso de grandes conjuntos poblacionales a los beneficios (especialmente los residentes de asentamientos informales) e implementar medidas para atender de manera específica a los grupos más vulnerables y las problemáticas sociales emergentes asociadas a la pobreza urbana.

Bibliografía

- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (Coneval), 2005, *Mapas de pobreza por ingresos y rezago social*, México, D. F.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (Coneval), 2011, Anexo estadístico de pobreza 2008-2010, México, D.F. en <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Pobreza_2010/Anexo_estadistico.es.do>, consultado el 27 de agosto de 2012.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (Coneval), 2013, *Análisis y medición de la pobreza. Glosario*, México, D. F. en <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>>, consultado el 15 de enero de 2014.
- LÓPEZ, Silvia y Gerardo ORDÓÑEZ Barba, 2006, *Pobreza, familia y políticas de género. El programa Jefas de familia en Tijuana*, Tijuana, El Colef/Inmujeres/Conacyt.
- ORDÓÑEZ BARBA, Gerardo, 2000, “Eficacia y equidad en el combate a la pobreza en México”, en Enrique Valencia, Mónica Gendreau y Ana María Tepichin, coords., *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, Guadalajara, México, udeg/UIA/ITESO.

- ORDÓÑEZ BARBA, Gerardo, 2002, *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, UNAM/Sedesol.
- ORDÓÑEZ BARBA, Gerardo, 2011, "La política social en tiempos de crisis: un análisis del comportamiento del gasto social en las últimas tres décadas en México (1982-2010)", en Mario Iván Patiño, David Martínez y Enrique Valencia, coords., *La necesaria reconfiguración de la política social de México*, México, udeg/ UIA /Konrad Adenauer.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), 2003, Acuerdo por el que se emiten y publican las *Reglas de Operación del Programa Hábitat* para el ejercicio fiscal 2003, en Diario Oficial de la Federación, México, D. F., Secretaría de Gobernación, 25 de marzo.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), 2004, Acuerdo por el que se emiten y publican las *Reglas de Operación del Programa Hábitat* para el ejercicio fiscal 2004, en Diario Oficial de la Federación, México, D. F., Secretaría de Gobernación.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), 2005, Acuerdo por el que se emiten y publican las *Reglas de Operación del Programa Hábitat* para el ejercicio fiscal 2005, en Diario Oficial de la Federación, México, D. F., Secretaría de Gobernación.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), 2006, Acuerdo por el que se emiten y publican las *Reglas de Operación del Programa Hábitat* para el ejercicio fiscal 2006, en Diario Oficial de la Federación, México, D. F., Secretaría de Gobernación.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), 2007, Acuerdo por el que se emiten y publican las *Reglas de Operación del Programa Hábitat* para el ejercicio fiscal 2007, en Diario Oficial de la Federación, México, D. F., Secretaría de Gobernación.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), 2008, Acuerdo por el que se emiten y publican las *Reglas de Ope-*

ración del Programa Hábitat para el ejercicio fiscal 2008, en Diario Oficial de la Federación, México, D. F., Secretaría de Gobernación.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), 2009, Acuerdo por el que se emiten y publican las *Reglas de Operación del Programa Hábitat* para el ejercicio fiscal 2009, en Diario Oficial de la Federación, México, D. F., Secretaría de Gobernación.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), 2010, Acuerdo por el que se emiten y publican las *Reglas de Operación del Programa Hábitat* para el ejercicio fiscal 2009, en Diario Oficial de la Federación, México, D. F., Secretaría de Gobernación.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), 2011, Acuerdo por el que se emiten y publican las *Reglas de Operación del Programa Hábitat* para el ejercicio fiscal 2011, en Diario Oficial de la Federación, México, D. F., Secretaría de Gobernación.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), 2012, Acuerdo por el que se emiten y publican las *Reglas de Operación del Programa Hábitat* para el ejercicio fiscal 2012, en Diario Oficial de la Federación, México, D. F., Secretaría de Gobernación.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), 2009a, *Cuarto Informe Trimestral de 2009*.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), 2010a, *Segundo Informe Trimestral de 2001*.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INSEGURIDAD PÚBLICA

¿ES POSIBLE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ESPACIOS URBANOS EN SITUACIÓN DE MARGINACIÓN Y POBREZA EN MÉXICO?¹

Enrique Cabrero Mendoza
Ana Díaz Aldret

El ámbito de la acción local se está transformando en las democracias contemporáneas. Tanto las democracias más funcionales y de vieja tradición como las democracias nacientes o en consolidación llevan a cabo una reorientación de los centros articuladores de la acción pública hacia lo local. Es en los espacios locales donde surgen nuevas formas de gestión de las políticas públicas y donde la proximidad entre gobierno y sociedad permite la expresión de nuevas prácticas de participación ciudadana. Sin embargo, parecería que esta dinámica de relocalización de la acción pública en los espacios municipales no tiene necesariamente las mismas consecuencias en los diversos países. En España y posiblemente en Francia, la ola de recuperación de los espacios locales como ejes del desarrollo y la democracia, se ha traducido en una amplia diversidad de modalidades de interacción entre gobierno y ciudadanía, conduciendo hacia una *nueva institucionalidad* en la que los

¹ El estudio empírico que aquí se presenta deriva de un proyecto más amplio que puede ser consultado en Cabrero y Díaz (2012:83-129).

actores locales se posicionan de nuevas maneras, el tejido se reconfigura y se crean nuevos acuerdos y nuevas formas de gobernanza local. En América Latina, Brasil ha fortalecido enormemente las expresiones ciudadanas locales con una capacidad innovadora sin precedentes.

Por lo que se refiere a México, si bien se observa una reaparición de lo local que ha dado lugar durante varios años a un “esplendor” de la capacidad innovadora en el ámbito municipal, el proceso no parece mostrar consecuencias similares a las referidas, por lo que es necesario discutir hasta dónde se puede hablar del surgimiento de una nueva institucionalidad. En el presente texto se intenta responder a dos preguntas para el caso mexicano: *a)* ¿Hasta dónde se identifica en espacios urbanos de alta marginación y pobreza una acción pública que dé lugar a una participación ciudadana activa? y *b)* ¿Hasta dónde es posible hablar del surgimiento de una *nueva institucionalidad* de la acción pública local?

Para responder a estas preguntas, primero se presenta una breve conceptualización de la pobreza urbana. En segundo lugar se reflexiona sobre la naturaleza del cambio político e institucional local, sus implicaciones para la vida municipal y la participación de la ciudadanía en el proceso. Tercero, se presenta un marco conceptual de la participación ciudadana. Cuarto, se analiza un conjunto de municipios urbanos en situación de marginalidad y pobreza, observando sus condiciones económicas y sociales, así como la intensidad de la participación ciudadana y el papel de los gobiernos locales en acciones de bienestar social. Por último, se extraen algunas observaciones y se trata de responder a las preguntas arriba planteadas. Lo que se podrá apreciar al final es que si bien la ola innovadora desde lo local en México aparece igual que en muchos otros países, no hay evidencias de una nueva institucionalidad en el ámbito local, por lo que el impacto de la participación ciudadana en programas de atención a la pobreza ha sido limitado.

La pobreza urbana, un concepto de múltiples aristas

En los últimos años se ha presentado una tendencia al crecimiento de la pobreza urbana sobre la rural. El Banco Mundial estima que la población que se asentará en zonas urbanas en 2030 será de casi cinco mil millones de habitantes (Baker, 2008). En la actualidad, una tercera parte de los habitantes de las zonas urbanas vive en situación de pobreza. El porcentaje de personas en pobreza que viven en las zonas urbanas de México pasó de 38.2 por ciento en 2005 a 45.5 por ciento en 2010.² Existen 623 municipios urbanos (pequeños, medianos y metropolitanos), de acuerdo con la clasificación del Consejo Nacional de Población (Conapo, 2005 y 2005^a), de los cuales 30 por ciento (185) presenta niveles de marginación de media a muy alta con un rango de población entre 5 654 y 1 485 000 habitantes.

La pobreza en las zonas urbanas se presenta con una serie de características: acceso limitado al empleo e ingreso, asentamientos irregulares, infraestructura y servicios deficientes, vulnerabilidad ante enfermedades y desastres naturales, problemas de movilidad, exclusión social e informalidad, entre otros (Baker, 2008; Organización de Naciones Unidas, 2002; BID, 2002). En este sentido, los indicadores que miden de alguna manera la pobreza urbana son el ingreso per cápita, el rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, la calidad y espacios de vivienda, el acceso a la alimentación y el grado de cohesión social.

Al ser un problema multidimensional, la pobreza urbana requiere un enfoque incluyente. Esto significa que para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas urbanas marginadas no basta aumentar el ingreso, será necesario considerar los factores antes mencionados, y un componente importante más: la participación ciudadana. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (2002), las estrategias más eficaces serán aquellas que promuevan la participación

² Con base en los datos del Banco Mundial (2005).

ciudadana como componente transversal. Así se podrá aprovechar el capital humano de los residentes para mejorar sus propias condiciones de vida en general. De ahí el interés por conocer hasta qué punto se cuenta en México con programas de combate a la pobreza que incorporen la participación ciudadana como componente fundamental.

La evolución de la participación ciudadana en México

Desde que el Estado nacional se consolidó en México, los espacios locales han jugado un papel subordinado al centro. En la época del sistema de partido hegemónico, la centralización del poder político se reprodujo en el resto de los niveles de gobierno, ante una ciudadanía prácticamente ausente de la vida pública. Los gobiernos locales funcionaban como agencias administrativas prestadoras de servicios que reproducían los esquemas verticales y personalistas en los que el ciudadano tenía poco o nada que decir. Pese a ello, la democratización de México no puede ser entendida a cabalidad sin la presencia e intervención de la sociedad, particularmente de actores sociales de base local.

Desde la década de los setenta del siglo pasado, las condiciones de vida de las ciudades mostraron los diversos rostros de una sociedad compleja y la expansión de un tejido social que había desbordado al sistema de representación política. La capacidad asociativa para promover y proteger intereses particulares creció en muchos municipios y surgieron formas diversas de acción social y política que anticiparon la organización democrática y contribuyeron a asentar la idea de que el país era plural, y de que la pluralidad podía y debía convivir. Así, a lo largo del último tercio del siglo emergieron miles de ciudadanos organizados que contribuyeron a que la dinámica del espacio público fuera más abierta, con mayor participación política. El cuestionamiento al sistema tuvo diversas manifestaciones, pero estuvo asociado a la participación social

y ciudadana que emergió con fuerza en distintas ciudades, creando nuevas prácticas, principios y valores. En un espacio urbano cada vez más fragmentado, los sectores populares se movilizaron para resolver sus problemas habitacionales y dar la batalla por su derecho a la ciudad a través del movimiento urbano popular (MUP), mientras que los empresarios y clases medias –principalmente del norte y occidente del país– desafiaron el monopolio político del partido oficial y buscaron gobernar sus propios municipios y estados.

En la década de 1980, las calles y plazas de diversas ciudades fueron ocupadas por una población que decidió participar en demostraciones públicas, ingresar en asociaciones de orientación cívico-política y comprometerse con el reclamo democrático. Además, el crecimiento de elecciones competitivas desde entonces y los consecuentes procesos de alternancia coincidieron con la apertura de espacios para la participación de actores no gubernamentales. En esa década se creó el sistema de planeación democrática en el contexto de una profunda crisis de legitimidad del régimen y de la necesidad de impulsar una política de descentralización para redistribuir competencias en los tres niveles de gobierno. El sistema de planeación democrática prevé la reunión de autoridades de los tres niveles de gobierno y ciudadanos en la forma de consejos de planeación y coordinación (Coplades para los estados y Coplademun para los municipios) –principalmente empresarios y notables locales– para discutir y seleccionar las obras a realizar.³

En la década de 1990 el modelo de participación de los municipios empobrecidos fue el impuesto por el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Este programa favoreció la participación más directa de los habitantes de las comunidades sobre las autoridades municipales. Los ciudadanos de-

³ Como ha sido estudiado (Cabrero, 1998), frecuentemente los Coplades y Coplademun funcionan en la práctica como foros protocolarios en los que gobernadores y presidentes municipales imponen la lógica de funcionamiento, convirtiendo a los consejos en meras instancias de legitimación de decisiones previamente tomadas.

bían constituir comités para definir, dar forma y supervisar las obras y acciones de combate a la pobreza emprendidas con los fondos del programa. Sin embargo, el funcionamiento de esos comités estaba claramente cooptado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en una lógica electoral y de apoyo a la imagen del presidente de la república, lo que, en consecuencia, favoreció las relaciones clientelares.⁴

Entre 1995 y 1998 los partidos de oposición al PRI, sobre todo el Partido Acción Nacional (PAN), ejercieron presión para que se reconociera a nivel municipal una mayor autonomía de gestión de fondos de infraestructura básica para las comunidades en condiciones de pobreza extrema y rezago social. A través del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), el gobierno federal transfiere recursos directamente a los municipios para que prioricen obras y montos a asignar, en un abanico de posibilidades definidas por el gobierno federal. Como la decisión de gasto del FISM se lleva a cabo mediante el Coplademun, los gobiernos de la alternancia aprovecharon ese fondo para promover nuevos y *auténticos* liderazgos ciudadanos que desplazarán a los tradicionales, fuertemente vinculados al PRI.

En la última parte del siglo XX se crearon leyes, instancias y mecanismos de manera incipiente y accidentada, orientados a incentivar procesos locales de participación ciudadana e interlocución gobierno-ciudadanía al calor de la alternancia partidista en los ayuntamientos. Una de las formas de organización más usuales de la población urbana marginada fueron los comités vecinales, cuya mayoría opera a través del Coplademun.

Lo que ocurrió entonces fue una efervescencia social que derivó en fervor electoral a partir del cual se construyó un escenario de pluralismo político. Sin embargo, no es posible hablar del crecimiento de una participación ciudadana independiente; en su lugar aparece una participación ciudadana

⁴ Véanse los estudios de Dresser (1991), Molinar y Weldon (1994); Cabrero (1998).

casi siempre supeditada a los programas gubernamentales. A continuación se presenta un análisis donde será posible identificar los rasgos persistentes de la vieja institucionalidad en la participación ciudadana.

Conceptualizando la participación ciudadana

Uno de los elementos que definen el alcance y grado de incidencia de la participación ciudadana en las decisiones municipales es el enfoque a partir del cual esa misma participación es incorporada. Dicho enfoque se corresponde con diferentes concepciones del aparato gubernamental y puede ser de carácter “gerencial” o de “gobernanza”. Como ya se ha señalado (Kettl, 1993 y 2000; Lowndes, Pratchett y Stoker, 2001; Bishop y Davis, 2002), en la primera modalidad o *gerencial*, la participación es inducida para conocer las preferencias y el grado de satisfacción de los ciudadanos —concebidos como consumidores o clientes— sobre la provisión de bienes y servicios públicos; aquí la relación entre gobierno y sociedad se funda primordialmente en un modelo contractual. En contraste, el enfoque de *gobernanza* incorpora o induce la participación a un proceso de gobierno más amplio que considera la complejidad, diversidad y dinamismo del entorno político y social. En consecuencia, este enfoque requiere arreglos organizacionales ad hoc (asociaciones público-privadas-sociales, espacios de participación sectorial y territorial, redes de política pública, etcétera) para asegurar la eficacia de las políticas públicas, la representatividad y la gobernabilidad democrática. En esta perspectiva, la relación gobierno-sociedad se estructura a partir de espacios de encuentro más abiertos y complejos, donde los agentes gubernamentales recopilan información y construyen la legitimidad para determinar las mejores soluciones de política pública (Osborne, 2010). Puesto que este enfoque requiere convocar a diferentes actores y grupos sociales para discutir aspectos sustantivos de las políticas públicas (Fung, 2007), la incorporación de la participación con-

tribuye, idealmente, a crear espacios de acción pública de *alta intensidad* (Cabrero, 2005).

Además del enfoque de la participación, es importante explorar la *profundidad* de los arreglos para integrarla, pues la fase del proceso de política pública en la que interviene la participación determina en gran medida el impacto que ésta llega a tener. Se supone que para profundizar la democracia y abrir espacios a una nueva institucionalidad, la participación tendría que ir más allá de los fines y fases meramente consultivos y extenderse a fases y mecanismos que incentiven la deliberación pública y la corresponsabilidad de la ciudadanía. Así, es posible trazar un continuo que vaya desde las formas de incorporación de la participación como mecanismos de comunicación entre el gobierno y la sociedad o como canales de consulta, hasta fases más complejas, como la coproducción de bienes y servicios y la deliberación de objetivos, instrumentos y procesos de política. Las fases en las que se incorpora la participación tienen las siguientes características:

- a) *Comunicación*. Fase de participación ciudadana relativamente pasiva en la que el gobierno crea condiciones para que las personas se informen y evalúen (a través de una variedad de medios) las políticas y programas implementados, así como los bienes y servicios entregados.
- b) *Consulta*. Primera fase de interrelación real entre gobierno, ciudadanía y actores privados; consiste en un diálogo para aprobar y legitimar objetivos o instrumentos diseñados por el gobierno o, en su defecto, realizar pequeños ajustes de diseño y previsiones. Se trata de procesos no vinculantes que dejan al gobierno la decisión de hasta dónde tomar en cuenta las opiniones de la ciudadanía.
- c) *Coproducción*. Esquema de participación que favorece las dinámicas de colaboración público-privadas-sociales para gestionar programas y servicios a escala local. En este caso se establece un compromiso entre actores e instancias

para llevar a cabo tareas dentro de la hechura de la política pública en cuestión, lo que da una cierta estabilidad, mientras los alcances de la participación se clarifican.

- d) *Deliberación*. Fase más profunda de la acción participativa en la que a partir de procesos de diálogo repetidos se generan dinámicas de definición de objetivos y principios de política pública, a través de los cuales se diseñan los instrumentos de acción pública local. La participación bajo el esquema de deliberación se diferencia en que no depende de una definición de objetivos y políticas *ex ante* sino que ésta se construye en el proceso mismo de deliberación.

Finalmente, un tercer criterio analítico es la complejidad de la acción participativa, entendida como el número de instancias involucradas en la acción pública. Como se detalla en el siguiente apartado, para caracterizar las iniciativas según este criterio se utilizó una variable proxy tomada de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, 2009 (ENGSPJM-Inegi). Se trata de la posibilidad de conocer el número de instancias participantes en la definición de las obras y acciones que se realizan con recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).

Podría pensarse que las fases en las que se incorpora la participación se corresponden con los enfoques del quehacer gubernamental. Así, desde un enfoque gerencial se tendería a incorporar la participación en fases de comunicación y consulta, mientras que en un enfoque de gobernanza habría la posibilidad de incorporarla en fases de coproducción y deliberación. No está predeterminado que así sea, sólo que el enfoque de gobernanza tiene esa lógica.

*Estado de la participación ciudadana
en municipios urbanos pobres y marginados*

Para entender los rasgos que caracterizan a la participación ciudadana local, particularmente en entornos de marginación y pobreza, se presenta a continuación el análisis de una muestra

de 761 iniciativas locales correspondientes a 63 municipios urbanos que han participado en el premio Gobierno y gestión local (que reconoce las iniciativas innovadoras de los municipios mexicanos),⁵ y que comparten algunos de los siguientes rasgos: grado de marginación significativo (Conapo, 2005), nivel de ingreso de la población ocupada de hasta dos salarios mínimos (Inegi, 2005)⁶ y niveles de desigualdad entre 0.4 y 0.7 (coeficiente de Gini). Cabe añadir que las iniciativas examinadas se distinguen por algún componente participativo.⁷ La base de datos examinada permite explorar los enfoques, profundidad y complejidad de la participación ciudadana y su relación con el tamaño del municipio, el partido político gobernante y la condición de centralidad o periferia municipal.

Se describe el resultado del análisis de las 761 iniciativas locales provenientes de municipios urbanos en condiciones de marginación, pobreza y desigualdad, examinadas a la luz de las dimensiones descritas. Es importante recordar que estas iniciativas no se circunscriben a regiones específicas, ni a partidos políticos en el gobierno, ni provienen de un solo tipo de municipio. La muestra refleja la diversidad y heterogeneidad en contextos marginados de ciudades de México. A partir de los tres criterios señalados (profundidad, fases y complejidad de la participación) se construyó la matriz que sirvió de base para sistematizar y analizar las 761 experiencias consideradas. Al agruparlas según el enfoque que incorpora a la participación, se

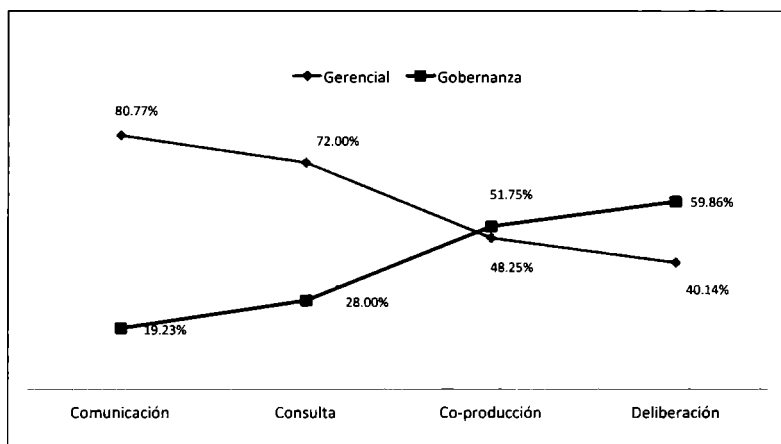
⁵ El premio Gobierno y gestión local es organizado por un grupo de instituciones académicas encabezadas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). En el año 2010 se llevó a cabo su décima edición. En esta primera década concursaron 4 478 programas, provenientes de más de 900 municipios de la república mexicana, en diversas áreas y temáticas: política social, conservación ecológica, desarrollo municipal, transparencia y rendición de cuentas, modernización administrativa, educación, cultura y deporte, seguridad pública y protección civil, planeación urbana, servicios públicos y salud pública. Las 761 iniciativas revisadas para este trabajo son las realizadas en los municipios urbanos con mayores condiciones de marginación y pobreza.

⁶ En la muestra se incluyeron municipios en el rango entre 20 por ciento y 70 por ciento de la población con estas características de ingreso.

⁷ Las iniciativas registradas en el premio son presentadas por los gobiernos municipales. En algunos casos se trata de programas que en su origen pudieron ser iniciativas ciudadanas luego integradas a la acción del gobierno municipal.

tiene que en contextos de marginalidad urbana ha existido mayor propensión a impulsar iniciativas con enfoque gerencial; 60 por ciento de las iniciativas corresponden a este modelo. Ahora bien, lo que resulta más significativo es la diferencia que se manifiesta al analizar las fases en las que interviene la participación en los diferentes enfoques. Por una parte, se observa claramente que las iniciativas impulsadas desde un enfoque gerencial se concentran en las fases de comunicación y consulta: 81 y 72 por ciento, respectivamente. Por otro lado, no es posible identificar grandes diferencias en el número de iniciativas que llegan a la fase de coproducción, tanto en el enfoque gerencial como en el de gobernanza; lo que sí resulta significativo es que son más las iniciativas impulsadas desde el enfoque de gobernanza las que llegan a la fase deliberativa: 60 por ciento frente a 40 por ciento de las impulsadas desde un enfoque gerencial (gráfica 1):

Gráfica 1. Fases de participación según enfoque



Fuente: Elaboración propia con base en experiencias de municipios urbanos marginados registradas en el *Premio gobierno y gestión local*.

Con base en los postulados teóricos examinados anteriormente (Kettl, 1993 y 2000; Lowndes, Pratchett y Stoker, 2001; 2001; Bishop y Davis, 2002), sabemos que los alcances democratizadores del modelo gerencial de participación son limitados, pero que se trata de una perspectiva cuyo propó-

sito es integrar la participación para llenar vacíos de gestión (Fung, 2006) y dar así una respuesta más efectiva a las necesidades de la población.

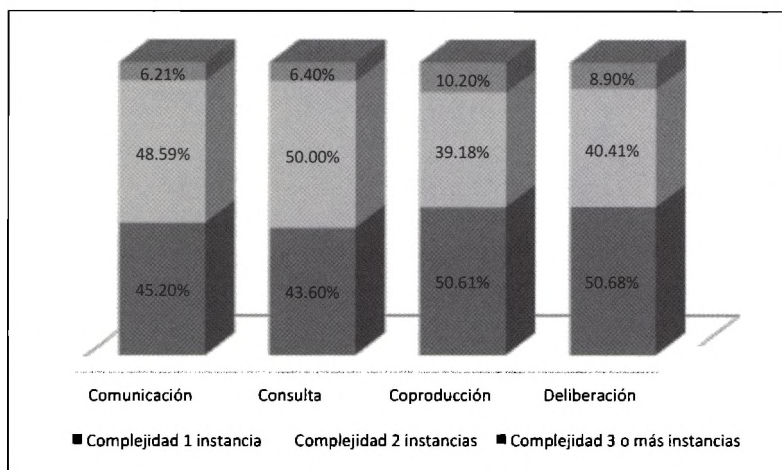
Un segundo análisis se deriva del cruce entre las fases de participación y la complejidad de la acción pública. En general, se observa que casi la mitad de las iniciativas (47 %) involucran a una sola instancia participante.⁸ Si se considera además que 44 por ciento adicional involucra a dos instancias, se puede concluir que nueve de cada 10 iniciativas presentan un grado de complejidad bajo. Al hacer un análisis comparativo entre la profundidad y la complejidad de la participación se observa que cuando ésta llega a la coproducción es cuando se registra la mayor complejidad al involucrar tres o más instancias en el proceso; en este caso se encuentra sólo una de cada 10 iniciativas examinadas. Cabe mencionar que en la fase de deliberación, que en teoría debería mostrar mayor complejidad, 51 por ciento de las iniciativas involucra la participación de sólo una instancia (gráfica 2). En términos generales, lo que se observa es que en los espacios locales que enfrentan condiciones de marginación, desigualdad y pobreza, la participación tiende a limitarse a mecanismos de consulta o información y a involucrar a pocas instancias participativas.

El análisis cruzado entre el enfoque que incorpora a la participación y la complejidad de ésta no arroja diferencias significativas. Lo que estos datos sugieren es que la complejidad de la participación es baja, independientemente de que los asuntos estén relacionados con la prestación de servicios públicos o sean parte de una agenda de gobierno más amplia.

Cabe ahora preguntarse si las condiciones estructurales y políticas, tales como el tipo de municipio, así como su posición relativa dentro de las zonas metropolitanas, el partido político

⁸ En este caso se refiere a las instancias establecidas en la ENGSPJM involucradas en la definición y aprobación de los proyectos financiados con el FISM, tales como Coplademun, consejos de desarrollo municipales, consejos ciudadanos, organizaciones vecinales y de obra, organizaciones tradicionales (por ejemplo, el tequio), organizaciones gremiales y clubes de servicios, organizaciones religiosas y organizaciones de beneficencia.

Gráfica 2. Fases de participación según complejidad

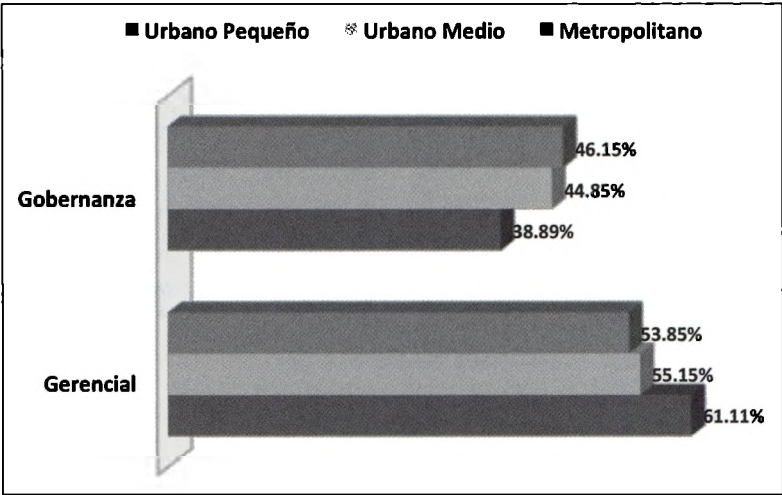


Fuente: Elaboración propia con base en las experiencias de municipios urbanos marginados registradas en el *Premio gobierno y gestión local* con datos de la ENGSPJM (2009).

en el gobierno, o el entorno de las iniciativas de esta muestra, dan lugar o contribuyen a explicar la existencia de distintos contextos participativos. Por lo que se refiere al tamaño de los municipios examinados, se utilizan tres categorías: metropolitanos, urbanos medios y urbanos pequeños.⁹ Las iniciativas de nuestra muestra surgidas en municipios urbanos pequeños no son suficientes para hacer inferencias, por lo que nos concentraremos en las propuestas de municipios metropolitanos y urbanos medios. Un primer dato es que la mayoría de las iniciativas (80 %) surgió en municipios metropolitanos. Como se señaló, más de la mitad de las iniciativas (60 %) que conforman la muestra se orientan a acciones participativas impulsadas desde un enfoque gerencial; como se observa en la gráfica 3, cuando se cruza el análisis del enfoque y el del tamaño del municipio se tiene que en los municipios metropolitanos hay mayor propensión a adoptar este enfoque, presente en alrededor de 61 por ciento de las iniciativas impulsadas en este tipo de contexto.

⁹ Las tres categorías coinciden con la tipología del Instituto Nacional para el Federalismo (Inafed). Metropolitanos: municipios entre 500 mil y un millón de habitantes; urbanos medios: entre 100 mil y 500 mil habitantes; urbanos pequeños: entre 15 mil y 100 mil habitantes.

Gráfica 3. Enfoque participativo más frecuente según tamaño del municipio



Fuente: Elaboración propia con base en las experiencias de municipios urbanos marginados registradas en el *Premio gobierno y gestión local*.

Otro aspecto a destacar de las particularidades del contexto participativo según el tamaño del municipio es que las iniciativas con mayor nivel de complejidad (tres instancias o más) se concentran en contextos más complejos, como los municipios metropolitanos (cuadro 1).

Cuadro 1. Complejidad de los esquemas de participación según tamaño del municipio

		Metropolitano (%)	Urbano medio (%)	Urbano pequeño (%)	Total (%)
Complejidad	1 instancia	54.99	12.5	84.62	47.7
	2 instancias	34.86	87.5	15.38	44.19
	3 o más instancias	10.15	0	0	8.11
	<i>Total</i>	<i>79.86</i>	<i>18.38</i>	<i>1.76</i>	<i>100</i>

Fuente: Elaboración propia con base en las experiencias de municipios urbanos marginados registradas en el *Premio gobierno y gestión local*.

En cuanto a los criterios de participación respecto al partido político gobernante, en general no se observan grandes diferencias entre las tres principales fuerzas políticas que gobiernan los municipios del país. Si acaso, es posible observar que donde gobierna el PAN hay mayor propensión a presentar iniciativas de comunicación; donde gobierna el PRI hay mayor propensión a la consulta, mientras que donde gobierna el PRD tiende a predominar la deliberación, aunque la diferencia con los otros partidos no es muy grande (cuadro 2). El análisis de la complejidad de la participación no arroja diferencias significativas por partido.

Cuadro 2. Profundidad de la participación según partido político en el gobierno

		PAN y alianzas (%)	PRI y alianzas (%)	PRD y alianzas (%)	Otros partidos (%)	Total (%)
Fase de políticas públicas	Comunicación	30	19.39	21.74	0	23.92
	Consulta	20	27.58	18.26	16.67	23
	Coproducción	30.65	34.55	38.26	66.67	33.77
	Deliberación	19.35	18.48	21.74	16.67	19.32
	<i>Total</i>	<i>40.74</i>	<i>43.36</i>	<i>15.11</i>	<i>0.79</i>	<i>100</i>

Fuente: Elaboración propia con base en las experiencias registradas en el *Premio gobierno y gestión local*.

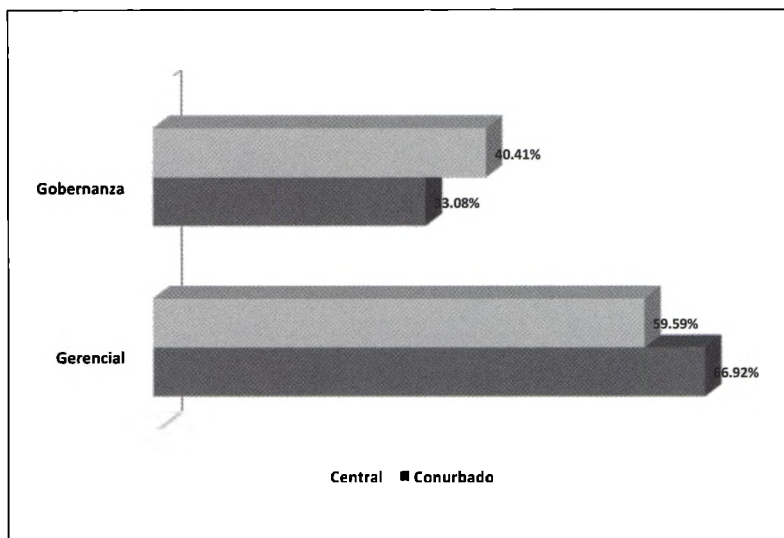
Por último, si se analiza la posición relativa del municipio en el área metropolitana (central o conurbada)¹⁰ se observa que en los municipios conurbados hay una tendencia ligeramente mayor (67 %) a adoptar el enfoque gerencial que en los municipios centrales (60 %).

De acuerdo con el enfoque dominante, en los municipios conurbados se registran más iniciativas de tipo gerencial con un amplio porcentaje (66 %) en comparación con los programas con

¹⁰ Para este último análisis utilizamos la clasificación de Conapo (2005^a). En este ejercicio quedaron fuera algunos municipios por no pertenecer a alguna de las 56 zonas metropolitanas del país, por lo que la muestra se redujo a 615 iniciativas.

enfoque de gobernanza (34 %). Por su parte, los municipios centrales, si bien registran un mayor porcentaje de iniciativas de gobernanza, en comparación con los municipios conurbados (40 %) siguen adoptando el enfoque gerencial (60 %) (gráfica 4).

Gráfica 4. Enfoques de participación según posición relativa en zonas metropolitanas



Fuente: Elaboración propia con base en las experiencias de municipios urbanos marginados registradas en el *Premio gobierno y gestión local*.

Comentarios finales

En México, como en muchos otros países, se observa un proceso de revalorización de los espacios locales como espacios de innovación política y de gestión de políticas públicas. Este proceso de relocalización de la política ha pasado por una ola favorable a la incorporación de la participación ciudadana local. El escenario propicio para integrarla surgió por la necesidad de que las administraciones municipales desarrollaran capacidades de diseño estratégico y liderazgo comunitario en contextos de fragmentación social. De modo que desde la

década de 1980 se observa claramente una ampliación de la agenda y de la acción pública local. Sin embargo, como se ha podido constatar, el proceso no ha madurado de la misma manera que en otros países, donde efectivamente han surgido nuevas institucionalidades. La participación ciudadana en México no ha derivado en participación independiente y autónoma. Pese a los espacios abiertos a la concertación, el diálogo, la negociación e incluso la coproducción de políticas y programas, los procesos no han logrado redistribuir el poder local de manera significativa debido a la corta duración de dichas experiencias que, subsumidas en la lógica gubernamental, casi siempre están sujetas a los períodos trienales de gobierno sin posibilidad de reelección consecutiva.

De los datos aquí analizados se puede deducir que los espacios urbanos sujetos a condiciones de marginación, pobreza y desigualdad son o han sido capaces de desplegar una dinámica de participación ciudadana activa; la convocatoria de los gobiernos locales para atender junto con la ciudadanía los problemas y necesidades más apremiantes se conjunta con la urgencia de la población de hacer llegar sus demandas a las autoridades responsables. De esta manera, la acción pública local se ha intensificado en muchos espacios de la vida municipal urbana, sobre todo a través de programas que buscan atemperar los problemas de pobreza y exclusión y que han hecho de la participación un requisito para obtener recursos para obras y acciones correspondientes; la organización de la población en comités de distinto tipo es ahora experiencia común. No obstante, este rasgo característico del caso mexicano podría ser a su vez el factor que explica el poco dinamismo de la organización social independiente y autónoma y, en muchos casos, la falta de representatividad de los comités.

Si pensamos en una nueva institucionalidad como reorganización del poder local, en México no se ha logrado del todo. Al parecer, el proceso de reanimación de la vida pública en los municipios se estancó en gran medida por la acción misma

de los programas y políticas gubernamentales y por la lógica partidista que ha impregnado la política local debido a la tendencia a capitalizar las necesidades sociales más apremiantes. Especialmente en las ciudades, las condiciones de pobreza y marginación resultan favorables al clientelismo y al corporativismo partidista que ha dejado de ser exclusivamente tricolor (PRI). El PAN y el PRD han ido reimplantando, poco a poco y con matices, los rasgos de la vieja institucionalidad que se intentaba superar.

Como hipótesis explicativa se puede sugerir que este estado de cosas se debe a que en el fondo ningún actor político tiene los incentivos para profundizar la redistribución del poder: el gobernante los tendría si pudiera adoptar una perspectiva de mediano plazo (por la expectativa de su reelección consecutiva) y así dar al entramado de la participación ciudadana un valor más duradero; los partidos políticos, por su parte, tampoco tienen motivación para arraigar esos mecanismos ciudadanos, pues no tenerlos les permite seguir siendo articuladores de las demandas ciudadanas (necesitan que la sociedad siga dependiendo de ellos); por último, el ciudadano sabe que su inversión de tiempo, energía y organización comunitaria no durará más de tres años, pues en la convocatoria del gobierno convocatoria del gobierno a la ciudadanía se limita la acción de los programas gubernamentales. Los partidos políticos construyen redes y clientelas de beneficiarios de este tipo de programas como votantes potenciales, y los ciudadanos con mayor o menor entusiasmo acuden puntuales a la integración de comités para ser beneficiarios de los programas de atención a sus demandas, los cuales sólo esporádicamente darán lugar a formas más sofisticadas de participación, como se vio en los seis ejemplos referidos, los cuales hablan más de una excepción que de una tendencia.

La participación local en México ha mostrado gran dinamismo pero no hay indicios de una nueva institucionalidad. Si acaso asistimos a una reformulación de la institucionalidad

vieja. Esto ejerce a fin de cuentas un efecto negativo en los programas de combate a la pobreza, pues si no se transita a un contexto institucional donde se profundice y complejice la participación ciudadana, el impacto de cualquier política de este tipo será siempre limitado y supeditado a intereses clientelares.

Bibliografía

- BAKER, Judy L., 2008, "Urban poverty: a global view", *Urban Papers of The World Bank Group*, Washington: The World Bank.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), 2002, *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*, Washington.
- BANCO MUNDIAL (2005), "Urban Development Data", <http://data.worldbank.org/topic/urban-development>, Washington: The World Bank, consultado el 3 de octubre de 2011.
- BISHOP, Patrick y Glyn Davis, 2002, "Mapping Public Participation in Policy Choices", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 61, núm. 1, Australia: Institute of Public Administration of Australia, pp. 14-29.
- CABRERO, Enrique, 1998, *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- CABRERO, Enrique, 2005, *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CABRERO, Enrique y Ana Díaz, 2012, "La acción local en las periferias urbanas marginadas de México: ¿Nuevas o viejas institucionalidades?", *Gestión y Política Pública*, vol. Temático, México, CIDE.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (Conapo), 2005, Índices de marginación por municipio.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (Conapo), 2005^a, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*.

- DRESSER, Denise, 1991, "Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program", *Current Issues Brief*, núm. 3, La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies.
- FUNG, Archon, 2006, "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review*, Special Issue, Washington, The American Society for Public Administration, pp. 66-75.
- FUNG, Archon, 2007, *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton, Princeton University Press.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, 2005, *II Conteo nacional de población y vivienda*, México.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, 2009, *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal*, México.
- KETTL, Donald, 1993, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*, Washington, Brookings Institution Press.
- KETTL, Donald, 2000, *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-first Century for America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- LOWNDES, Vivien, Lawrence PRATCHETT y Gerry STOKER, 2001, "Trends in Public Participation: Part 1-Local Government Perspectives" *Public Administration*, vol. 79, núm. 1, Oxford: Blackwell Publishers Ltd., pp. 205-222.
- MOLINAR, Juan y Jeffrey WELDON, (1994), "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en W. Cornelius, A. Craig and J. Fox, *Transforming State-Society Relations in Mexico*, Center for U. S.-Mexican Studies, San Diego: University of California.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (UN-Hábitat), 2002, *Sustainable Urbanisation. Achieving Agenda 21*, Nueva York: Organización de Naciones Unidas.

OSBORNE, Stephen, 2010, *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Londres, T&F Books.

PREMIO GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL (2001-2010),
Bases de datos de experiencias innovadoras, México, CIDE.

POLÍTICA SOCIAL Y DELITOS EN MÉXICO. HACIA UNA RUTA ALTERNATIVA

Tonatiuh Guillén López

*Medir la pobreza:
El paradigma dominante de la política social*

La política social en México, dada la estructura centralizada del Estado que en gran medida persiste, ha sido tradicionalmente encabezada por el gobierno federal, abarcando el diseño y determinación directa o indirecta de sus políticas, programas, recursos e instrumentación. Esta dinámica no ha impedido que estados y municipios aumenten progresivamente su participación con iniciativas propias o derivadas y coordinadas con el gobierno federal y organismos de la sociedad civil. Estas iniciativas suelen ser decisivas, pero su magnitud en conjunto es notoriamente inferior a los recursos federales. No obstante las desproporciones, lo cierto es que la gama de instituciones e instancias sociales que intervienen en la política social se ha convertido en un escenario complejo cambiante en el tiempo y con múltiples interacciones, sin que el predominio del gobierno federal se reduzca.

Un rasgo adicional y característico de este escenario institucional ha sido la progresiva especialización de la política social

mediante instituciones y programas que han tenido continuidad durante períodos relativamente largos, como el programa Oportunidades o el Programa Hábitat, ambos dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal.¹

Al interior de esta ruta de especialización se localiza un componente estratégico técnico de relevancia creciente: la *medición* de la pobreza y la *evaluación* de las políticas y programas sociales como funciones centrales de esta política pública. Con este objetivo explícito fue creado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2004, cuya misión es realizar mediciones y evaluaciones objetivas para mejorar la toma de decisiones y el desempeño de los programas en la materia.² La hipótesis es que el soporte científico del Coneval sea determinante para orientar y perfeccionar el propósito nacional de superar la pobreza. Con esta base, el gobierno ha avanzado hacia una política social fuertemente vinculada con diagnósticos especializados y mediciones precisas. Se pretende que el conjunto de la política social y sus programas se adapten progresivamente a los resultados y prioridades establecidos por las mediciones de la pobreza y sus determinantes.

De esta manera, el eje que progresivamente incide más sobre el destino de la política social, por lo menos como visión de política pública, es la medición de las carencias sociales, junto con la revisión del desempeño de los programas federales, lo cual es del todo necesario y pertinente. Con este fundamento, el logro alcanzado es una política social orientada por las carencias sociales y su medición, conforme a los términos definidos y calculados por el Coneval. El escenario está dise-

¹ Con la nueva administración del gobierno federal (2012-2018), el Programa Hábitat fue trasladado a la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), con lo que reduce nominalmente su perfil como programa de política social.

² El Coneval tiene origen a su vez en otro componente clave de la ruta de especialización de la política social, este de naturaleza legislativa: la *Ley general de desarrollo social*, publicada en enero de 2004.

ñado de esta manera, por lo menos conceptualmente. No se excluye, por supuesto, que paralelamente existan iniciativas locales o de la sociedad civil con criterios diferentes; o bien que surjan coyunturas en las que las carencias puedan cruzarse eventualmente con intereses políticos, distorsionando en los hechos el enfoque previsto; o incluso que existan programas federales de política social desligados por completo de los criterios del Coneval.

No obstante estas últimas posibilidades, el dato a destacar es la ruta explícita de la política social dominante, que es la del gobierno federal, basada en mediciones de las carencias sociales en el territorio nacional. Este eje conceptual domina a esa política pública, especialmente si se le aprecia desde su marco normativo. Podría argumentarse que tal previsión metodológica carece de la efectividad esperada, pues la pobreza sigue siendo un reto nacional sin avances significativos. Pero aún reconociendo las dimensiones empíricas del desafío, el aspecto que interesa destacar es la interacción creciente entre la medición de carencias y la política social y sus programas, cualquiera que sea su grado de efectividad. En otras palabras, el punto a subrayar es la ruta de la política y su base conceptual, no tanto lo avanzado en su recorrido práctico, lo cual es efecto de una acción pública diferente a las tareas de medir y evaluar.

De esta manera, durante los últimos años ha surgido y evolucionado un paradigma de política social basado en la medición de las carencias sociales, lo cual, reitero, es del todo necesario. El supuesto último es que existe pobreza y que sus expresiones materiales –cuantificables en consecuencia– se reflejan en determinados segmentos (amplios) de la población. Por otro lado, es inevitable que la medición generalizada tenga el efecto de homologar las condiciones sociales particulares y sus determinantes; de hecho, hace abstracción de ellas como requisito de la medición y del establecimiento de parámetros de comparación. Si bien valiosa, la medición en sí misma no

alcanza a considerar los contextos sociales de los indicadores de pobreza, tampoco sus factores y vínculos con las dinámicas sociales específicas de las comunidades.³ No es su propósito, evidentemente.

*Hacia un paradigma de
política social basado en el delito*

El problema surge cuando el paradigma de la medición domina conceptualmente todo el análisis, es decir, cuando la medición se convierte en eje y espacio prácticamente únicos de nuestro conocimiento y además en fundamento de todas las políticas sociales. Llevado al extremo, el paradigma excluye otras posibilidades de construcción de la política social. Por ejemplo, ignorar las iniciativas de los gobiernos estatales, especialmente los municipales, carentes de la sofisticación conceptual e instrumental del paradigma dominante, pero que pueden resultar efectivas en grupos y condiciones sociales determinadas. El paradigma también tiende a limitar otras opciones y vínculos institucionales del mismo gobierno federal para definir políticas sociales no necesariamente articuladas por completo a la medición de carencias, sino a problemáticas sociales específicas u otras determinadas por coyunturas.

³ Cuando el análisis de la pobreza comienza y termina en indicadores se obtienen parámetros y diagnósticos muy útiles que habitualmente no abordan los contextos peculiares que explican a cada indicador y su dinámica. El acto de medir se convierte en un medio y un fin en sí mismo para ser usado como insumo de políticas públicas. Son estas experiencias las que han configurado el paradigma de la medición en el campo de estudios e instrumentación de la política social. Algunos ejemplos son los ejercicios de medición de la pobreza realizados por Coneval cada dos años (de 2012 el más reciente, en Coneval, 2013), pero también los que realiza Conapo (2014) sobre marginación cada cinco años y, más recientemente, los de Inegi (2012) con el enfoque del bienestar subjetivo. También están los informes periódicos de organismos internacionales como el PNUD (2013) y el Banco Mundial (2014), en los que registran sus propias medidas de desarrollo humano y pobreza, respectivamente.

Se comprende entonces que el encuadre dominante de la política social se vea alterado cuando se introducen otras variables no previstas en su marco conceptual, es decir, cuando la problemática social, su conocimiento y las políticas derivadas se abordan desde otras perspectivas. En la actualidad destaca la incidencia de delitos –y la violencia como su expresión más crítica– que es también un desafío público mayúsculo. Los delitos tienen su propia territorialidad y distribución social, y establecen una relación específica con las carencias sociales por cuenta propia. El análisis empírico de la incidencia de delitos –particularmente desde una perspectiva espacial a escala micro– demuestra claramente que entre los delitos y el entorno social existe conexión en los términos que desarrollaré en argumentación posterior.

Si además se tiene en cuenta que el objetivo superior de una política nacional de combate al delito es que éstos no sucedan, es decir, que su esencia es preventiva, resulta imprescindible analizarlos desde la perspectiva social. La incidencia de delitos no surge en cualesquier condición social: tiene espacios geográficos y sociales nada casuísticos. De su análisis puede derivarse un conjunto de factores sociales que los caracterizan, muchos de ellos cercanos, similares o iguales a las carencias aludidas arriba. No obstante, no corresponden necesariamente al mismo mapa, ni social, ni geográfico, ni siquiera en temporalidad.

Dicho de otro modo, el mapa social resultante de la medición de carencias es distinto del mapa social resultante del análisis de la incidencia de delitos. Ambos pueden tener intersecciones significativas, pero sus diferencias pueden ser igualmente relevantes. Por lo mismo, lo prioritario en un mapa (una comunidad, por ejemplo) puede ser no prioritario en el otro.

Cabe anticipar que el paradigma basado en carencias, simplificando su denominación, y el paradigma basado en la incidencia delictiva, como comenzaré a sugerir, no se excluyen necesariamente. Lo ideal es que coexistan y cooperen, no obstante su muy probable diversidad de situaciones y objetivos. Lo que no debe perderse de vista es que sus fundamentos con-

ceptuales son diferentes y, consecuentemente, sus implicaciones de política pública pueden ser diferentes también. Uno no explica al otro, menos aún lo sustituye desde la perspectiva de las políticas, los programas y las poblaciones. Pero la diferencia de definiciones de *carencia social* y *delito* exhibe los diferentes sustentos de los enfoques.

El paradigma basado en el delito, traducido a programas e iniciativas públicas, no conduce necesariamente a los extremos sociales y geográficos de la desigualdad y el rezago social; por el contrario, se encuentra el mismo resultado: los extremos del delito no conducen en automático a los extremos de las carencias sociales. Visto el problema en su dimensión espacial, la geografía de las carencias y la de los indicadores delictivos pueden conducirnos a puntos diferentes del mapa y a grupos y prioridades sociales también diferentes.

Las claras diferencias entre ambos paradigmas⁴ y su desencuentro podrían justificar la implementación de políticas sociales ajenas al escenario delictivo, sin proponerse siquiera un rol complementario frente a él. Dicha posibilidad, que ha sido práctica de la política pública, puede tener un sustento conceptual impecable y disponer de las mediciones estadísticas propias que la justifiquen, sin lugar a dudas. Pero al mismo tiempo, sería igualmente evidente la distancia de esa política social ante la coyuntura actual y el escenario de urgencias sociales circundantes.⁵ En cierta medida, serían iniciativas gubernamentales ajenas a las prioridades de la nación y a la coyuntura.

⁴ Usamos el término *paradigmas* para subrayar el contraste conceptual y la relativa estructura integral de cada uno de ellos para explicar a su objeto desde un fundamento que no integra otras perspectivas o lo hace marginalmente.

⁵ Si se intenta una representación elocuente del distanciamiento entre ambos paradigmas, cada cual con su propio mapa de prioridades sociales, nada la ilustraría mejor que la ausencia de diálogo productivo entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal. A lo cual deben añadirse las distancias entre las instituciones equivalentes en los estados y los municipios del país. Más preocupante aún, en las instancias de seguridad no existe –por lo menos como rubro predominante– un abordaje conceptual y empírico de los determinantes sociales de la incidencia delictiva más allá del discurso.

Por este motivo, el primer argumento para diseñar e implementar una política social sustentada en los indicadores del delito es de naturaleza político social como derivación obligatoria de la agenda de prioridades nacionales en curso, asumiendo, por supuesto, que la problemática de inseguridad efectivamente está en el primer rango de prioridades, lo cual difícilmente puede cuestionarse. La segunda razón, de fundamento conceptual y empírico, es que efectivamente existe un vínculo estrecho entre un conjunto de condiciones sociales y la incidencia de determinados delitos, vínculo que involucra a grupos sociales específicos. Desde la perspectiva de estos grupos sociales y su localización espacial —en la geografía de una ciudad, por ejemplo— es claro que la dinámica de incidencia delictiva no es guiada por el azar, ni se distribuye espacialmente como pelotas rebotando sobre un campo plano. Por el contrario, muestran tendencias, agrupamientos y localizaciones determinadas, cada una de ellas articuladas a un entorno social específico, y asociadas a una determinada gama de delitos.

La propuesta central del presente documento es que el análisis de los delitos, en una perspectiva social y microespacial, conduce a una ruta específica de política social, con su propia geografía y determinantes, distinta de la sustentada exclusivamente en la medición de carencias.⁶ Ya que se concretan en el territorio de la política social, ambas perspectivas deben dialogar y cooperar ante el reto de establecer su complementariedad, especialmente en las áreas de intersección una vez convertidas en programas y acciones públicas.

Es necesario advertir que el paradigma de la política social sustentado en la incidencia delictiva no sugiere que éste por sí mismo abata los delitos. Lo que puede hacer es contribuir a reducirlos al acotar sus condicionantes sociales; desde esta perspectiva, el paradigma de política social es un factor eficiente

⁶ Cabe añadir que esas *carencias sociales* quedan reducidas a un dato, a una estadística desconectada de su entorno social a causa de la medición misma y de su metodología que hace abstracción de los entornos inmediatos y de los procesos subyacentes.

para su control. Tampoco se pretende que desde este paradigma puedan controlarse todos los delitos, pues hay modalidades delictivas ajenas a los entornos sociales inmediatos, como el narcotráfico, claramente. No obstante, este tipo de delitos, inclusive se vuelven más o menos permisibles o compatibles con su entorno en un determinado marco social. Finalmente, este paradigma alternativo no es una salida para la pobreza, ni una corrección de sus extremos; es una alternativa pública eficaz en situaciones donde la incidencia de delitos se interseca con entornos sociales dañados por carencias, estructuras y prácticas de exclusión social.

*Carencias sociales e incidencia delictiva:
Encuentro empírico⁷*

Habitualmente se asume que los índices delictivos están asociados con las condiciones de pobreza de la población. Esta asociación puede ser válida en general, pero la relación no es mecánica ni necesaria, como se argumentará posteriormente. En todo caso, lo que existe es un condicionamiento social para la incidencia de delitos, si se remite exclusivamente a la revisión de las carencias sociales. En la compleja confluencia de determinantes, existen otros factores decisivos, como los institucionales —en general, sin limitarlos a los gubernamentales— que pueden ser más relevantes que las carencias sociales. En una palabra, carecer no es condición necesaria ni suficiente para el surgimiento y desarrollo de eventos delictivos.

Para comprender estas relaciones se requiere un análisis empírico que describa sus conexiones y permita desarrollar sus

⁷ Los datos de los municipios de Tapachula, Nogales y San Luis Potosí derivan del material recopilado por las colegas Martha Rojas Wiesner de El Colegio de la Frontera Sur, Martha Miker Palafox de El Colegio de la Frontera Norte y José Santos Zavala de El Colegio de San Luis. Sus estudios son parte de un proyecto mayor sobre política social y violencia, apoyado por el Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social entre 2011 y 2012. El análisis y organización de los datos corresponden al autor.

vínculos conceptuales. La primera parte se abordará con base en los tres estudios de caso ya mencionados. La segunda expone la relación entre delitos y espacio urbano en esos mismos tres municipios: Tapachula, Chiapas, San Luis Potosí, San Luis Potosí y Nogales, Sonora en el período 2010 y 2011 desde una perspectiva espacial y social.

Los tres casos municipales arrojan información útil para explorar situaciones tipo relativas a la confluencia de la incidencia delictiva y determinados espacios sociales en los entornos urbanos del país. No todas las situaciones posibles están representadas, por supuesto, pero a través de los estudios aquí utilizados se tendrá la posibilidad de ilustrar experiencias críticas en las fronteras norte y sur (Nogales y Tapachula), donde se ha concentrado gran parte de la problemática, así como situaciones no críticas en curso de agudización (San Luis Potosí). El espectro urbano de este desafío social puede tenerse así con buen margen de representación a través del material recopilado.

Cabe precisar que el propósito de este trabajo no es la descripción empírica de la situación urbana del país en sí misma, sino identificar los vínculos entre determinadas condiciones sociales –carencias– y la incidencia delictiva por tipos de delitos. Por consiguiente, el documento tiene una finalidad de representación cualitativa, no cuantitativa, del problema, y su propósito es fundamentar una política social que integre la incidencia delictiva como criterio esencial.

Para dar mayor precisión a este propósito, en la exposición que sigue me referiré a una política social preventiva del delito, la cual se irá delineando progresivamente con base en las lecciones derivadas de los casos de estudio. Cabe precisar que el término *preventivo* no es ajeno al término *correctivo*, sobre todo al considerar que los casos estudiados y el modo de abordarlos parten de la ocurrencia de delitos, de francas situaciones en curso. En el fondo, son dos momentos de un mismo proceso. El énfasis en el calificativo *preventivo* aspira a derivar lecciones aplicables a otros escenarios sociales, con lo cual la dimensión preventiva adquiriría mayor alcance y utilidad.

A diferencia de otras investigaciones que abordan la cuestión urbana y social desde las carencias o rezagos en servicios públicos, vivienda u organización vecinal, por citar algunas perspectivas habituales, el enfoque aquí adoptado parte del delito, de su composición y de su distribución espacial en las ciudades, para después relacionarlo con el entorno social. Y a partir de ambas variables derivar las bases de una política social preventiva para las comunidades urbanas que les permita recuperar espacios civilizados de convivencia y propiciar su desarrollo.

En la medida en que se trata de una experiencia en curso, cuyos parámetros conceptuales no han sido plenamente definidos, el diseño de una política social preventiva requiere fundarse en el estudio concreto de las comunidades y de su problemática particular para crear programas alternativos o adaptar los existentes. Como es conocido, la eficacia de estas acciones está fuertemente relacionada con su adecuación al contexto particular.

Los parámetros centrales de esta política dependen en gran medida del panorama específico del delito, de su composición y distribución espacial y social. Para esta política y sus programas es esencial la medición fina de la problemática, pues su eficacia y eficiencia dependen de la calidad y precisión de los datos y de una unidad espacial de análisis de escala microterritorial. Dicho de otro modo, la clasificación de la información para el conjunto municipal es valiosa, pero notablemente insuficiente para instrumentar programas y acciones eficientes y eficaces. La escala municipal de la información y de las estrategias públicas no permite arribar a la fase operativa eficaz de una política social alternativa, cuya mayor ventaja es su precisión y adecuación a espacios sociales lo más específicos posible. La perspectiva actual de las instituciones nacionales de seguridad pública tiene al municipio como unidad de análisis, lo cual es un avance para el diagnóstico, pero es impreciso para una intervención pública eficaz. Como diagnóstico carece inclusive de la precisión suficiente. Es importante insistir en que la incidencia delictiva no es un modelo de probabilidades que se distribuye uniforme en

el espacio social. Sus localizaciones son relativamente precisas y sus tendencias son identificables, reflejando una geografía específica en cada evento, agrupable con precisión en su conjunto.

La piedra angular de una política social preventiva es el diagnóstico preciso de los actos delictivos, de su composición y localización territorial, con una escala submunicipal que no exceda los límites de una colonia urbana. De hecho, la incidencia crea su propia geografía: a veces es el centro urbano; otras, un corredor periférico; unas más, áreas como islas en el horizonte de las ciudades; o una combinación de las anteriores. El diagnóstico de estos espacios permite establecer un orden de prioridad para la intervención social mediante estrategias y acciones adecuadas al perfil delictivo en cada caso. Por consiguiente, una tarea inicial básica es la identificación y delimitación de las áreas de atención social prioritaria en todo el territorio nacional por tipo de delito. La tipología de los delitos se sustenta en diferentes condiciones sociales, por lo cual su agrupamiento en algún indicador mayor es improcedente; se pierde además capacidad explicativa. La generación de mapas con estas características es la materia prima de una política preventiva y sus acciones. Los mapas pueden trazarse en lo inmediato para los municipios en las condiciones más críticas.

La política social preventiva no requiere descansar en algún tipo de delito preseleccionado, como pudieran ser los de *alto impacto*, según se les define en el ambiente judicial y en los medios de comunicación. Para nuestra perspectiva, el objeto principal son los delitos de mayor frecuencia que por este mismo motivo alteran real y directamente la vida cotidiana de las personas.⁸ Priorizar los delitos de mayor impacto es una decisión que puede no incidir en la vida cotidiana de las personas, no de manera directa al menos. La perspectiva predeterminada que escoge de

⁸ Esto no significa negar que los delitos de *alto impacto*, como los homicidios o secuestros, afecten la vida cotidiana, pues es obvio que provocan temor generalizado. Pero es mucho más probable que las personas sufran delitos como violencia intrafamiliar o robo en vía pública, por ejemplo, los cuales, debido a su frecuencia, se localizan en el entorno inmediato.

antemano un tipo o tipos de delitos, paradójicamente puede afectar el interés social último por inadecuación de la estrategia al contexto de que se trate. El resultado puede ser ajeno a la vida cotidiana, que es la que se pretende transformar.

Por tal motivo, la política social preventiva requiere definir la frecuencia de los delitos como base metodológica, independientemente de su jerarquía en el espectro delictivo, de su visibilidad pública o del orden jurídico. El análisis por frecuencia remite directamente a los efectos del delito sobre la vida cotidiana de las personas y sus bienes. Los delitos frecuentes son los que más amenazan el entorno de las mismas.

Como lo sugiere la distribución de los delitos y la violencia en los municipios del país, sobre todo donde su temporalidad ha alcanzado mayor nivel (en no más de una década), la relación entre delincuencia y espacios urbanos marginados no es una relación necesaria ni permanente. Es una obviedad, pero es necesario resaltarla: hay comunidades urbanas y rurales pobres básicamente libres de delincuencia y violencia; también hay casos notorios donde delito y violencia confluyen y provocan deterioro de condiciones sociales en espiral; también hay espacios comunitarios hoy deteriorados sin antecedentes delictivos sustantivos en su entorno habitual.

En estos últimos casos, el diseño de políticas públicas alternativas y preventivas tiene en primer lugar un propósito de restauración de las condiciones previas, lo cual puede ser una guía de diseño razonable. Sin embargo, el regreso en el tiempo no es un curso de acción viable en desarrollo social. El futuro esperado de civilidad y la restauración de la convivencia pacífica pasada de una comunidad pueden coincidir, pero las condiciones materiales y sociales de esa coincidencia serán muy diferentes. Toda política preventiva está llamada a construir futuro: se origina desde y para un horizonte prospectivo. Sin excluir aprendizajes del pasado, lo decisivo es el diseño y el movimiento hacia un escenario innovador construido, hasta donde las condiciones lo permitan.

Es necesario insistir en que la relación entre eventos delictivos y condiciones de marginalidad y pobreza no es mecánica ni inevitable. Incluso en el México contemporáneo urbano o rural es posible encontrar casos más numerosos de separación o distancia relativa que de coincidencia entre ambas variables. En este sentido puede argumentarse que los factores preventivos existen dentro de las comunidades, así que gran parte de la política social consiste en reactivarlos y potenciarlos, como las prácticas e instituciones públicas (sociales y gubernamentales, con independencia de su escala) que orientan y conducen la convivencia colectiva pacífica.

De hecho, la práctica común es la vigencia de estos factores de civilidad y de vida social con reglas básicas de convivencia, cuyo efecto es la toma de distancia de las conductas delictivas o violentas. Por supuesto, sin pretender que ese estatus relativamente pacífico implique desconocer la existencia de la desigualdad social y la discriminación (de género, por ejemplo), o que el entorno pacífico pueda experimentar rupturas violentas. El argumento aquí es enfatizar lo que pervive de manera más amplia y, especialmente, valorar que en las propias comunidades existen tendencias y prácticas de convivencia compartida, algunas con trayectoria de siglos, como en las comunidades indígenas, por ejemplo, otras en construcción, como en las ciudades de rápido crecimiento causado por la migración.

La segunda implicación de este argumento es que hace visibles los factores materiales y los no materiales (en sentido amplio) que inciden en la dinámica del delito y de la inseguridad en las comunidades. La evidencia demuestra que los factores materiales no conducen directa ni necesariamente al delito y la inseguridad, como sucede en muchas poblaciones con condiciones de vida precarias (sus problemas son otros). Como se verá en los estudios de caso, las situaciones de inseguridad y violencia en las comunidades combinan condiciones materiales y condiciones no materiales, ambas deterioradas. El

peor escenario es aquel donde ambas trayectorias se estimulan recíprocamente. La alternativa estratégica es precisamente desanudar esa interacción de factores, resolviendo tanto los problemas materiales como los no materiales, que con frecuencia son más determinantes, como los institucionales, en sentido sociológico amplio.

Por esta razón, la política social preventiva no debe atender sólo los aspectos materiales de las comunidades en situaciones de inseguridad y de violencia, sino simultáneamente los factores no materiales, siendo probable que estos últimos tengan mayor relevancia para lograr el objetivo. No parece razonable avanzar en los aspectos no materiales únicamente. Lo pertinente es un abordaje simultáneo mediante programas que orienten las acciones materiales al encuentro con los componentes no materiales como objetivo central.

Estudios de caso:
Panorama de delitos por municipio

El análisis comparativo de los municipios de Nogales, San Luis Potosí y Tapachula con base en las denuncias registradas por las autoridades locales, permite identificar un primer escenario de la composición de los delitos y, sobre todo, valorar su incidencia mediante su contraste recíproco.⁹ Del total de delitos registrados entre 2010 y 2011, considerando el conjunto de los eventos en ambos años, es notable que Tapachula concentre 62.5 por ciento, mientras que a Nogales corresponde 34.1 por ciento y a San Luis Potosí sólo 3.5 por ciento.

Sin evaluar los tipos de delitos considerados, puede apreciarse con claridad la enorme disparidad de su distribución en el país y, por consiguiente, sus efectos también dispares en las poblaciones locales. Dicho de otra manera, desde la pers-

⁹ Nota metodológica: la información estadística aquí presentada corresponde a los registros municipales de los años 2010 y 2011. Los datos capturados no tienen todo el rigor necesario pero permiten describir con precisión suficiente la tipología y localización territorial de los delitos. Su clasificación es la misma de las fuentes municipales.

pectiva de la vida cotidiana y de su interacción con algún tipo de delitos, la probabilidad de que el ciudadano sea víctima de ellos es mayor según el municipio de residencia. La situación extrema es la de Tapachula, en contraste con la de San Luis Potosí, notablemente mejor.

Una pregunta obvia a responder es si la política y programas de seguridad pública y los de desarrollo social reconocen estas desproporciones, dialogan entre ellas, se coordinan y actúan en consecuencia. Además, en este panorama no está considerado sólo un rubro de cantidades, sino especialmente de cualidades (tipos de delito), que obligan a diversas intervenciones a distintas escalas. Esta observación se ampliará adelante.

Cuadro 1. Registro de eventos delictivos por municipio

	Nogales		San Luis Potosí		Tapachula		Total
Año	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010-2011
Registros	4 416	1 835	408	231	7 407	4 061	18 358
Porcentaje	34.1		3.5		62.5		100

Fuente: Elaboración propia sobre la base del material recopilado por Martha Rojas Wiesner (El Colegio de la Frontera Sur), Martha Miker Palafox (El Colegio de la Frontera Norte) y José Santos Zavala (El Colegio de San Luis Potosí).

Un dato adicional del cuadro 1, es el significativo descenso del número de eventos delictivos entre 2010 y 2011 en todos los municipios, incluso en el problemático Tapachula, lo cual sugiere que las iniciativas públicas respectivas han tenido efecto positivo y eficacia relevante. Esto sin preguntar ahora por el origen de las acciones (federales, estatales, municipales o de la sociedad local).

Es importante analizar el descenso del número de eventos desde la perspectiva del tipo de delito involucrado. En el caso de Nogales es significativa la reducción de homicidios, asaltos, secuestros y robos, cuya disminución oscila entre 60

y 80 por ciento, lo cual es muy relevante. No obstante, otros delitos como robos a casa habitación, violencia familiar y violación, si bien han tenido una reducción importante (de 50 % o menos), su descenso es menos significativo. Esta diferencia no demerita el notable esfuerzo social e institucional del municipio de Nogales en un plazo tan corto como un año. La intención del contraste es enfocar los eventos más cercanos al entorno de vida más cotidiano de las personas.

En otros términos, en Nogales se aprecia un gran esfuerzo para reducir los delitos de *alto impacto*, habitualmente perpetrados por bandas criminales con algún grado de organización. Reconociendo los resultados alentadores en este terreno, el escenario de otros tipos de delitos, como la violencia familiar, demanda esfuerzos complementarios.

Las condiciones de San Luis Potosí, por su parte, corresponden a una situación no crítica en comparación con los otros dos municipios del estudio. Debido a la baja escala de su estadística delictiva y desglose por tipos de delitos, su situación no puede ser revisada desde un punto de vista cuantitativo. No obstante, considerando el conjunto de eventos, también muestra una mejora notable entre 2010 y 2011, con una reducción cercana a 50 por ciento, siendo significativa la disminución del robo en todas sus modalidades. El reto en este municipio es seguir la ruta de mejora y preservar su relativa tranquilidad, enfrentando de inmediato y con decisión todo signo de deterioro, para lo cual es imprescindible un sistema de medición y un análisis detallado y eficiente.

El municipio de Tapachula, como se ha indicado, se encuentra en una situación crítica y seguramente entre las más desafiantes del país. Durante el período referido ha mejorado sustancialmente (reducción de eventos cercana a 50 por ciento), pero su escala es notablemente superior a la de Nogales, con la que comparte su condición fronteriza, si bien en regiones con niveles de desarrollo y perfiles sociales muy diferentes. Dado su menor desarrollo, alta migración y particular complejidad fron-

teriza, no sorprende que en Tapachula exista gran inquietud y movilización popular, posiblemente no muy organizada, pero que refleja un ambiente de malestar social muy extendido, sin paralelo con los otros municipios. Estas movilizaciones caen en la categoría de *disturbios*, como los registra la estadística municipal, el mayor rubro, y refiere a eventos colectivos de perfil social y político, que confrontan al *orden público* y transgreden la ley local, por lo menos como se define en este municipio.

Esto indica que el *grado de exposición* de los residentes en México a eventos delictivos está determinado en gran medida por el municipio en que habitan y, dentro de éste, por las zonas en que residen o transitan. De entrada hay aquí una más de las desigualdades nacionales, en el nivel de riesgos, que puede ser menor en algunas comunidades y muy alta en otras. Esta es una razón más que suficiente para el diseño e instrumentación de políticas públicas –*sociales y de seguridad*– claramente diferenciadas por localidad (micro espacios, insistimos), por escala de recursos y por tipo de intervención.

Ejes del delito por municipio

La comparación entre los tres municipios permite concluir que la delincuencia y la violencia del país se distribuyen muy desigualmente, tanto en intensidad como en composición. No obstante, la sensación de inseguridad de los ciudadanos tiende a generalizar, sobre todo si no se especifican los objetos de amenaza, por lo cual es probable que esa percepción sea similar entre los residentes de los tres municipios analizados, sin importar si su entorno real muestra rasgos muy distintos. Es decir, es factible la coexistencia de una percepción común con niveles de incidencia delictiva y tipos de eventos desiguales. Reconociendo lo anterior, la política pública debe trascender las generalizaciones de los diagnósticos, sobre todo en las acciones respectivas. Se requiere diseñar políticas y programas con la mayor especificidad para cada situación local.

Tapachula

Como se ha indicado, los tres municipios analizados reflejan distintas composiciones de delitos cuyo análisis conduce a políticas también distintas. Los principales tipos delictivos de Tapachula son: *a)* disturbio (con toda la diversidad de situaciones que implique el término); *b)* contra la seguridad de la comunidad (embriaguez, escándalos en vía pública); *c)* violencia familiar; *d)* lesiones, y *e)* daños en las cosas culposos. Estos cinco tipos totalizan 53.6 % del escenario municipal. Su atención mediante iniciativas públicas y sociales específicas modificaría sustancialmente la incidencia que este municipio muestra en comparación con Nogales y San Luis Potosí.

En particular, el tipo *disturbio* refiere a sucesos cuyo fondo es alguna protesta o manifestación de inconformidad o de agravio social frente a las autoridades locales (u otras), expresada por pequeños o grandes grupos de personas, y que por su forma implica alteración del orden público. El disturbio puede ser espontáneo o premeditado, pero su efecto siempre será la alteración de un ambiente local real o supuestamente pacífico. El disturbio en Tapachula sugiere una estrecha conexión con determinadas condiciones sociales, necesariamente ligadas a la no provisión relativa o total de determinados servicios o bienes colectivos, cuya demanda altera el orden si la ciudadanía no tiene acceso a mecanismos de encuentro con las autoridades gubernamentales.

Estas formas disruptivas de acción colectiva reflejan una notable ausencia de articulación entre demandas sociales y autoridades (municipales, particularmente), cuya funcionalidad adecuada permitiría la comunicación e integración pacífica y formal de las necesidades manifestadas en las agendas gubernamentales. El disturbio ha sido tradicionalmente recurso de presión social de última instancia hacia la autoridad y también una forma tradicional de negociación política social, lo cual puede ser coherente con las prácticas políticas corporativas tradicionales chiapanecas aún activas.

Las características del disturbio ilustran los componentes materiales y los no materiales como factores de eventos delictivos. En este caso, la figura delito debe tomarse con todos los matices. Entre los componentes materiales deben considerarse las condiciones de exclusión de servicios públicos, por ejemplo. Entre los componentes no materiales debe considerarse el rol de las instituciones, de los funcionarios públicos y las prácticas político burocráticas excluyentes. A veces, detrás del disturbio hay entidades gubernamentales inaccesibles a la ciudadanía. El disturbio combina así necesidades colectivas no atendidas –tan básicas como agua en las viviendas u otros servicios indispensables– con la incapacidad institucional, material y sobre todo política, sin la mínima integración del interés colectivo. La dimensión institucional hace claramente su parte en el surgimiento y ampliación del problema.

Después del disturbio, el tipo delictivo más numeroso en Tapachula son las conductas *contra la seguridad de la comunidad*, las cuales derivan del alcoholismo y el escándalo en vía pública. También en este caso, la variable principal son los altos niveles de alcoholismo, como lo muestran los registros municipales, y que más bien debería clasificarse como falta administrativa. El alcoholismo como problemática de salud compleja, sin duda agudizada por entornos sociales de pobreza, con sus efectos sobre los espacios vecinales y familiares, seguramente está vinculado con el delito siguiente en incidencia: violencia familiar.

La *violencia familiar*, muy extendida en Tapachula, refiere a situaciones sociales y culturales que establecen relaciones de poder desiguales y jerarquizadas entre los miembros de una familia, reflejadas en actos de violencia que afectan particularmente a mujeres y a menores. Estas condiciones de opresión interna en los hogares se amplifican en escenarios de pobreza y de marginación social, como se mostrará en la revisión de las condiciones sociales de este municipio.

El cuarto grupo de delitos son las *lesiones*, con una conexión social altamente probable de perfil no material, igual que los delitos ya descritos. Este tipo delictivo se conecta en principio con ambientes propensos a la agresividad social, a su vez ligados a entornos cercanos a la anomia, con poca o nula vigencia de una autoridad que resuelva diferencias o disputas que en su mayoría son de origen vecinal. En términos más amplios, las lesiones se asocian a entornos urbanos con notoria fragilidad del estado de derecho y condiciones mínimas para relaciones sociales pacíficas, y ausencia de redes sociales que suplan funcionalmente la ausencia gubernamental, como las organizaciones religiosas, vecinales o la misma familia. Estas situaciones son potenciadas también por la pobreza, la exclusión social y los entornos urbanos precarios. El panorama nos recuerda la enorme importancia de la dimensión vecinal del estado de derecho y de la autoridad institucional y moral capaz de evitar y conciliar diferencias. Su presencia o acceso efectivo es fundamental para la vida cotidiana; su carencia, grave déficit.

El quinto grupo de delitos en importancia en Tapachula es *daños en las cosas culposos*, el cual parece variante del anterior, sólo que en este último la agresividad y la tensión se manifiestan en los objetos. El balance conduce a dibujar un entorno similar al de lesiones, que combina factores de agresividad con ausencia de un marco normativo eficaz y de instancias de autoridad –gubernamental o civil– capaces de regular y resolver diferencias.

Las cinco categorías de delitos, como se ha indicado, explican poco más de la mitad de la incidencia delictiva municipal total, de suyo elevada. El primero, el cuarto y el quinto grupos están fuertemente ligados a un entorno institucional muy precario con débil o inexistente comunicación entre demandas sociales y autoridades locales, además de notable inoperancia del estado de derecho, de las instancias de autoridad y de las normas de convivencia pacífica en los entornos cotidianos de vida. La conclusión es del todo relevante: gran parte del pro-

blema delictivo de Tapachula radica en esas agudas deficiencias del marco institucional que rige a la población. En efecto, podría decirse que este municipio comparte su situación con otros municipios, considerando la dimensión material, pero con una deficiencia institucional extrema, que genera condiciones donde las lesiones, la violencia intrafamiliar, el daño a objetos y los disturbios adquieren niveles muy altos en comparación con otros municipios del país.

En suma, la experiencia de Tapachula patentiza que las condiciones mínimas de civilidad social y pública descansan en gran medida en la calidad del entorno institucional local—incluyendo instancias no gubernamentales—, no sólo como necesidad del municipio en general, sino especialmente de las comunidades. Las situaciones cercanas a la anomia estimulan formas primarias y de fuerza para resolver diferencias entre personas y dentro de las familias.

El acceso a la justicia —reconocimiento social de normas y especialmente de las instituciones y actores que garantizan su cumplimiento—, así sea en situaciones aparentemente menores, requiere localizar esos factores de justicia al nivel de las comunidades, particularmente en aquellas con mayor tensión social. Para estas comunidades es fundamental disponer de instancias efectivas de regulación, solución y acceso a la justicia para situaciones cotidianas (como pudieran ser los olvidados jueces de paz). En otras experiencias, la familia, la escuela, las iglesias, las redes vecinales y los usos y costumbres en comunidades indígenas, entre otros, funcionan como instituciones reguladoras complementarias. En el caso que nos ocupa, estos roles complementarios evidentemente son muy débiles o inexistentes.

La experiencia de Tapachula pone en relieve el papel clave de las instituciones gubernamentales —especialmente los ayuntamientos— como instancias y actores decisivos para la convivencia comunitaria (microterritorial) y municipal. Su fragilidad o ausencia puede convertirse en factor condicionante de tensión

social y agresividad vecinal y familiar, especialmente en entornos urbanos y sociales marginados del desarrollo.

Por consiguiente, la dimensión institucional y sus limitaciones no son una simple ausencia, sino que pueden constituirse en factores activos de la formación y ampliación de escenarios sociales negativos para la convivencia comunitaria y familiar. Como lo muestra especialmente el perfil de los delitos en Tapachula, los factores no materiales son esenciales para prevenir la inseguridad y sus formas extremas como la violencia. Esto no significa restar importancia a los factores materiales, pero es claro que los no materiales son detonantes y multiplicadores del tipo de delitos que afectan cotidianamente a la población.

Nogales

Desde una perspectiva cuantitativa, la situación delictiva de Nogales no es tan grave como la de Tapachula; no obstante, la composición de los delitos refleja una problemática propia de riesgo elevado para la población. En general, el desafío más grave se concentra alrededor del robo en varias de sus modalidades, lo cual ilustra una práctica delictiva especializada y extendida en el municipio, probablemente de perfil organizado. Los cinco principales delitos son los siguientes: *a)* robo con violencia; *b)* robo; *c)* asalto; *d)* robo en lugar cerrado, y *e)* violencia familiar. En conjunto, estos delitos sumaron 74.2 por ciento de la incidencia delictiva en el municipio en 2010 y 2011.

De entrada, la composición de los delitos en Nogales sugiere la existencia de una vertiente especializada de la delincuencia, notablemente diferente a la de Tapachula, tanto en su contenido como en sus fuentes. El perfil delictivo de Tapachula descansa en un deficiente basamento social-institucional. En Nogales no se identifican los mismos fundamentos. Por su amplitud y especialización, las variantes de robo sugieren una actividad de grupos delictivos con alguna estructura operativa estable y que, posiblemente, encuentran espacios de impuni-

dad en los cuerpos policíacos de la localidad; o bien éstos son notoriamente insuficientes o están enfocados en otros escenarios. Además, parece existir algún circuito formal o informal que posibilita la comercialización de objetos robados, cuando el objeto del delito no es dinero en efectivo.

Después de las cuatro modalidades de robo, el quinto delito más frecuente en Nogales es la *violencia familiar*. A diferencia del robo, en este sí pueden identificarse factores sociales, culturales y jurídicos (aplicación laxa de las normas) alrededor de prácticas de subordinación, opresión y violencia en las familias, particularmente contra mujeres y menores. Como es lógico, las políticas alternativas para el primer grupo de delitos son notablemente distintas que las de este último. Mientras que en el primer grupo pudieran ser eficaces las iniciativas policíacas y preventivas, además de anular los circuitos de comercialización de objetos robados y asegurar la impartición de justicia, en los delitos de violencia familiar una estrategia similar sería impertinente. La ruta alternativa para erradicar la violencia familiar requiere programas y acciones de comunicación y educación para la revaloración de la mujer y los menores, de sus derechos y de los principios de respeto e igualdad, así como de la operación de instancias de justicia eficaces, accesibles al entorno inmediato de las víctimas y que evite la impunidad de los infractores.

Desde la perspectiva del planteamiento de los factores materiales y no materiales de la inseguridad, el diagnóstico de Nogales aquí esbozado indica la preeminencia de los segundos, de manera contundente ante la violencia familiar. Y en segundo término, ante la extendida práctica del robo en sus diferentes modalidades, los factores que indirectamente estimulan las condiciones de impunidad, como la relativa facilidad para cometerlo por carencia de iniciativas preventivas. Inciden en esta situación el equipamiento urbano indirectamente propicio para estos eventos, una seguridad preventiva inoperante, cuerpos policíacos insuficientes o no orientados a

este rubro, hasta un sistema de justicia no funcional, como es común en el país.

La situación de Nogales refleja un caso donde la política social preventiva se orienta de manera más directa a la seguridad desde el lado coercitivo, lo que establece las condiciones materiales que posibilitan los robos, más cierta ineficacia de la impartición de justicia penal. La comunidad lastimada no es similar a la de Tapachula, como tampoco sus fuentes y tipos de delitos, menos aún la escala.

Una política social preventiva en Nogales sería muy distinta a la de Tapachula. El perfil de su escenario delictivo así lo obliga, considerando su tipología y evidentemente su escala. En el caso de Tapachula predomina la necesidad de instituciones en general; en Nogales predomina un modelo tradicional de vigilancia policiaca y de impartición de justicia penal. Ambos municipios tienen alta violencia familiar pero a escalas diferentes. Es posible que en este caso los programas y acciones tengan más elementos en común, desde las dimensiones culturales hasta las medidas de protección a víctimas y las sanciones correspondientes. En todo caso, los contrastes entre ambas ciudades fronterizas envían un mensaje muy directo para evitar los diagnósticos homologados.

San Luis Potosí

La situación del municipio de San Luis Potosí es mucho mejor que la de Tapachula y Nogales desde una perspectiva cuantitativa, agrupando al conjunto de los delitos. No obstante, considerando los cinco principales tipos, el municipio afronta sus propios desafíos de significativa dimensión y características. Los delitos más frecuentes son: *a)* robo (excluyendo el robo a casas habitación y de automóviles); *b)* portación de objetos aptos para agredir; *c)* lesiones; *d)* violencia familiar; y *e)* conducción de vehículos en estado de ebriedad o drogadicción. Estos delitos equivalen a 62.2 por ciento de los eventos entre 2010 y 2011.

El robo¹⁰ equivale a 31 por ciento del total de eventos entre 2010 y 2011, lo que sugiere una actividad sistemática similar a la de Nogales, pero a escala mucho menor. El robo suma casi un tercio de la incidencia delictiva en San Luis Potosí, así que su atención reduciría drásticamente el nivel total de delincuencia en el municipio.

El segundo grupo de delitos registrados en el período es la *portación, fabricación o importación de objetos aptos para agredir* (10.3 %) sin incluir armas de fuego, cuya laxa definición permite incluir la portación de objetos de uso cotidiano —navaja suiza, por ejemplo— y a partir de ahí incurrir en eventuales excesos de clasificación de delitos. No obstante, considerando al robo como actividad intensa en el municipio, es posible que tales objetos sean parte del equipo para robar y de las eventuales provisiones de defensa (sin pretender justificar ni una ni otra situación). Lo interesante en todo caso es que estos objetos tienen una alta probabilidad de estar ligados al robo del lado del delincuente y de la víctima. Si la frecuencia de la segunda probabilidad es alta, se estaría ante el reconocimiento social de una incapacidad institucional para la protección de las personas y de sus bienes, paralelo a la necesidad de portar instrumentos de protección o contra la inseguridad percibida por determinadas personas.

El cuarto grupo de delitos en San Luis Potosí es el de *lesiones*, 9.5 por ciento de los eventos en un universo delictivo relativamente pequeño. Sin embargo, su incidencia sugiere un cuadro de tensiones sociales cotidianas, donde diferencias triviales entre personas pueden degenerar en violencia física. La posterior revisión del escenario social donde suceden estos delitos permitirá evaluar su conexión con pobreza y marginalidad urbana.

El cuarto delito en la escala en San Luis Potosí es la *violencia familiar*, común a los tres municipios de este estudio y que patentiza los rezagos sociales, culturales y jurídicos que lo pro-

¹⁰ La categoría incluye robo a transeúntes, en lugares cerrados y otros tipos; no incluye robo de vehículos, autopartes y a casa habitación.

pician en el espacio inmediato de las personas. Su porcentaje es 6.7 por ciento de los delitos entre 2010 y 2011 y sus alternativas son similares a las descritas previamente para Nogales.

El quinto delito de relevancia cuantitativa para San Luis Potosí es la *conducción de vehículos en estado de ebriedad o de drogadicción*, conducta típicamente urbana que cuando no tiene consecuencias graves (choque, atropellamiento de persona) se clasifica como falta administrativa. Su comisión equivale a cinco por ciento de los delitos del municipio. Si bien obliga a implementar políticas municipales correctivas, su superación no tendría el impacto que tendría la superación del robo si se considera su efecto cuantitativo o la sensación de seguridad que ganaría la comunidad.

Lo sobresaliente en San Luis Potosí es la baja escala de los eventos delictivos por su frecuencia. El caso muestra la situación de otras ciudades con situación de “normalidad”, cuya tarea central es la preservación de ese ambiente y la reducción de los picos delictivos. No se excluye que las condiciones materiales de San Luis Potosí sean en muchos aspectos similares a Nogales e incluso a Tapachula, considerando déficits urbanos, precariedad de viviendas o indicadores de pobreza. Considerando estos puntos de coincidencia, para San Luis Potosí significaría que el municipio tiene una funcionalidad exitosa de lo que hemos denominado factores no materiales, ya sean institucionales gubernamentales o civiles, como las redes religiosas o las asociaciones vecinales, incluyendo por supuesto a las redes familiares y sus relaciones internas.

*Hacia una política pública alternativa
y diferenciada por contextos*

A grandes rasgos, puede concluirse que el panorama delictivo en los tres municipios plantea rutas de políticas públicas diversas. Si se hace abstracción de las escalas cuantitativas, en Tapachula es notable la necesidad de estrategias que fortalezcan el marco institucional local respecto de demandas sociales,

condiciones de convivencia vecinal y familiar, servicios públicos y un estado de derecho eficaz a escala microterritorial. Este marco institucional local corresponde en gran medida al gobierno municipal, pero no exclusivamente. La presencia *local* de los niveles de gobierno estatal y federal también es decisiva.

La ruta de política alternativa para Tapachula no es igual que la necesaria en Nogales. Considerando la escala del robo con violencia y robo en general, Nogales sufre una actividad delictiva especializada difícil de controlar y que se ha constituido en rasgo de su vida cotidiana. Hay necesidad de estudios más detallados de este delito para perfilar mejor a sus actores y su *mercado*. Por lo pronto, la sistematicidad de la comisión de este delito sugiere la presencia de bandas especializadas, cuyo combate requiere en primera instancia iniciativas de perfil policiaco y de inteligencia.

El escenario de San Luis Potosí es parecido al de Nogales pero en una escala mucho menor y menos grave. En primera instancia, este municipio comparte con Nogales la ruta de perfil policiaco y preventivo como alternativa, pero la escala de los recursos necesarios es muy diferente. La situación de San Luis Potosí es la preservación de los espacios sociales y urbanos en condiciones de inseguridad bajas o nulas. Es prioritaria la canalización de recursos en esa dirección y menos recursos para atender situaciones de delincuencia mayor, sin sugerir que éstas carezcan de relevancia.

En resumen, los tres casos estudiados permiten trazar tres grandes rutas de política pública alternativa según sus peculiaridades, privilegiando: *a)* dimensión institucional y social; *b)* dimensión policiaca y preventiva y *c)* dimensión de preservación y cuidado de los contextos de convivencia pacíficos. Ninguna de estas dimensiones excluye a las otras; lo pertinente es su convivencia como estrategia local. No obstante, su traducción en programas y acciones concretas requiere adecuación al contexto y asignación diferenciada de recursos y de acciones apropiados a cada caso.

Perspectiva espacial de la incidencia de delitos

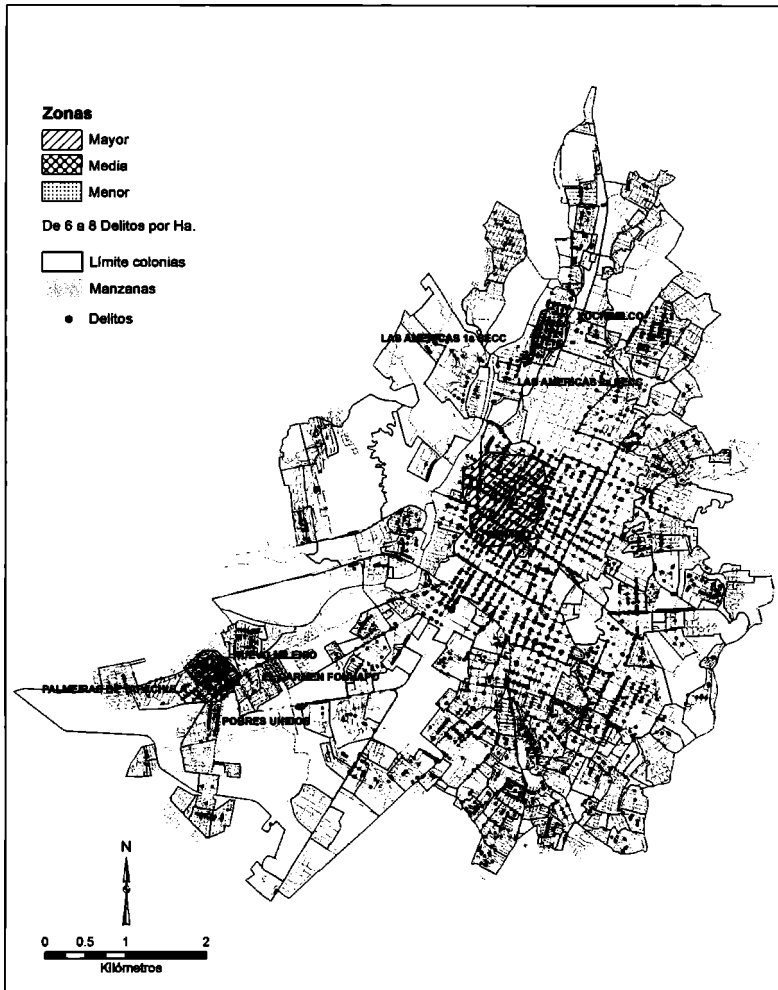
El análisis espacial de los eventos delictivos permite identificar y clasificar áreas submunicipales de concentración y, en sentido inverso, áreas relativamente ajenas. Desde la perspectiva de políticas públicas preventivas y reconociendo recursos limitados, la perspectiva microterritorial es eficaz y eficiente como herramienta de diagnóstico y como base para diseñar e instrumentar estrategias y acciones con focos de intervención precisos.

Tapachula

En el caso de Tapachula, el municipio con mayor número de eventos delictivos, si bien su dispersión es notable en el territorio municipal, también es cierto que la mayoría de ellos –considerados en conjunto, con independencia de su tipología– se concentran en tres áreas urbanas, que a su vez reflejan su propio nivel de incidencia. En orden de concentración: *a)* zona centro: centro de la ciudad; *b)* zona suroeste (colonias Nuevo Milenio, Palmeiras de Tapachula, El Carmen Fonhapo y Pobres Unidos, y *c)* zona noroeste (colonias Las Américas Primera Sección, Las Américas Segunda Sección y Xochimilco). De entrada, estas áreas se definen a sí mismas como prioritarias para las políticas de intervención, cada cual conforme a su propio diagnóstico delictivo (mapa 1).

Como puede apreciarse –a pesar de imprecisiones o limitaciones técnicas– la información disponible de delitos en las áreas urbanas del país permite hacer diagnósticos a escala microterritorial. Esto hace posible diseñar estrategias ad hoc con alta precisión, lo cual incrementa la eficacia y eficiencia de los recursos invertidos. La atención y control de las áreas con mayor incidencia permitiría una reducción sustantiva de los indicadores municipales de delitos y, por consecuencia, un beneficio muy significativo para la población.

Mapa 1. Zonas de concentración de delitos en Tapachula, Chiapas

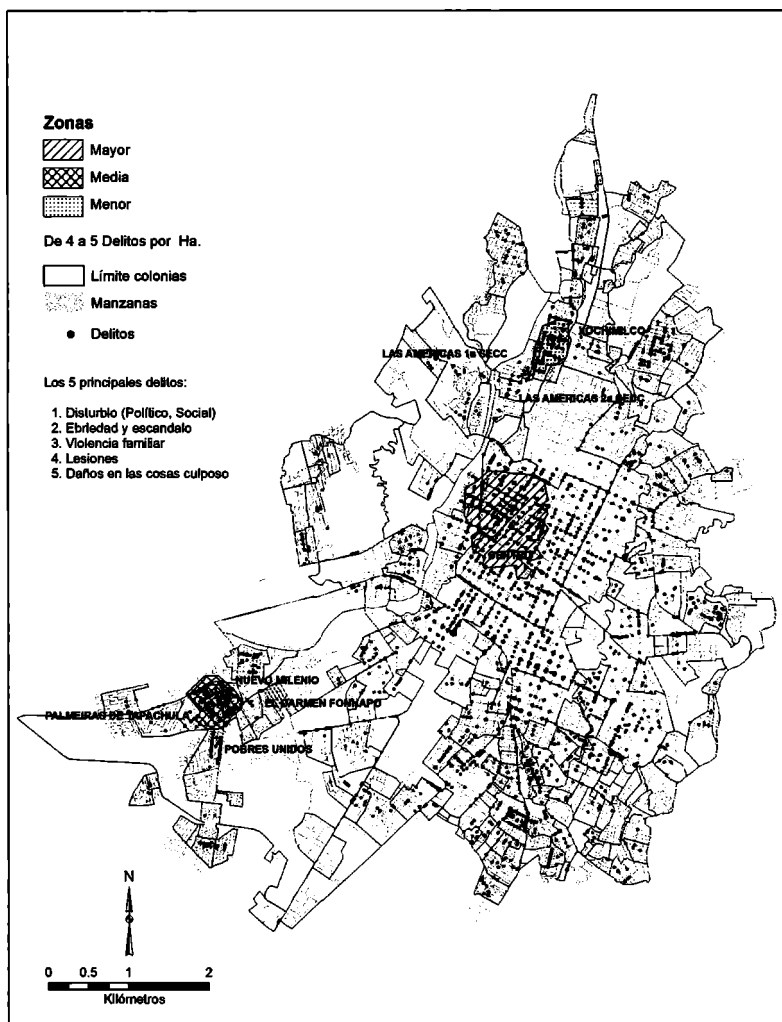


Fuente: Consejo Municipal de Seguridad Pública de Tapachula, 2010-2011.

Ahora bien, si el análisis espacial de los delitos en Tapachula se concentra en los cinco principales, las implicaciones son interesantes. En primer término, las áreas urbanas con mayor incidencia tienen un cambio significativo, si bien siguen prevaleciendo las tres revisadas previamente. Si en el análisis

previo la zona centro aparecía como número 1, ahora pasa a la posición 2; la zona suroeste, que tenía la posición 2, ahora ocupa la posición 1, mientras que la zona noroeste permanece en la posición 3 (mapa 2).

Mapa 2. Zonas de concentración de los 5 principales delitos en Tapachula, Chiapas



Fuente: Consejo Municipal de Seguridad Pública de Tapachula, 2010-2011.

Es decir, cuando se seleccionan los delitos por su frecuencia, aquellos que definen el perfil delictivo del municipio y que afectan más a la población (en Tapachula explican 53.6 por ciento de la incidencia entre 2010 y 2011), la geografía de las zonas prioritarias cambia y, por consiguiente, sugiere otro orden de objetivos de política pública. Para el caso analizado, la zona centro deja de tener la posición número 1, la cual ahora es ocupada por la zona suroeste de la ciudad.

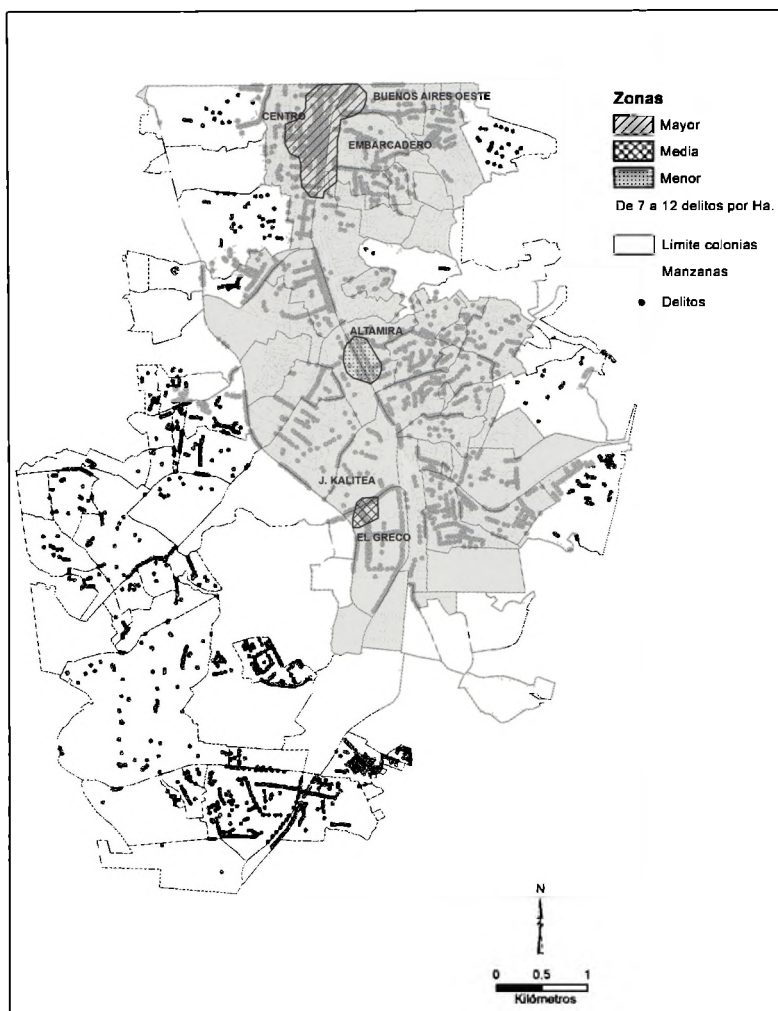
Considerando las características de los cinco delitos principales –disturbios, contra la seguridad de la comunidad (ebriedad, escándalo), violencia familiar, lesiones y daños en las cosas culposos– no sorprende que éstos se concentren en áreas de alta marginación social y urbana; dado su contenido ligado a deficiencias o exclusiones en servicios públicos y otros de naturaleza institucional, su conexión con esas condiciones resulta coherente. Sin ser causas determinantes mecánicas, no cabe duda que estos factores potencian el escenario delictivo.

La ventaja de concentrar el análisis en los cinco principales delitos en el municipio es que permite concentrar recursos en objetivos más precisos desde el punto de vista del índice delictivo y la perspectiva espacial y social (zonas y grupos de población focalizados). Se pueden definir estrategias más eficientes y eficaces, de impacto directo en las poblaciones y el conjunto municipal. Para la política social alternativa es muy relevante localizar las áreas urbanas de intervención y la claridad en las metas al identificar los principales delitos y sus espacios de incidencia.

Nogales

El municipio de Nogales también es susceptible de análisis en los dos niveles previos. En el primero, que revisa la totalidad de los delitos e identifica sus mayores frecuencias en el mapa urbano, el resultado define tres zonas claramente diferenciadas: a) zona norte: centro de la ciudad y colonias

Mapa 3. Zonas de concentración de delitos en Nogales, Sonora

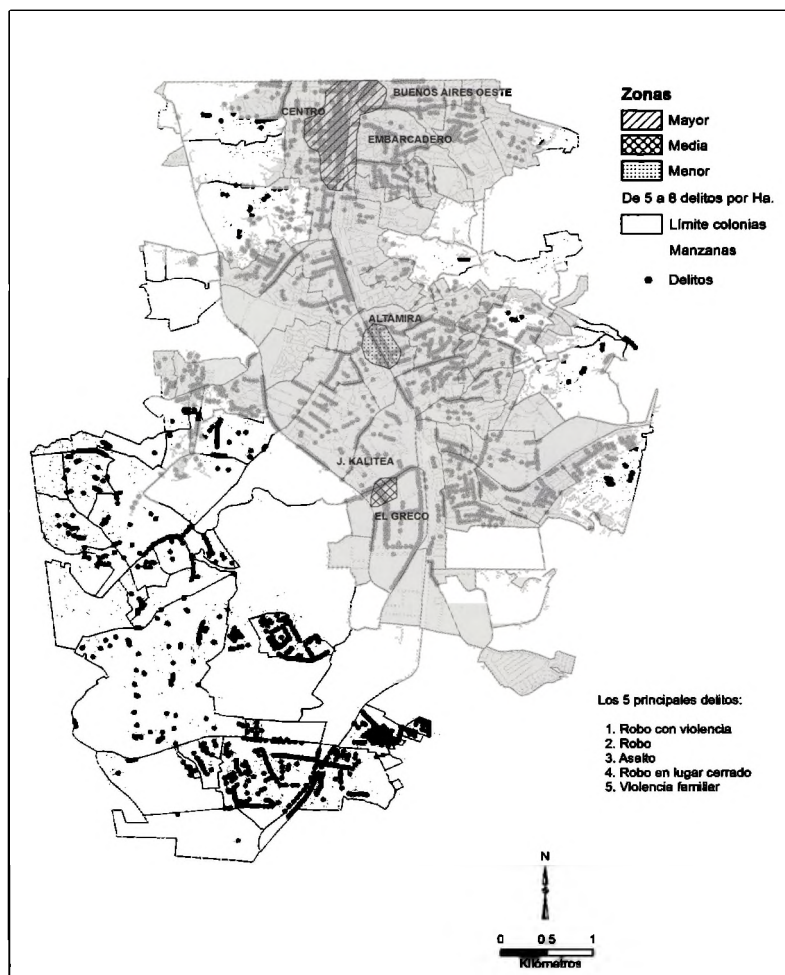


Fuente: Consejo Municipal de Seguridad Pública de Nogales, 2010-2011.

aledañas: Buenos Aires Oeste y Embarcadero; *b*) zona sur: colonia El Greco y J. Kalitea, y *c*) zona central: colonia Altamira. Desde el punto de vista espacial, estas zonas definen áreas de atención prioritaria que concentran gran parte de la incidencia delictiva y cuyo control redundaría en su reducción sustancial.

Por otro lado, en el escenario de los primeros cinco delitos, a diferencia de Tapachula, el orden de relevancia de las tres zonas principales de Nogales no se modifica. Hay una misma estructura de delito que se repite en las principales zonas, tanto desde el conjunto de los eventos, como considerando únicamente a los cinco más frecuentes.

Mapa 4. Zonas de concentración de los 5 principales delitos en Nogales, Sonora



Fuente: Consejo Municipal de Seguridad Pública de Nogales, 2010-2011.

San Luis Potosí

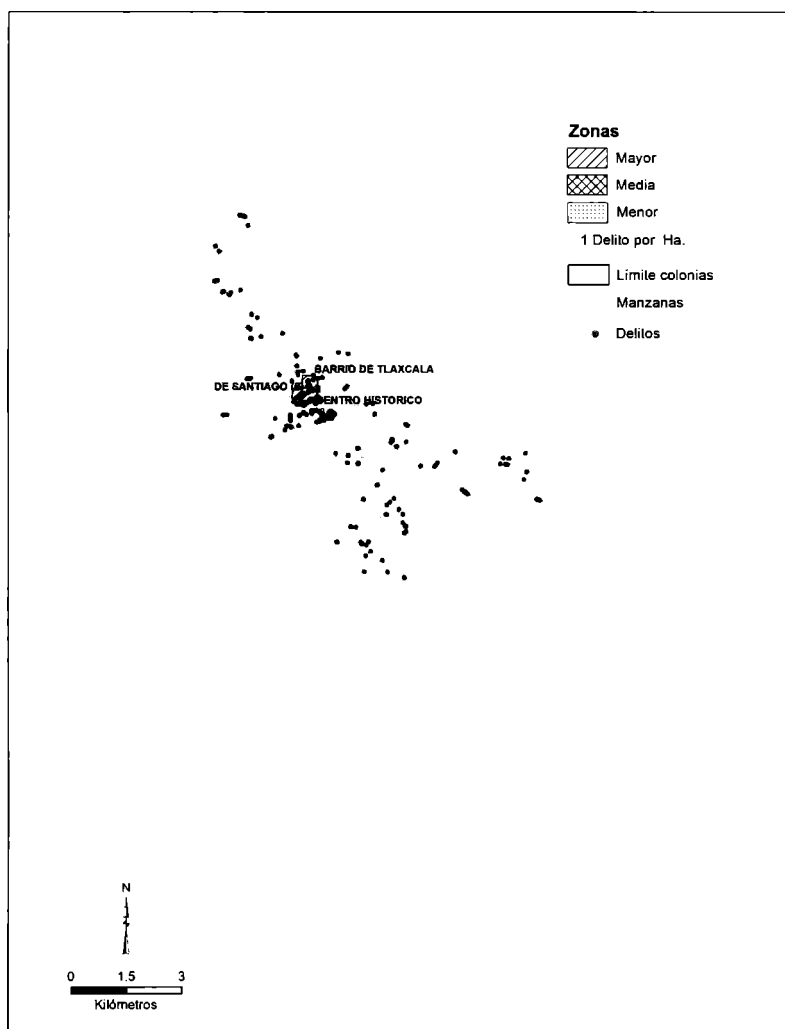
Como se ha indicado, el municipio de San Luis Potosí es el que muestra menor número de eventos delictivos, mucho más bajo que Tapachula y Nogales. Por este motivo, la identificación de las áreas urbanas de incidencia resulta menos evidente. De hecho, sólo se pudo identificar una sola área: la zona centro: Centro Histórico y los Barrios de Tlaxcala y de Santiago, como lo muestra el mapa respectivo (mapa 4). De igual manera, cuando se analiza los cinco delitos más frecuentes, la única zona identificable es esta misma zona centro, (mapa 5).

Las áreas identificadas en los municipios de Tapachula, Nogales y San Luis Potosí muestran una trayectoria delictiva que explica en gran parte la tendencia del conjunto municipal. Esta conexión ratifica la necesidad de políticas sociales preventivas con diseño para cada caso. Como podrá apreciarse en los mapas, la geografía de los eventos delictivos permite instrumentar estrategias específicas desde esta perspectiva espacial: la dimensión micro adquiere grados de precisión excepcional.

El elemento fundamental de una política social preventiva deriva de esa localización puntual: todas sus iniciativas pueden tener una ruta de distribución con alto grado de precisión. Suficiente no sólo para identificar un municipio entre muchos otros; no sólo para identificar una colonia entre otras más, sino lo suficiente para *localizar* recursos e iniciativas por áreas precisas, como tramos de calle de determinadas colonias. Podrían instrumentarse intervenciones comunitarias con alta precisión espacial, lo cual incidiría en el cambio social de grupos de población claramente definidos.

La dimensión de escala comunitaria, no obstante, no excluye las lecciones aprendidas y los elementos comunes. La combinación específica de estos elementos de una política social preventiva comunitaria –se puede ahora agregar este adjetivo– está orientada a generar un producto específico, el

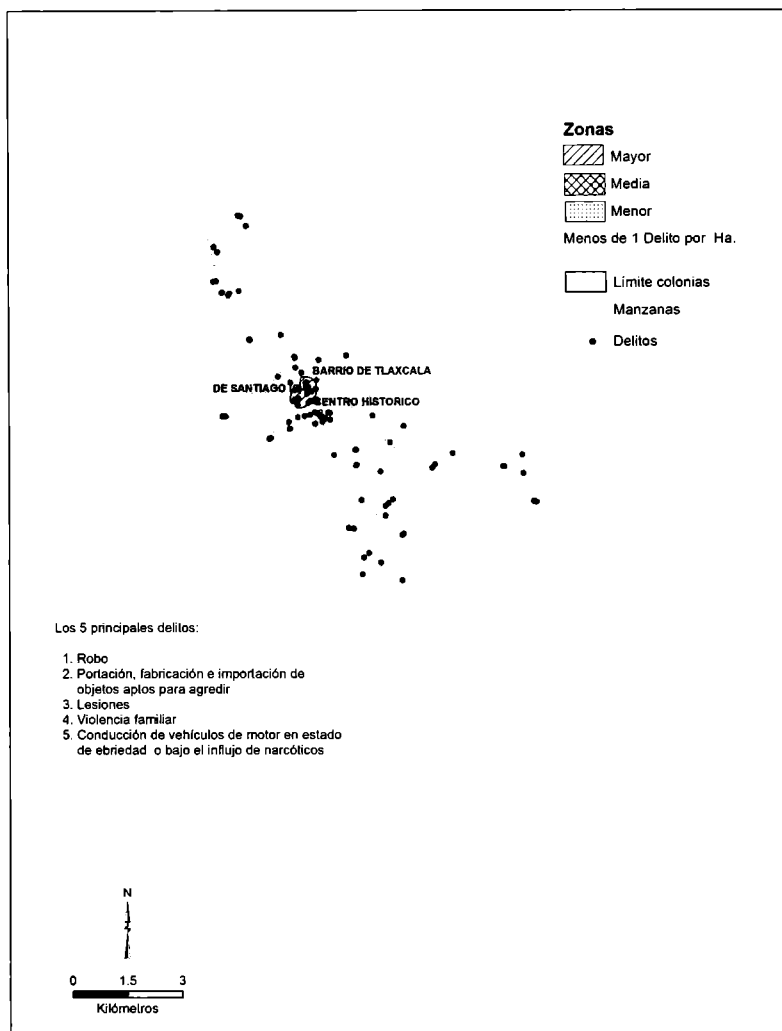
Mapa 5. Zonas de concentración de delitos en San Luis Potosí, S. L. P.



Fuente: Consejo Municipal de Seguridad Pública de San Luis Potosí, 2010-2011.

pertinente para cada comunidad objetivo. Pero no se excluye que algún elemento destinado a determinada comunidad sea también útil para otra. Por ejemplo, en los casos estudiados el reto de la violencia familiar es común a las colonias de Tapa-

Mapa 6. Zonas de concentración de los 5 principales delitos en San Luis Potosí, S. L. P.



Fuente: Consejo Municipal de Seguridad Pública de San Luis Potosí, 2010-2011.

chula, Nogales y San Luis Potosí, con distintos grados de intensidad. No obstante, una iniciativa promotora de la cultura de la igualdad entre géneros y de los derechos de menores a escala comunitaria puede adquirir formas similares en distin-

tos espacios. De entrada, la diferencia entre cada comunidad puede ser la intensidad y la posición de esta iniciativa en el conjunto de la problemática comunitaria. La problemática de Tapachula es más apremiante y requiere más recursos que la de San Luis Potosí. Pero al mismo tiempo, la iniciativa para cada comunidad puede ir acompañada de distintos elementos en contenido, escala y recursos. Con base en este conjunto de intervenciones a escala comunitaria, la política social preventiva podrá acumular una cartera de iniciativas y acciones especializadas en problemáticas específicas (delitos), construyendo con base en esa experiencia programas específicos destinados a otras comunidades.

Bibliografía y documentos consultados

- BANCO MUNDIAL, 2014, *Poverty and Equity. Mexico*, Nueva York, en <<http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/MEX>>, consultado el 28 de abril de 2014.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (Coneval), 2013, Anexo estadístico de pobreza 2010-2012, México, en <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Anexo-estad%C3%ADstico-pobreza-2012.aspx>>, consultado el 14 de enero de 2014.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (Conapo), 2014, Índices de marginación, México, en <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion>, consultado el 28 de abril de 2014.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, 2012, Bienestar subjetivo, México, en <<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/Investigacion/Experimentales/Bienestar/default.aspx>>, consultado el 28 de abril de 2014.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), 2013, *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El*

ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso, Nueva York, en <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_complete.pdf>, consultado el 28 de abril de 2014.

ACERCA DE LOS AUTORES

Enrique Cabrero

Es doctor en ciencias de gestión por la Escuela de Estudios Superiores de Comercio HEC, Francia. Ha sido profesor visitante en L'Ecole Normale Supérieure de Francia, en la Universidad de Birmingham, Gran Bretaña y en la Universidad Autónoma de Barcelona, entre otras. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, con el nivel III. Su más reciente libro es *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta Inegi 2009* (CIDE, 2011), del que ha sido profesor-investigador y director general entre 2004 y 2012. Actualmente se desempeña como Director General del Conacyt. Dirección electrónica: enrique.cabrero@cide.edu

Fernando Cortés Cáceres

Es economista por la Universidad de Chile y doctor en ciencias sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Es profesor emérito de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), investigador nacional emérito del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt y profesor-investigador de El Colegio de México. Ha sido profesor de la FLACSO en las sedes de Santiago de Chile, Buenos Aires, Río de Janeiro, Quito, San José de Costa Rica y México; de la Confederación Superior Centroamericana en San José de Costa Rica, de El Colegio de México, de la Universidad de Buenos Aires y del CIESAS; también ha sido profesor de la Universidad de Chicago y de la Universidad Nacional de Montevideo. Ha publicado ocho libros como autor único o en coautoría; ha coordinado siete libros y ha escrito más de 150 artículos publicados en revistas científicas y en libros académicos. Dirección electrónica: fcortes@colmex.mx

Ana Díaz Aldret

Doctora en ciencia política y profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro; actualmente es profesora invitada en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Correo electrónico: ana.diaz@cide.edu

Tonatiuh Guillén López

Doctor en ciencias sociales por El Colegio de México. Actualmente es Presidente de El Colegio de la Frontera Norte, donde ha sido director del Departamento de Estudios de Administración Pública y director de la revista *Frontera Norte*. Ha sido profesor en universidades de México, además de haber sido también profesor visitante en instituciones internacionales. Sus temas de investigación se concentran en los estudios de política regional, modernización de los gobiernos locales, federalismo y descentralización. Es autor y coordinador de 15 libros y más de 60 capítulos de libros y artículos en revistas académicas. Ha sido miembro del Foro Consultivo Científico y Tecnológico y del Comité de Ciencias Sociales y Economía del Conacyt. Fue presidente de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (2004-2007) y coordinador ejecutivo del Premio gobierno y gestión local (2005, 2006). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt y de la Academia Mexicana de Ciencias. Dirección electrónica: tguillen@colef.mx

Henio Millán Valenzuela

Es doctor en ciencias sociales por la Universidad Iberoamericana, máster en economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y licenciado en historia por la Universidad Autónoma Metropolitana. Actualmente se desempeña como investigador de El Colegio Mexiquense y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, con el nivel II. Sus libros más recientes son *Política y desarrollo. Las instituciones en sociedades heterogéneas*; *Pobreza y microfinanzas. Una evaluación de impacto*; *La pieza faltante. El combate a la pobreza y el crecimiento en México* (El Colegio Mexiquense); y en coautoría, *Abstencionismo y participación electoral en México* (Conacyt/IFE/UAQ, 2011); *Cambio político y déficit democrático en México* (UAQ/Porrúa, 2010). Sus líneas de investigación son: Instituciones, poder y bienestar; y pobreza y política social, de las cuales han surgido más de 40 artículos en revistas especializadas. Dirección electrónica: hmillan@me.com

Gerardo Ordóñez Barba

Es doctor en ciencia política por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, con el nivel II. Autor de diversas publicaciones entre las que destacan la autoría o coautoría de cinco libros y la coordinación de cinco más, especializados en política social, combate a la pobreza y gobiernos locales. En 2002 obtuvo la distinción “Dr. José Gómez de León” por haber logrado el primer lugar en el concurso de tesis doctorales sobre el Programa de educación, salud y alimentación organizado por la UNAM y la Sedesol. Desde 1990 es profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte, donde ha sido director de la revista *Frontera Norte*. Dirección electrónica: ordonez@colef.mx

Ana María Tepichin Valle

Socióloga especialista en pobreza, género y política social. Actualmente es profesora-investigadora del Centro de Estudios Sociológicos en el Colegio de México, adscrita al Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer. Ha publicado diversos capítulos de libros y artículos sobre los temas de su especialidad. Entre los más recientes: “Política pública, mujeres y género” en Manuel Ordorica y Jean Francoise Prudhomme, coords. (Colmex, 2012); “Ciudadanía de las mujeres y política pública en México: una reflexión desde los estudios de género” en *Género, Cultura y Sociedad* (SCJN, 2012); y coordinó *Género en contextos de pobreza* (Colmex, 2011), donde publica el capítulo “Desigualdades de género y pobreza femenina”. Dirección electrónica: atepichin@colmex.mx

*Desafíos de la pobreza para
la agenda del desarrollo de México*

se terminó de imprimir en diciembre de 2014

en Offset Rebosán, S. A. de C. V.,

Av. Acueducto núm. 115,

Col. Huipulco, 14370, Del. Tlalpan,

México, D. F. <www.rebosan.com.mx>.

El cuidado de la edición estuvo a cargo

de la Coordinación de Publicaciones

de El Colegio de la Frontera Norte.

Se tiraron 500 ejemplares,

distribuidos a partir de 2015.

Las cifras oficiales de la pobreza en México indican que en los últimos 20 años el fenómeno ha mostrado un comportamiento claramente asociado con los ciclos de la economía nacional, observando una tendencia decreciente en los períodos de estabilidad económica y fuertemente ascendente en los momentos de crisis. Para 2012 la cantidad de personas en pobreza patrimonial en el país alcanzó una cifra superior a los 61.3 millones y su proporción retrocedió a niveles cercanos a los que existían en la etapa previa a la crisis de 1995. Este comportamiento evidencia la vulnerabilidad que persiste en amplios sectores de la población ante los riesgos que acarrea la inestabilidad económica y, por consiguiente, exhibe la ineficacia de las políticas y programas públicos para generar condiciones que permitan a las personas salir permanentemente de una situación de pobreza.

En este contexto, los ensayos contenidos en *Desafíos de la pobreza para la agenda del desarrollo de México* abordan discusiones y aportan elementos que resultan claves para la explicación de algunos de los principales retos que enfrentan la sociedad y el Estado mexicanos en la lucha contra uno de los problemas sociales contemporáneos de más larga data y con las mayores repercusiones sobre la dinámica nacional.



El Colegio
de la Frontera
Norte



EL COLEGIO
DE MÉXICO



RECCI