

Análisis y consideraciones teóricas sobre el marco de referencia del programa Hábitat

*Alejandro Navarro Arredondo**

Las décadas pasadas han sido periodos de importantes reformas en la política social mexicana, que produjeron modificaciones significativas en sus programas sociales. Asimismo, uno de los desafíos persistentes más importantes en México es la pobreza urbana. En 2006, la magnitud de ésta en nuestro territorio ascendió a 23.6 millones de personas. Las autoridades mexicanas han respondido a este desafío con programas sociales inspirados en los principios de integralidad y focalización. La estrategia ha consistido en apoyar a la población pobre en el acceso a activos patrimoniales, así como en la dotación de servicios de infraestructura.

En virtud de lo anterior, el presente documento tiene como objetivo analizar el marco referencial del programa Hábitat, el principal programa de superación de la pobreza urbana en México. El análisis se enfoca principalmente en la serie de supuestos que explican cómo se comporta el problema de la pobreza urbana y en las normas de acción desde las cuales se trazan los lineamientos específicos para su mitigación o superación.

Palabras clave: pobreza urbana, metateoría, programas sociales, hábitat, desarrollo social.

* Investigador en el área de Desarrollo Regional del CESOP de la Cámara de Diputados. Correo electrónico: alejandro.navarro@congreso.gob.mx

Analysis and considerations about the theoretical framework of Habitat Program in Mexico

In the last decades there have been important reforms in social policy in Mexico, that have led to significant changes in social programs. In this time, Mexico has also seen an increase in urban poverty. In 2006, 23.6 million people were urban poor. In order to cope with these demographical changes Mexican authorities have created social programs inspired in focalization and integrality. The strategy has consisted in increasing the provision of infrastructural services and giving support to poor people's assets accumulation.

The objective of this document is to study the theoretical framework of the most important program in alleviating poverty, Habitat. The article focuses in the theoretical assumptions about how urban poverty evolves and analyses the practical guidelines of this program, in the context of these assumptions.

Keywords: urban poverty, metatheory, social programs, habitat, social development.

Introducción

De acuerdo con Leonardo Solarte (2002), los programas sociales tienen como sustento ciertos principios que son aceptados de manera general o al menos parcialmente por aquellos que participan en su diseño e implementación. Estos principios surgen a partir de concepciones filosóficas, políticas y éticas de lo que debe ser el individuo, el Estado y la sociedad, y se pueden expresar en términos de justicia social, eficiencia, equidad, entre otros. Asimismo, dichos principios justifican la primacía de ciertos valores particulares y establecen los criterios que orientan la acción de esos valores. De allí que la metateoría de los programas sociales (conjunto de principios) sirve para fundamentar argumentos y buscar los medios supuestamente más adecuados para el análisis de cierto fenómeno o problema.

El propósito de este documento es explorar la metateoría o marco de referencia desde el cual ha sido diseñada la principal política pública para la superación de la pobreza urbana en México: el programa Hábitat. Se entiende aquí como marco de referencia a la orientación teórica o conjunto más o menos estructurado de suposiciones impli-

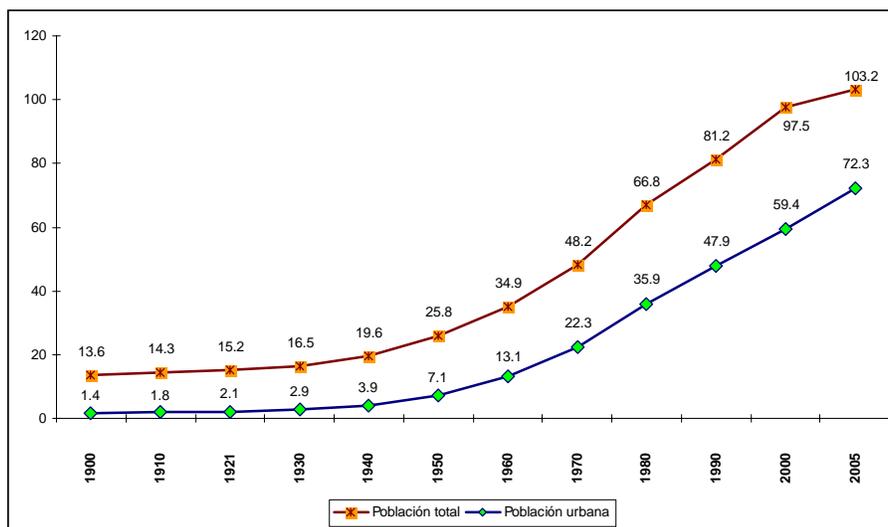
tas y explícitas acerca del funcionamiento de esta política pública y de la naturaleza del problema que pretende resolver. En otras palabras, nos referimos a la serie de supuestos que explican cómo se comporta el problema de la pobreza urbana y a las normas de acción desde las cuales se trazan los lineamientos específicos para su mitigación o superación. En virtud de lo anterior, la primera sección del documento describirá el problema de urbanización de la pobreza en México, lo anterior a efecto de tener un breve diagnóstico de uno de los principales asuntos de la agenda pública de nuestro país. En la segunda sección se revisarán brevemente las características de algunas políticas que han sido formuladas para solucionar dicho problema. En la tercera parte del documento se analizará la evolución en la conceptualización de la pobreza y la forma en que dicha evolución ha influido en las políticas públicas diseñadas para su superación. La cuarta parte dará cuenta del vínculo entre la multi-dimensionalidad de la pobreza urbana y la racionalidad de los programas de mejoramiento de barrios. Por último, se analizará el marco de referencia del programa Hábitat a efecto de obtener conclusiones acerca de sus aportaciones y limitaciones relacionadas con los principios que lo sustentan.

Urbanización y pobreza en las ciudades mexicanas

El acelerado proceso de urbanización experimentado en México en el siglo XX fue impulsado en gran medida por la intensa movilidad poblacional de las áreas rurales hacia las urbanas. Esta expansión urbana también fue causada por el crecimiento demográfico y los movimientos residenciales dentro de las aglomeraciones urbanas. En el año 2005, de los 103 millones de habitantes del país, 69% vivía en ciudades y 42.3 millones vivía en 31 áreas metropolitanas (INEGI, 2005). La Gráfica 1 muestra el proceso de urbanización en México durante las últimas décadas.

De acuerdo con el Banco Mundial, aunque la urbanización ha propiciado un progreso relativo de las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades en relación con los habitantes del campo, no ha significado la eliminación o reducción sustancial de la pobreza, ya que

Gráfica 1. Proceso de urbanización en México, 1900-2005
(millones de personas)

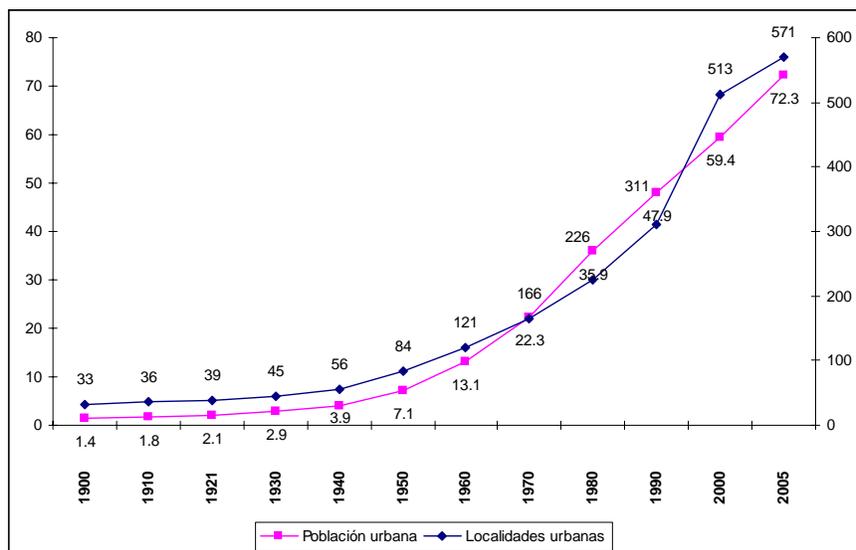


Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población (Conapo) (2000), *Evolución de las ciudades de México 1900-1990*, e Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) (2005), *Segundo conteo de población y vivienda*, México.

en las ciudades también prevalece una situación de marginación que se caracteriza por la existencia de una población con insuficiencia de ingresos. No obstante, las localidades urbanas han crecido de manera considerable aunque de forma desordenada, segregada y desarticulada (Banco Mundial, 2004). La Gráfica 2 muestra la evolución de las localidades urbanas del país en el periodo 1900-2005.

La concentración de un número cada vez mayor de pobres en las ciudades y zonas metropolitanas del país ha dado lugar a un intenso proceso de urbanización de la pobreza, las cifras disponibles así lo confirman. Se estima que en el año 2006 existían alrededor de 23.6 millones de pobres urbanos, es decir, 52.8% del total de pobres del país (44.7 millones) (Coneval, 2007). En el mismo sentido, se calcula que en el Sistema Urbano Nacional (SUN) más de una tercera parte de los hogares urbanos del país están dentro del umbral de pobreza patrimonial

Gráfica 2. Localidades urbanas y su población, México 1900-2005
(millones de personas y número de localidades)



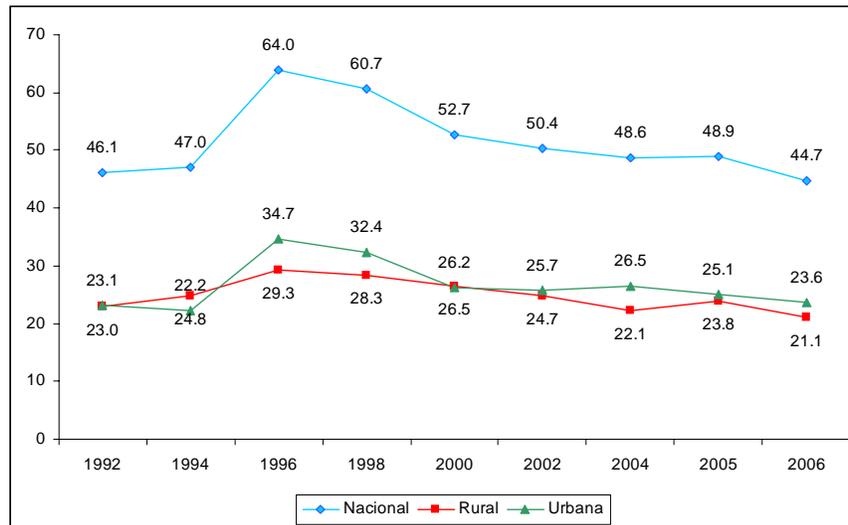
Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población (Conapo) (2000), *Evolución de las ciudades de México 1900-1990*, e Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) (2005), *Segundo conteo de población y vivienda, México*.

(38.3%).¹ La Gráfica 3 muestra una tendencia de la distribución territorial de la pobreza en el periodo 1992-2006.

La situación que observamos en la Gráfica 3 obliga a que cualquier política pública diseñada para superar la pobreza urbana contenga un componente importante de apoyos que les permitan a las personas en situación de pobreza patrimonial enfrentar muchos de sus rezagos y carencias. Para algunos autores que han analizado el contexto latinoamericano, la urbanización de la pobreza se atribuye principalmente a la precarización del mercado de trabajo, que resulta en parte por el

¹ La *pobreza patrimonial* es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. En 2006 la línea de pobreza patrimonial se ubicó en 1 586.54 pesos mensuales en el área urbana y 1 060.34 en el ámbito rural (Coneval, 2007).

Gráfica 3. Pobreza en México 1992-2006, tendencias territoriales (millones de personas)



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Comunicado núm. 002/2007, 3 de agosto de 2007. Cifras disponibles en <http://www.coneval.gob.mx/coneval/comunicados.html> (fecha de consulta: 31 de marzo de 2008).

desfase entre la oferta de empleo formal y el incremento de la población económicamente activa en las ciudades y, por otra parte, por los procesos de globalización y apertura comercial, que han dado paso a una movilidad laboral asimétrica (con reglas privilegiadas para la fuerza de trabajo calificada y altamente restrictivas a la fuerza de trabajo no calificada) (Walton, 1984). Es así que ocurre una convivencia de la inserción de mano de obra calificada con una evidente presencia de actividades informales y empleos precarios asociados a ellas. Por lo anterior, se ha convertido a las ciudades en lugares apropiados para la instalación de ciertos tipos de actividades y funciones, al tiempo que las ha vuelto espacios de diferenciación social, donde se reproducen la marginación y la pobreza (Mota, 2005).

Norma Samaniego indica que en el caso mexicano, entre 1991 y 1995 hubo un modesto crecimiento del empleo asalariado formal, pero

a partir de la crisis de 1995 la ocupación informal rebasó a la de carácter formal. En el año 2000 ambos grupos se volvieron equivalentes debido, fundamentalmente, a los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en las industrias maquiladoras. Con la aparición de factores de competencia exportadora en otros países, como China, el incremento ocupacional ganado se canceló durante el trienio 2000-2003 y se registró un incremento neto nulo de empleos formales. En resumen, entre 1991 y 2003 el número total de personas ocupadas creció de 30.5 millones a 40.6 millones, de las cuales 33 y 44% equivalieron a ocupaciones informales, respectivamente (Samaniego, 2005).

Por otra parte, la velocidad del proceso de urbanización impidió que se desarrollaran los mecanismos de planeación que hubieran permitido una transición rural-urbana con menores costos sociales. El rápido crecimiento experimentado por la mayoría de las ciudades y zonas metropolitanas del país sobrepasó la capacidad de los gobiernos locales para ampliar y fortalecer la oferta de infraestructura y servicios al ritmo que demandaba una población urbana cada vez más numerosa. Cuando los centros de las ciudades no fueron capaces de atender las demandas de vivienda y servicios urbanos, comenzó el traslado de los habitantes hacia otros ámbitos territoriales, principalmente a los municipios cercanos. De esta forma, el patrón de crecimiento urbano en México contribuyó también a la reproducción de rezagos sociales (Banco Mundial, 2004).

Por lo anterior, los hogares en situación de pobreza han tendido a concentrarse en la periferia de las ciudades. Las áreas geográficas con estas características suelen formar conglomerados o polígonos, donde 50% o más de los hogares se encuentran en situación de pobreza patrimonial. Arriagada (2000) señala que los hogares pobres de las ciudades son generalmente extensos y entre ellos hay una notable presencia de jefaturas femeninas. Más de la mitad de miembros de hogares pobres presenta niveles educativos muy inferiores a los 10 años que se consideran necesarios para minimizar el riesgo de pobreza. Además, la existencia de polígonos de pobreza coadyuva a la formación de ciudades “divididas”, habitadas, por un lado, por ciudadanos con derechos plenos, asentados en zonas que cuentan con una adecuada

infraestructura y equipamiento y, por el otro, por personas que se encuentran segregadas espacial, social y económicamente, en colonias con instalaciones precarias (González, 2006).

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

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

Por sus circunstancias de aislamiento de la ciudad formal e irregularidad en la ocupación de las tierras, los asentamientos informales tienden a concentrar una mayor cantidad de problemas sociales. Esto se refleja en indicadores de pobreza más elevados respecto al promedio de la población urbana. Dicha situación afecta en particular a las poblaciones más vulnerables (madres solteras, discapacitados, niños y adolescentes) que no disponen de los servicios de apoyo provistos por la ciudad formal. La precariedad socioeconómica y familiar en que viven estos grupos multiplica los riesgos a los que están expuestos, y conlleva un fuerte impacto negativo sobre su desarrollo humano. Las malas condiciones de higiene para los bebés, el abandono y la deser-

ción escolar, así como la violencia doméstica, son consecuencia y causa de las condiciones urbanas y sociales deficientes (Ziccardi y Mier y Terán, 2005).

La inseguridad que implica el no poseer un título de propiedad y el consecuente riesgo de desalojo, generan una sensación de precariedad similar a la que producen las malas condiciones de vida físicas y sociales. Las personas que se hallan en esta situación se sienten marginadas de la sociedad y privadas de los derechos que sí disfrutaban los demás ciudadanos. Además, frecuentemente se las asocia a la ilegalidad y criminalidad, aun cuando la evidencia sobre esta relación sea bastante débil y esté cargada de estigmas sociales. Sin embargo, algo de lo que sí se tiene certeza es que la existencia de grandes bolsos de pobreza repercute negativamente en la economía de la ciudad, reduce su atractivo para la localización de negocios y disminuye su competitividad frente a otras ciudades (Rowland, 2003).

La respuesta pública al problema de la pobreza urbana

Frente al cuadro crónico de la pobreza en el país, las respuestas del gobierno mexicano para la atención de este problema han pasado por diversas etapas que coinciden, en términos generales, con las fases de conceptualización de la pobreza que se revisarán más adelante. La primera fase estuvo caracterizada por una visión de la marginalidad como una situación eminentemente rural y transitoria, así como por una perspectiva optimista de una solución pronta a esta problemática mediante la entrega de subsidios para la alimentación.² De la misma

² Es durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) que aparecen los primeros programas de atención a zonas marginadas en nuestro país. Se intensificaron los esfuerzos por atender la pobreza principalmente en el ámbito rural; por ejemplo, surgieron el Programa de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural y la Comisión Nacional de Zonas Áridas. Además, se ampliaron las acciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con el establecimiento de los “servicios de solidaridad social” para atender a la población marginada que no participaba en los servicios de seguridad social existentes (Programa de Solidaridad Social). Por otro lado, se incrementaron de manera importante las actividades de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) para atender tanto a los pobres rura-

forma, uno de los primeros consensos en torno a la mitigación de la pobreza urbana fue la promoción de políticas y programas orientados a proporcionar apoyos económicos y soluciones habitacionales a los hogares más pobres.³ Durante la década de 1970, el gobierno mexicano enfocó sus esfuerzos en la creación de instituciones para el financiamiento de proyectos generadores de vivienda y la atención de zonas marginadas.⁴

En este sentido, se puede afirmar que esta fase de las políticas de superación de la pobreza estuvo marcada por el desconocimiento, por parte de las autoridades, de las particularidades de la marginación urbana. Los resultados no fueron los esperados; se crearon instituciones en exceso burocráticas e ineficaces, los esquemas de subsidio no llegaron precisamente a la población destinataria, la ambigüedad de las reglas hizo que los hogares de ingresos medios desplazaran a los hogares pobres en el uso de la vivienda social y en el otorgamiento de

les como urbanos. Dentro del marco descrito, surge en 1973 el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) como un proyecto de desarrollo rural financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (SPP, 1985).

³ De acuerdo con Villavicencio y Hernández, "...en México, como en muchos otros países de la región, hubo un periodo en que, a la par de considerarse a la acción habitacional del Estado como un elemento primordial de reactivación económica, existió una importante voluntad oficial de otorgarle un contenido social a la política habitacional..." (Villavicencio y Hernández, 2001, 442).

⁴ Por ejemplo, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit) fue creado en 1972 para atender a los asalariados de empresas privadas (Villavicencio y Hernández, 2001, 443-446). Por otra parte, los programas de atención a la pobreza en esta década, aunque seguían dirigidos de forma mayoritaria al sector rural, comenzaron a plantearse la solución a esta problemática también en el ámbito urbano, particularmente a través de tres líneas de acción: 1. El Sistema Alimentario Mexicano, que buscaba conseguir la autosuficiencia alimentaria del país; 2. Las acciones del PIDER, cuyo objetivo explícito era promover el desarrollo rural; y, 3. El Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, conocido como Coplamar, cuyas acciones se focalizarían tanto en el ámbito rural como en el urbano. Lo anterior ocurrió porque en un diagnóstico de Coplamar se analizó la existencia de dos patrones de marginación socio-espacial. Uno que tenía lugar en las áreas rurales y otro que se presentaba en el medio urbano. Sin embargo, este último, según el mismo documento, tenía su origen básico en las oleadas de inmigrantes campesinos que por falta de oportunidades vitales se trasladaban a las ciudades. Por ello, "cualquier acción de fondo tenía que considerar

subsidios. Además, en ausencia de políticas gubernamentales que orientasen el crecimiento de los asentamientos irregulares, éstos evolucionaron según su propia dinámica, propiciando un crecimiento desordenado y conflictivo de las ciudades mexicanas (Villavicencio y Hernández, 2001, 441-462).

A principios de la década de 1980, el modelo de desarrollo económico seguido por México hace crisis, obligando al Estado a llevar a cabo diversos ajustes y reformas. Esto implica, entre otras cosas, el retiro del Estado de una serie de funciones que había venido cumpliendo. Como parte de este proceso ocurrió un cambio de enfoque en la política social. El nuevo paradigma de política social abandona las aspiraciones universalistas del enfoque anterior y pone el acento en hacer un uso más eficiente de los recursos a través de la focalización de los apoyos. Esto no significó que se desatendieran los organismos y principales programas de administraciones pasadas. Éstos continuaron, pero la atención gubernamental se centró en los programas focalizados, sobre todo porque una proporción importante de la población no había sido beneficiada por el esquema anterior. En esa situación estaban los sectores urbanos que formaban parte del creciente sector informal de la economía (Duhau, 2001, 311-326).

El nuevo esquema focalizado respondió al saneamiento de las finanzas públicas y ello exigía, entre otras cosas, incrementar la eficiencia del gasto público. A raíz de los cambios descritos, se da un cambio de orientación de los programas para superar la pobreza urbana hacia la entrega de subsidios focalizados, así como el suministro de lotes urbanizados y de soluciones habitacionales mínimas.⁵ Casual-

primero la necesidad de erradicar la miseria de millones de campesinos” (Coplamar, 1977, 3).

⁵ El primer programa que adquiere gran visibilidad pública con esta nueva orientación es el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), impulsado durante la administración de Carlos Salinas de Gortari. Este programa tuvo como objetivo mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales, las comunidades indígenas y los habitantes de las zonas urbano-marginadas. Las principales características de Pronasol fueron: *a)* el énfasis en la participación de las comunidades; *b)* un discurso basado en la corresponsabilidad, y *c)* el uso de tres mecanismos para la transferencias de recursos: 1. Transferencias de ingresos corrientes, mediante programas de becas, lecherías y el subsidio a la tortilla; 2. Acumulación de activos,

mente, esta segunda fase se produjo cuando se volvieron más graves los impactos negativos de los asentamientos irregulares sobre la ciudad formal. La meta fue proveer tierra urbanizada con servicios básicos, de modo que los beneficiarios construyeran en forma gradual sus viviendas.⁶

La nueva orientación favoreció, inicialmente, la disminución de los asentamientos irregulares mediante el traslado de la población a la periferia para que se asentara en los lotes con servicios instalados. Pero a pesar de la disminución de la informalidad en la vivienda y de una mejor focalización de los subsidios entregados, estos programas no lograron el resultado esperado: reducir el crecimiento de la pobreza urbana en el país. Más aún, esta estrategia probó tener altos costos sociales para los ocupantes de los asentamientos irregulares, quienes perdieron lo invertido en el mejoramiento de sus viviendas originales, así como sus redes sociales de apoyo. Las nuevas localizaciones

a través de la prestación de servicios de salud y educación focalizados; y 3. Financiamiento de proyectos productivos comunitarios (Ordóñez, 2002). Otra característica determinante del Pronasol tenía que ver con el sujeto de atención. A diferencia de otros programas focalizados (Progresá y Oportunidades) el sujeto de atención de Pronasol no fue el individuo o la familia, sino la comunidad o grupos específicos dentro de la comunidad. Como efecto de esta característica, la inversión del programa se destinaba a obras que eran para beneficio de toda la comunidad. En consecuencia, la definición de *pobreza* que se fue perfilando gracias a este programa fue la que tiene que ver con acceso a diversos servicios básicos y obras de infraestructura: electricidad, agua potable, alcantarillado, urbanización, así como a mejoramiento de escuelas y hospitales. En este sentido hubo implícita una definición de pobreza más cercana a la que se establece a partir de las necesidades básicas insatisfechas que la relativa al ingreso o línea de pobreza.

⁶ De acuerdo con Alfonso Iracheta, “si los más pobres de las ciudades carecían de oferta de suelo urbanizado, la solución fue la aparición de reservas territoriales en tierras ejidales. Esta oferta, sin embargo, se dio en magnitudes menores a las necesidades de la urbanización precaria. No obstante, se constituyeron con la conducción del gobierno federal más de 200 mil hectáreas para generar oferta de suelo a la población de bajo ingreso en diversas ciudades del país. Posteriormente, se redujo el gasto federal para adquisición de suelo y se intentó aplicar los escasos recursos a la habilitación de reservas con infraestructura... [principalmente, gracias al Pronasol]...” (Iracheta, 2005, 224). Otra de las estrategias utilizadas con el cambio de paradigma en la política de superación de la pobreza urbana en aquella época tuvo que ver con la creación del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), que se orientó desde un comienzo hacia la demanda habitacional de

eran menos favorables para ellos en lo que se refiere al acceso a otros servicios urbanos y a los lugares de trabajo.⁷

En la última década del siglo XX, el gobierno mexicano adoptó un enfoque que aún predomina en la actualidad y que reconoce que las situaciones de carencia social y habitacional están interconectadas. Este cambio de visión constituyó el punto central de los acuerdos alcanzados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos realizada en Estambul en 1995. Allí se abogó por políticas integradas de mejoramiento de los asentamientos humanos. La atención a este problema se tradujo en la prioridad que se da ahora a las inversiones en la mejora de las condiciones físicas y sociales de los polígonos de pobreza en las ciudades. Esta tercera fase está marcada por el reconocimiento del problema de la pobreza urbana como una grave cuestión social (ONU-Hábitat, 1996). Como resultado de la experiencia acumulada, en México se ha desarrollado un consenso en torno al hecho de que las estrategias basadas en la radicación de poblaciones en las áreas ya ocupadas por ellas es la solución social y económicamente más deseable. Esto ha conducido a que se implanten programas integrados de mejoramiento de barrios en su concepción más completa. Más adelante se presentan las características de esta forma de intervención y su relación con la evolución en la conceptualización de la pobreza. Ambas premisas han servido de sustento para la construcción del marco de referencia del programa Hábitat en México.

quienes no estaban sujetos a una relación salarial y recibían ingresos muy bajos. Esta institución diseñó diferentes programas habitacionales, y en consecuencia diferentes tipos de créditos para sus beneficiarios. Los programas más importantes fueron: adquisición de terrenos para construcción de vivienda; vivienda progresiva; vivienda terminada; mejoramiento de vivienda y apoyo en materiales (Villavicencio y Hernández, 2001, 442-446).

⁷ Con la nueva orientación de la política de superación de la pobreza urbana, encabezada por programas como Pronasol, se consiguieron avances en materia de desarrollo de infraestructura social básica y de urbanización. No obstante, se cuestionó la falta de rigor del gobierno mexicano para invertir en las zonas donde la pobreza era mayor. Por ejemplo, algunos autores consideran que la focalización del Pronasol adoleció de errores de inclusión y exclusión. Más aún, se ha afirmado que si bien la distribución del gasto del programa no estuvo determinada por consideraciones relacionadas con la intensidad de la pobreza, sí lo estuvo por consideraciones de tipo político electoral (Molinar y Weldon, 1994).

Definiciones de pobreza y su evolución

Las definiciones sobre la pobreza, el modo en que se percibe y la identificación de quienes son pobres han sido aspectos variables a lo largo de la historia de la humanidad. Estas conceptualizaciones han dependido, entre otros aspectos, de las formas de producción, sobrevivencia y protección social de las comunidades, de los sistemas y también de los valores y representaciones vigentes sobre la naturaleza humana. Las categorías conceptuales para explicar, describir, medir o analizar la pobreza, por un lado, son el producto de una intención por conocer la “naturaleza” de este particular problema social y, por otro, buscan explicar el por qué cambian las distintas miradas, representaciones y ciertas formas de intervención particular sobre los pobres. Hay diversas teorías que intentan explicar las causas personales de la pobreza o los ciclos familiares de pobreza. Así también, existen teorías que explican procesos de empobrecimiento societal. Al respecto, Fiori *et al.* (2000) identifican dos tendencias principales en la forma de conceptualizar el problema, una enfocada en las dimensiones individuales y otra en las estructurales.

Desde la perspectiva de las causas individuales, la pobreza es el resultado de la interacción entre las características y bienes de los seres humanos y el contexto social donde se desenvuelven. En la dimensión que se relaciona con las características individuales de los seres humanos se resaltan aquellos factores cuya falta es percibida como pobreza. Estos factores pueden ser tangibles (bienes físicos) o intangibles, como los derechos de acceso o los capitales culturales, sociales y simbólicos (Sen, 1997; Bourdieu, 1997). Asimismo, algunas de estas teorías explican la pobreza sobre la base de características generalmente negativas como la falta de educación y la carencia o posesión de ciertos atributos individuales o familiares.⁸

El otro enfoque alternativo explica la pobreza en términos del funcionamiento del sistema social y económico e identifica sus causas

⁸ Una explicación típica de esta perspectiva de la pobreza es la teoría de la cultura de la pobreza en América Latina desarrollada por Oscar Lewis, que explica la pobreza a través de cierta conducta o comportamiento familiar característica de los pobres urbanos (Lewis, 1961).

en la estructura del mercado de trabajo y la distribución de activos entre los grupos sociales. Típicamente esta explicación atribuye las causas de la pobreza a distintos tipos de desigualdad (incluyendo a las clases, grupos étnicos, género y desigualdades regionales) y a las estructuras de poder (refiriéndose a los aspectos económicos y políticos de una sociedad, en particular a la estructura de sus élites).

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

En resumen, estas interpretaciones de la pobreza, aunque provienen de distintas teorías, la mayoría de ellas coinciden en afirmar que ésta se debe a la falta de medios de empleo, de subsistencia o de derechos de acceso a bienes para la reproducción de la vida. Por lo anterior, el método más tradicional para medir la pobreza consiste en estimar el ingreso de la población en relación con el nivel de consumo que se considera necesario para garantizar la reproducción de la vida. El ingreso requerido para adquirir una canasta mínima de bienes define la línea que separa a los pobres de los que no lo son. Ésta es una forma de medir la pobreza que ha permitido estimar en forma rela-

tivamente simple el número de pobres en un lugar y en un lapso determinado.

Sin embargo, esta forma tan común de medir la pobreza y que tiene sus antecedentes en los trabajos iniciales de Joseph Rowntree (1991), quien propuso clasificar a los hogares en situación de pobreza como aquellos cuyos ingresos totales resultaran insuficientes para cubrir sus necesidades básicas de alimentación relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física, ha sido criticada por no tomar en cuenta otros aspectos muy relacionados con la medición de la pobreza, por ejemplo las variaciones significativas de requerimientos nutricionales de acuerdo con los rasgos físicos de las personas, las condiciones climáticas y los hábitos de trabajo.⁹ Asimismo, esta metodología es criticada por las dificultades para definir los requerimientos alimentarios en términos monetarios. El problema usualmente se soluciona suponiendo que una porción definida del ingreso total se gastará en comida. Con este supuesto, los costos mínimos de alimentación se pueden utilizar para establecer los requerimientos mínimos de ingresos. Pero la proporción gastada en alimentos no sólo varía con los hábitos y la cultura, sino también con los precios relativos y la disponibilidad de bienes y servicios.

En vista de los problemas ocasionados por el uso de la definición de la pobreza como nivel de subsistencia, surgió otro enfoque conocido como de “privación relativa”. Desde este nuevo enfoque se argumenta que ser pobre tiene mucho que ver con tener privaciones. Por ello se

⁹ Desde la conceptualización de Rowntree, la pobreza estaba definida en términos de tener suficientes ingresos para sobrevivir y la idea de supervivencia muy a menudo se limitaba a tener una cantidad específica de alimento. Los intentos iniciales por ampliar dicha conceptualización de la pobreza pasaban por la idea de las necesidades básicas. Este enfoque destacaba que hasta el más mínimo cumplimiento de las necesidades humanas exigía una gran variedad de requisitos materiales más allá del simple alimento. En particular, se hizo énfasis en la necesidad de que las comunidades tuvieran acceso a la salud y educación básicas y a otros derechos esenciales como el empleo. Al respecto, Peter Townsend realiza una importante revisión de las distintas formas en que se ha conceptualizado la pobreza y destaca la distinción entre pobreza absoluta y pobreza relativa. A partir de esta revisión formuló una crítica a la noción de pobreza absoluta e introdujo el término de *privación* para caracterizar el fenómeno multidimensional de este problema (Townsend, 2003).

utiliza el término de *privación relativa* para describir situaciones en las cuales las personas poseen cierto atributo deseable, menos que otras, sea ingreso, buenas condiciones de empleo o poder. Según el enfoque de privación relativa, los bienes tangibles o intangibles de las personas no se pueden evaluar sin una referencia a la visión que la gente tiene de ellos. Gracias a este enfoque, Peter Townsend (1970) indica que la pobreza se relaciona con un punto en la escala de la distribución de recursos por debajo del cual algunas familias o individuos encuentran dificultades crecientes para compartir las costumbres, actividades y dietas que conforman ese estilo de vida.

Por todo lo anterior, recientemente ha surgido una visión relativista de la pobreza que se ha utilizado, en particular, para abordar el fenómeno de la pobreza urbana. Se trata de una perspectiva que subraya el contenido histórico y relativo de la pobreza al señalar que no es posible hablar de una forma de pobreza, sino más bien de múltiples modos de pobreza. Dicho de otro modo, la pobreza es específica a una cultura o tiempo histórico de una sociedad dada. Con el enfoque de privación relativa surge un nuevo método para medir la pobreza con base en indicadores sociales. Dicho método intenta develar las múltiples dimensiones de la pobreza y sus complejas interacciones y ha llevado a desarrollar índices de pobreza que incorporan en forma ponderada factores como la esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, nutrición, consumo de alimentos y tasas de analfabetismo. El índice de pobreza humana (IPH) y el índice de desarrollo humano (IDH) son algunos de los índices que permiten ampliar considerablemente la perspectiva desde la cual se analiza la pobreza urbana, captando mejor su multidimensionalidad. Algunas de las variables que conforman esta visión multidimensional de la pobreza urbana se encuentran en el Cuadro 1.

Una óptica similar se encuentra en los indicadores que se refieren a la satisfacción de necesidades básicas. Si bien se observan diferencias en relación con las variables y los niveles mínimos de provisión que se consideran satisfactorios en diversas circunstancias, los índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI) suelen considerar un paquete integral que incluye las condiciones sociales y materiales de vida. Para estos efectos se combinan variables como la tasa de morta-

Cuadro 1. Matriz de pobreza urbana

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

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

lidad infantil, el nivel de escolaridad (niños en edad escolar que asisten al colegio), los ingresos de los jefes de hogar, la tasa de dependencia (número de personas por trabajador ocupado), el acceso a los servicios públicos (agua potable, alcantarillado, salud y educación), la densidad de uso de las viviendas (número de personas por habitación), el tipo de construcción de la vivienda (materiales, pisos, techos) y la disponibilidad de instalaciones sanitarias, entre otros.¹⁰

¹⁰ En el caso mexicano el índice de marginación desarrollado por el Consejo Nacional de Población (Conapo) es un ejemplo de un índice de necesidades básicas insatisfechas.

En la medida en que el índice de necesidades básicas insatisfechas destaca la importancia de los aspectos de la vivienda y la calidad de los asentamientos humanos en el conjunto de factores que caracterizan la pobreza, clasifica como pobres a los integrantes de hogares que enfrentan carencias habitacionales o que viven en barrios con problemas de acceso a servicios básicos; es así como reconoce la calidad del hábitat humano como una necesidad básica. A partir de los análisis basados en índices de necesidades básicas insatisfechas, se ha constatado que la pobreza urbana tiende a concentrarse espacialmente, en particular en los cinturones que surgen alrededor de las grandes ciudades. Muchos pobres tienen acceso a servicios públicos domiciliarios –la mayoría de las veces de modo irregular– mediante conexiones clandestinas, servicios privados de entrega de agua y otros métodos (Rodríguez y Escobar, 2004).

Aunado a los problemas de una baja cobertura de servicios públicos y servicios sociales básicos –como los de educación y salud– que sufre la población en zonas marginadas, se agregan otros tipos de factores relacionados con la exclusión social¹¹ que sufren los pobres urbanos: *a)* dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia y a la educación; *b)* carencias y mala calidad de las viviendas y los servicios públicos; *c)* discriminación por género, institucional o étnico-lingüística en que se encuentran algunos grupos (inmigrantes, indígenas, mujeres, discapacitados) (Ziccardi y Mier y Terán, 2005).

Por todo lo anterior, la discusión sobre la evolución de la conceptualización y forma de medir la pobreza urbana, así como el avance logrado en explicar sus causas, permiten concluir que su naturaleza es muy heterogénea y compleja. No obstante, una implicación práctica de la multidimensionalidad en términos de políticas públicas es que se aumenta el número de objetivos a cumplir con determinada estrategia de superación de la pobreza. De manera contraria a la situación, cuando un objetivo está estrechamente relacionado a su causa –por ejemplo aumentar el ingreso de la población pobre a efecto de

¹¹ De acuerdo con Lovuolo (1999), la exclusión social se refiere a todas aquellas condiciones que permiten, facilitan o promueven que ciertos miembros de la sociedad sean apartados, rechazados o se les niegue posibilidades de acceder a beneficios institucionales.

lograr su subsistencia alimentaria- con el enfoque multidimensional, resulta mucho más difícil establecer relaciones de causalidad que puedan ser detectadas y calibradas cuantitativamente. Numerosos fines suponen muchísimas causas cuando cada fin tiene varios factores explicativos.

Otra implicación práctica de la multidimensionalidad de la pobreza es que las distintas conceptualizaciones que la conforman sugieren diferentes opciones de política para su superación. La pobreza, desde la perspectiva multidimensional, supone implementar nuevas estrategias para atender muchos más factores que los que se identifican con un enfoque “minimalista”. Gracias a la multidimensionalidad, se busca diseñar políticas públicas para mejorar el bienestar de grupos más amplios de la sociedad bajo una configuración de derechos similares para todos los ciudadanos. Desde esta perspectiva es necesario implementar políticas de generación de empleos y de seguridad social, así como políticas contra la discriminación y no sólo concentrar los esfuerzos en las políticas de asistencia social. La lógica detrás de la multidimensionalidad es que la superación de la pobreza significa un proceso más o menos permanente de compromiso hacia la creación de sociedades más igualitarias, porque se considera que esto tiene efectos sustanciales no sólo en la reducción, sino en la erradicación de la pobreza.

De esta forma, un programa que pretenda tener impactos efectivos en cuanto a romper el ciclo de pobreza, exige acciones multidimensionales y multisectoriales, coordinadas entre sí, que puedan dar solución tanto a problemas de carencias de orden ambiental y habitacional de la población de bajos ingresos, como a las necesidades sociales específicas de los grupos más vulnerables. De acuerdo con José Brakarz (2004), la visión integrada de las relaciones entre pobreza y hábitat confiere al tema de la focalización territorial una importancia particular en el diseño y ejecución de programas de reducción de la pobreza. Así, las políticas urbanas y sociales más recientes ya no se centran sólo en la producción de viviendas sino en la resolución integrada de las múltiples carencias que enfrentan los pobres. Tales políticas permiten además orientar territorialmente las intervenciones, agregando una dimensión espacial a los programas sociales. Esto, como se

verá enseguida, ha conducido al diseño de los programas de mejoramiento de barrios como una posible solución al problema de la pobreza urbana.¹²

Racionalidad de los programas de mejoramiento de barrios

Como pudimos observar en las secciones anteriores, el ingreso fue utilizado de manera extensa para medir la pobreza porque ofrece cierta indicación sobre la capacidad de las personas para alcanzar un nivel de vida determinado y porque la información sobre ingresos se encuentra disponible más fácilmente que otros determinantes del bienestar. Debido al uso generalizado del ingreso como indicador de bienestar, algunas de las primeras políticas públicas que buscaban la reducción de la pobreza se concentraron en aumentar los ingresos a través de una diversidad de subsidios, como los de vivienda, o median-

¹² Sobre las limitaciones prácticas de la multidimensionalidad en un programa para la superación de la pobreza urbana, es necesario señalar que cuando se prepara un programa de tipo focalizado, uno de los instrumentos comúnmente más utilizados para lograr la focalización es el ingreso. Los mapas de pobreza basados en una línea que separa pobres de no pobres resulta una primera aproximación que permite acercarse a los lugares con mayor densidad de pobres. Por tanto, existe un debate en torno a la suficiencia e incluso conveniencia práctica de depender de esa variable para focalizar la atención. O dicho de otra manera, ¿qué limitaciones plantea para la multidimensionalidad el que un indicador para el establecimiento de zonas de atención sea precisamente el ingreso? Sin duda, las correlaciones entre la pobreza de ingreso y otras expresiones de dicha pobreza es alta y dicha constatación resulta útil para ciertos fines, como los diagnósticos gruesos de cuántos pobres hay en una cierta zona o polígono. No obstante, con una focalización basada exclusivamente en el ingreso, se pierden muchos casos de pobreza evaluada desde otros indicadores. Por ello, a la larga las políticas focalizadas a través del ingreso tienden a ser poco exitosas en la reducción de la pobreza, porque no atacan todas las causas del problema. Se requiere otorgar a ciertos grupos sociales, además de los recursos suficientes para evitar la pobreza, otros beneficios en términos de salarios, seguridad social y demás derechos sociales, culturales y ambientales. Lo anterior sugiere la conveniencia de evitar el paso por las mediciones monetarias para llegar a la identificación de los más necesitados de apoyo, situación que se ha solventado con la introducción de índices de necesidades básicas insatisfechas, así como del índice de marginación.

te transferencias directas en efectivo.¹³ Las estrategias de alivio de la pobreza incluyeron también otros mecanismos, como el ofrecimiento directo de servicios (de infraestructura básica como agua, drenaje, electricidad, etcétera), bajo la premisa de que la causa que originaba la pobreza era la falta de acceso a dichos satisfactores.¹⁴ Sin embargo, desde la perspectiva de algunos, este tipo de enfoques no constituyó una solución al problema de la pobreza, ya que se hizo mayor énfasis en sus consecuencias, en lugar de sus causas (Székely, 2002).

Una forma de empezar a corregir los problemas mencionados fue concebir este problema como un fenómeno asociado principalmente a una visión multidimensional de las carencias y la precariedad que sufren los pobres urbanos e identificar los principales factores que se encuentran detrás de su situación de pobreza, los que, en términos generales, son reflejo de la combinación de al menos cuatro elementos.

1. La falta de activos generadores de ingresos para las personas (entre ellos se encuentran las capacidades que brindan capital

¹³ En esta línea, el gobierno mexicano diseñó y puso en práctica, en 1997, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, mismo que en 2002 pasó a llamarse Oportunidades). En su etapa inicial este programa pretendía hacer frente a los problemas de focalización y otras carencias que presentaban los instrumentos empleados hasta entonces para combatir la pobreza, fortaleciendo la oferta de servicios de salud y educación –en especial en las zonas más marginadas– y promoviendo su utilización a través de transferencias en efectivo. Se promovió la incorporación gradual de las familias, privilegiando las zonas rurales por sus mayores niveles de marginalidad y extrema pobreza, tiempo después se inició la expansión a zonas semiurbanas a partir del 2001, y hacia áreas urbanas en 2002 (Cohen, Franco y Villatoro, 2006).

¹⁴ Una de las herramientas fundamentales con que cuentan las autoridades gubernamentales para combatir los rezagos económicos y sociales de la población en condiciones de pobreza se refiere a la asignación regional del gasto e inversión pública en infraestructura básica de salud, educación, mejoramiento de las condiciones de vivienda e infraestructura productiva. Con el gasto en infraestructura se pretende prevenir y aliviar deficiencias económicas (en materia de capital físico y humano) que el mercado, por sí solo, no puede solucionar. Desde 1998 la federación transfiere estos recursos a las entidades federativas a través del Ramo 33 de manera compensatoria (es decir, las entidades federativas que tienen más rezagos económicos y sociales son las que más ingresos deben recibir, y no las que aportan más a la riqueza nacional) y son etiquetados a rubros específicos, como infraestructura básica de salud, educación, vivienda y seguridad pública (Ziccardi, 2004).

humano: salud, educación, nutrición; el capital físico: tenencia y servicios básicos de la vivienda; y la capacidad de ahorro o de generación de un patrimonio).

2. La carencia de oportunidades que enfrentan las personas para utilizar sus activos productivamente.
3. El escaso valor de mercado de sus activos generadores de ingresos (el precio que reciben por poner a funcionar estos activos en el mercado).
4. Las transferencias que reciben las personas, independientes de los activos generadores de ingresos que poseen (Székely, 2002).

De esta forma, la posesión de activos y las oportunidades que existen para utilizarlos son algunos de los condicionantes de las personas para superar su situación de pobreza. Por lo anterior, una persona que no puede acumular activos generadores de ingreso se encuentra sujeta a restricciones para superar su condición de pobreza. Parte de la solución del problema consiste entonces en identificar y crear los mecanismos de política que actúen sobre dichas restricciones, las cuales se enlistan a continuación:

1. Restricción en la oferta de servicios básicos.
2. Restricción de capacidades mínimas para participar en la actividad económica.
3. Restricción de patrimonio o capacidad para invertir.
4. Restricción de riesgo o falta de mecanismos de protección.
5. Restricción de entrada a los mercados laborales.

La primera se refiere a la falta de servicios básicos para poder invertir en la adquisición de activos. En el caso de la educación y salud, se trata de contar con escuelas y hospitales para la adquisición de capital humano. La restricción de capacidades mínimas consiste en carecer de los elementos indispensables para poder integrarse a la vida social y productiva (costos de transporte y vestido). La restricción de patrimonio se refiere a la falta de recursos para emprender actividades productivas. Por ejemplo, la imposibilidad de acceso al crédito

por la falta de garantías o un patrimonio que sirva de aval para obtener un préstamo. La cuarta restricción consiste en carecer de mecanismos de protección, por ejemplo un seguro de desempleo. Dentro de las restricciones de acceso al mercado laboral se encuentra la discriminación que padecen algunos grupos poblacionales: mujeres, discapacitados, indígenas, entre otros.

Bajo el enfoque de los programas de mejoramiento de barrios, para la mitigación de la pobreza urbana se requiere implementar programas y mecanismos para que la población pobre supere las restricciones enumeradas. Con ello se genera un círculo virtuoso de acumulación de activos y generación de oportunidades que permitirá a los individuos crearse una fuente de ingreso. Así, para eliminar la restricción de oferta de servicios básicos, se requiere invertir en infraestructura educativa, salud, electricidad, agua y drenaje. Para apoyar la creación de activos generadores de ingresos es necesario utilizar programas que aseguren el abasto de bienes nutricionales y que brinden apoyos o becas a las familias para que hagan uso de la oferta de servicios, como la educativa. Para promover la creación de un patrimonio se requiere dar acceso a la vivienda a sectores que no la tienen. Para hacer frente a la restricción de seguridad se requiere otorgar acceso a seguros de salud, de vida, de incapacidad y desempleo. Por último, para eliminar las restricciones de oportunidades y así tener acceso a los mercados laborales, pueden incorporarse cambios en la legislación laboral, que faciliten la incorporación de las mujeres a las actividades productivas, como la construcción de guarderías que permiten tiempo adicional para realizar sus actividades laborales.

A través del diseño de programas integrados de mejoramiento de barrios se busca llevar a cabo todas estas acciones. Al respecto, José Brakarz señala que los programas de mejoramiento de barrios (PMB) constituyen una de las estrategias privilegiadas para la coordinación de ese conjunto de acciones. Entre las características que tienen estos programas figuran las siguientes:

- Integración de los asentamientos irregulares con la ciudad formal, igualando el nivel de servicios entre los barrios ricos y los pobres; esto implica la provisión de un paquete mínimo de in-

versiones de infraestructura que hagan posible un salto de calidad en la condición urbana de los barrios pobres.

- Provisión de servicios sociales dirigidos a los grupos más vulnerables, con combinaciones flexibles ajustadas a las necesidades de las comunidades.
- Intervención integral –que cubre las necesidades más urgentes de los diferentes segmentos de las poblaciones beneficiadas–, y la ejecución integrada y coordinada de distintos componentes de política social (Brakarz, 2004).

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

Como componentes de estrategias de lucha contra la pobreza urbana, los PMB son intervenciones dirigidas a un territorio específico con el fin de reducir las desigualdades en infraestructura, servicios y patrimonio que enfrentan los hogares ubicados en los polígonos de pobreza. El conjunto de inversiones ejecutadas en los PMB tienen impactos significativos sobre el bienestar y la calidad de vida de estos hogares. Tales impactos positivos resultan del mejoramiento de las condiciones de salud de la población vía inversiones en saneamiento; del mayor acceso a servicios sociales a través de la instalación en los barrios de servicios públicos como centros de salud, escuelas, guarderías infantiles y centros de atención a grupos vulnerables; y del aumento del

patrimonio de los hogares como producto de la entrega de títulos de propiedad (BID, 2005). Los PMB promueven el suministro de servicios orientados a la reducción de pobreza y el desarrollo de capital humano (salud y educación), reducción de la vulnerabilidad ambiental (acciones de mitigación de inundaciones, deslaves y otras catástrofes naturales) y minimización de riesgos sociales (seguridad ciudadana, prevención del uso de drogas, entre otros). Estas intervenciones integrales se reflejan en mejores indicadores sociales y reducción de la vulnerabilidad de los beneficiarios. Además, la alta concentración espacial de los hogares pobres en asentamientos irregulares es un factor que hace de los PMB instrumentos efectivos en la focalización del gasto público social en las poblaciones más marginadas.

Como instrumentos de desarrollo urbano, los PMB intentan resolver tanto los problemas ocasionados por la segregación física y social que sufren los habitantes de los polígonos de pobreza, como los derivados de la discontinuidad de las redes viales y de servicios urbanos instalados en las ciudades. Desde esta perspectiva, la meta de los programas es la reducción de la desigualdad en la disponibilidad de servicios entre distintas áreas de la ciudad –o la integración de la ciudad informal a la formal– a través de la expansión de las redes de transporte, de los sistemas viales y de servicios urbanos como el alumbrado público y la recolección de residuos sólidos. Esto conduce no sólo a reducir los gastos de mantenimiento urbano, sino a la valorización de los inmuebles, al aumento de la seguridad ciudadana y al mejoramiento de los indicadores de competitividad de las ciudades.

En la racionalidad de los programas de mejoramiento de barrios, normalmente, el nuevo enfoque de política social propuesto se centra en la eliminación de restricciones que impiden o dificultan la acumulación de activos, y el acceso a oportunidades para utilizarlos productivamente. Para llevarlo a la práctica se crean políticas de dotación de servicios, programas de apoyo a la nutrición, acciones de amortiguación de desastres, obras de infraestructura que fomenten la creación de empleos en áreas geográficas específicas e incluso acciones que incentivan la formación de ciudadanía. Lo anterior muestra que los PMB buscan potenciar las capacidades inherentes de cada individuo pobre por medio de una mejoría en su acceso a servicios de salud, edu-

cación y nutrición. Lo anterior se lleva a cabo mediante mecanismos de focalización microterritorial que permiten mejorar la oferta de servicios básicos y las condiciones de acceso a capital físico (regularización de propiedades, subsidios y crédito para mejorar o comprar viviendas). Complementariamente, existen programas de capacitación que buscan la inserción de mujeres y otros grupos vulnerables a las oportunidades de empleo, mismos que permitirán la eventual generación de ingresos y el mejor uso de sus capacidades inherentes. Su éxito consiste en potenciar la productividad de los individuos, ya que ésta puede impactar positivamente el ámbito agregado de las ciudades. De esta forma, las mejoras de accesibilidad y atracción de nuevas actividades inducen efectos multiplicadores en el nivel de empleo y competitividad de la ciudad.

Exploración y comparación del marco de referencia del programa Hábitat

De acuerdo con Christine Kessides (2004), el programa Hábitat es congruente con la evolución que ha tenido la forma en que se conceptualiza a la pobreza y al igual que los programas de mejoramiento de barrios, ha adoptado una noción de pobreza multidimensional e incluye la articulación de estrategias tendientes a mejorar las oportunidades, capacidades, empoderamiento y seguridad de los pobres urbanos, es decir, refleja el marco referencial de los programas de mejoramiento de barrios y trata de resolver problemas de opciones limitadas a la producción y bajo acceso a servicios de educación, salud, nutrición y la protección ante el riesgo.

En virtud de lo anterior, en este apartado se buscará hacer una comparación de las reglas de operación del programa Hábitat con los supuestos y cuerpos teóricos sobre los que está estructurado. Particularmente, se analiza la forma en que se conceptualiza la problemática de la pobreza urbana. Como ya se advirtió, las causas que Hábitat encuentra para este problema son varias. En función de estas causas es que se diseñó una política pública para contemplar la adopción de intervenciones que las contrarresten o encaucen en una forma distin-

ta. Asimismo, el análisis se centra en la confrontación del modelo conceptual que subyace al programa Hábitat con las reglas bajo las cuales opera.

Conceptualización de la pobreza en Hábitat

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

- *Índice de presión demográfica*, medido por la tasa de crecimiento de la población municipal, estimada a partir de los censos generales de población y vivienda.
- *Índice de potencial de generación de riqueza*, medido por el producto interno bruto (PIB) por persona, estimado en el ámbito municipal por el Consejo Nacional de Población (Conapo).
- *Índice de desigualdad en el ingreso monetario de los hogares*, medido por el índice de concentración de Gini en el ámbito municipal.
- *Índice de sustentabilidad*, medido por la disponibilidad potencial de agua por habitantes, de acuerdo con la información de la Comisión Nacional del Agua y el Conapo.
- *Índice de marginación* elaborado por Conapo y que midió la proporción de hogares en cada una de las ciudades que contaba con ingresos por debajo de la línea de pobreza patrimonial. Este índice consideró la medición de los siguientes indicadores: material del piso, tenencia de baño, escolaridad del jefe de familia, edad del jefe de familia, indicador de dependencia, indicador de hacinamiento, sexo del jefe de hogar, seguridad social,

niños de 5 a 15 años que no asisten a la escuela, niños de 12 a 15 años que trabajan, niños menores de 12 años.

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

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

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

Con base en los indicadores mencionados, la Sedesol diseñó los mecanismos de selección y localización territorial de la población urbana en condiciones de pobreza, a efecto de implementar proyectos

bajo el auspicio del programa Hábitat. Las acciones específicas son: 1. Ampliar el acceso de los hogares a servicios sociales que reduzcan su vulnerabilidad haciendo énfasis en los grupos poblacionales específicos (niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres jefas de hogar, entre otros); y 2. Aumentar la cobertura de infraestructura, equipamiento y servicios básicos de las zonas urbano-marginadas e incrementar el valor de los activos de los hogares beneficiados. Son elegibles para recibir apoyo del programa Hábitat los barrios o zonas de atención prioritaria que satisfacen la condición básica de tener más de 50% de hogares en situación de pobreza patrimonial. La selección de las zonas de atención prioritaria dentro de cada ciudad se hace dando preferencia a aquellas que tienen: 1. Mayor déficit en la dotación de agua potable, drenaje, electrificación, alumbrado público, pavimentación y recolección, y disposición de desechos sólidos domésticos; 2. Mayor densidad de población; y 3. Enfrenten un mayor grado de vulnerabilidad ambiental.

En virtud de lo anterior, se puede considerar que el proceso de focalización del programa Hábitat está relacionado directamente con los indicadores sobre pobreza y marginación urbana. El referente de pobreza patrimonial, los indicadores de marginación, el coeficiente de *Gini* y los indicadores de rezagos en infraestructura se erigen como determinantes de la asignación de recursos a los diferentes niveles de agregación regional (polígonos y municipios). En general, los criterios de asignación están relacionados con la distribución de recursos en relación con la pobreza relativa de las personas. Por otra parte, los proyectos que se ejecutan con el apoyo de Hábitat se dividen en tres grupos de acciones: 1. Desarrollo comunitario y social; 2. Desarrollo urbano y 3. Ordenamiento urbano y prevención de riesgos.

Desarrollo comunitario y social incluye las siguientes:

Educación, formación y capacitación del trabajo; apoyo nutricional a población en vulnerabilidad; cuidado de personas adultas mayores; ampliación de capacidades de adolescentes y jóvenes; mejoramiento de las capacidades de mujeres, como salud reproductiva; capacita-

ción en cuestiones de género y prevención de violencia familiar; instalación y equipamiento de casas de atención infantil; elaboración de diagnóstico, guías y planes de superación de pobreza; apoyar la asociación público-privado y social para implementar proyectos; creación de agencias de desarrollo Hábitat para alentar el desarrollo social y urbano.

*Desarrollo urbano se apoya
en las siguientes líneas de acción:*

Introducción o mejoramiento de redes de infraestructura urbana básica; pavimentación o recubrimiento de calles; equipamiento urbano y comunitario; construcción de Centros de Desarrollo Comunitario; conservación ambiental, rescate de cauces, reforestación; imagen urbana; impulsar estrategias de desarrollo urbano y social consensuadas a nivel local.

*Las acciones de ordenamiento urbano y prevención
de riesgos se organizan de la siguiente forma:*

Establecer una estrategia para apoyar a gobiernos estatales y municipales en adquisición de reservas territoriales; ordenar el uso del suelo y elaborar mapas de riesgo; educar a la población para situaciones de riesgo y desastre; construir obras de mitigación del riesgo ambiental; reubicación para evitar amenazas de origen natural.

Comentarios finales

El reconocimiento de la gravedad que significa la pobreza urbana para una parte considerable de la población que vive en las ciudades y lo que ello implica en las aspiraciones de alcanzar mejores condiciones de desarrollo social y humano, constituyen una parte central de la razón de ser de Hábitat. En este sentido, Hábitat toma como punto de

partida en su diseño e implementación, las definiciones multidimensionales recientes sobre la pobreza y su medición. Asimismo, toma en cuenta aquellos factores que indican la localización mayoritaria de ciertos grupos vulnerables en las ciudades y zonas metropolitanas del país, lo que supone el reconocimiento de un segmento de la población en situación de pobreza patrimonial.

Para el programa Hábitat la concentración urbana de la población en condiciones de pobreza patrimonial es atribuida a diversos procesos que ha experimentado el país, entre los cuales destaca la tendencia acelerada de la urbanización, motivada entre otras causas por la movilización territorial de la población, sobre todo del medio rural a los centros urbanos. Dichos procesos de crecimiento urbano han seguido patrones y tendencias a la concentración de los hogares en condiciones de pobreza, lo que se traduce en la existencia de ciudades de amplios contrastes y altos niveles de segregación social. No obstante, para efectos de eficiencia operativa, la concentración de hogares en condiciones de pobreza otorga una ventaja a programas como Hábitat, ya que se facilita la identificación de los espacios donde se localizan las concentraciones para elaborar estrategias focalizadas de atención a los grupos marginados.

Se asume por Hábitat, que las inequidades de género, étnicas u otras han sido determinantes en el acceso y uso diferenciado de espacios urbanos a hombres, mujeres, niños y ancianos, lo que ha determinado a su vez la naturaleza del equipamiento urbano, la localización y las características de los servicios sociales que han sido diseñados. Al respecto, es importante destacar la prioridad que Hábitat otorga a grupos vulnerables como las mujeres jefas de familia, adultos mayores y niños, en el sentido de revertir esas tendencias y abrir un campo de oportunidades para que espacios y servicios adquieran los atributos de equidad e inclusión social.

Por otra parte, Hábitat participa en la constitución de reservas urbanas de suelo para satisfacer la demanda futura de los asentamientos humanos irregulares. Sin embargo, estas reservas deberán ser apuntaladas por un régimen de propiedad y una adecuada normatividad, como instrumentos de ordenación del crecimiento urbano hacia zonas más aptas, lo que significa un papel más activo del Estado para

generar las condiciones que permitan abatir el rezago habitacional para la población en condición de pobreza patrimonial.

Asimismo, se observa consistencia de las acciones del programa Hábitat con otros apoyos y servicios sociales a la población. En particular, con la construcción de centros de desarrollo comunitario y programas de capacitación. Cabe destacar que el programa, por su naturaleza y por el ámbito de competencia de la institución que lo coordina (Sedesol), no puede atender otro tipo de carencias que se identifican con la pobreza y la marginación urbana, como es el caso de la generación de empleo, por lo que la coordinación con otras instituciones federales, estatales y municipales es importante para atraer otras acciones sectoriales a la población focalizada por Hábitat.

Bibliografía

- Arriagada, Camilo (2000), “Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano”, Serie *Medio Ambiente y Desarrollo*, núm. 27, CEPAL.
- Baharoglu, Deniz y Christine Kessides (2002), “Pobreza urbana”, en Jeni Klugman (coord.), *Libro de consulta para estrategias de reducción de la pobreza*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2005), *Política operativa de desarrollo urbano*, BID, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2004), *Poverty in Mexico: An assessment of conditions, trends and government strategy*.
- Bourdieu, Pierre (1997), *Razones prácticas sobre la teoría de la acción*, Anagrama, Barcelona.
- Brakarz, José (2004), “Relación entre el ataque a la pobreza y el desarrollo urbano”, en Secretaría de Desarrollo Social, *Mejores prácticas de política social. Conferencia Internacional México 2003*, Sedesol/ Banco Mundial.
- Cohen, Ernesto, Rolando Franco y Pablo Villatoro (2006), “México: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, en Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México, Sedesol.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2007), Comunicado núm. 002/2007, 3 de agosto. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/coneval/comunicados.html>. (fecha de consulta: 31 de marzo de 2008).
- Contreras, José (1997), “El sector informal ¿superación económica o condición de atraso?”, *Revista Política y Cultura*, núm. 8, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (1977), “Bases para la acción 1977-1982”, Coplamar, México.
- 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*, Clacso, Buenos Aires.
- Fiori, Jorge, Ronaldo Ramírez y Elizabeth Riley (2000), “Urban poverty alleviation through environmental upgrading in Rio de Janeiro: Favela-Bairro”, Reporte de investigación núm. R7343, Unidad de Planeación para el Desarrollo, Universidad College London.
- González, María (2006), “La pobreza urbana y la experiencia del Programa Hábitat 2003-2006”, ponencia presentada en el congreso “Ciudades con futuro”, Aguascalientes, Aguascalientes, 24 de agosto.
- Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (2005), *Segundo conteo de población y vivienda*, México.
- Iracheta, Alfonso (2005), “Hacia una política nacional de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda”, en Carlos Téllez y Patricia E. Olivera (coords.), *Debates en la geografía contemporánea. Homenaje a Milton Santos*, Embajada de Brasil/ Facultad de Filosofía y Letras-UNAM/ CUCSH-Universidad de Guadalajara, México.
- Kessides, Christine (2004), “Políticas de desarrollo urbano del Banco Mundial”, en Secretaría de Desarrollo Social, *Mejores prácticas de política social. Conferencia Internacional México 2003*, Sedesol/ Banco Mundial.
- Lewis, Oscar (1961), *Antropología de la pobreza. Cinco familias*, Fondo de Cultura Económica México.

- Lovuolo, Rubén (1999), *La pobreza de la política contra la pobreza*, CIEPP, Buenos Aires.
- Molinar, Juan y Jeffrey Weldon (1994), “Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales”, *Estudios Sociológicos*, vol. 12, núm. 34, enero-abril.
- Mota, Laura (2005), “Los rostros actuales de la pobreza urbana: elementos para una reorientación de la política social”, en Laura Mota *et al.*, *Desigualdad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad en América Latina. Nuevas perspectivas analíticas*, Universidad Autónoma del Estado de México/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul/ Asociación Latinoamericana de Sociología, México.
- ONU-Hábitat (1996), *Declaración de Estambul sobre los asentamientos humanos*, Nueva York. Documento electrónico disponible en internet: www.un.org/spanish/ag/habitat/declaration_s.htm.
- Ordóñez, Gerardo (2002), *La política social y el combate a la pobreza en México*, UNAM/ Sedesol, México.
- Rodríguez, Hipólito y Agustín Escobar (2004), *Los barrios pobres en 31 ciudades mexicanas. Dimensiones de la pobreza urbana en México; un balance al comenzar el siglo XXI*, Sedesol/ CIESAS, México.
- Rowland, Allison (2003), “La seguridad pública local en México: una agenda sin rumbo”, en Enrique Cabrero (coord.), *Gobiernos municipales en transición*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Rowntree, Joseph (1991), *Poverty: a study of town life*, Macmillan, Londres.
- Samaniego, Norma (2005), “Instituciones para el mercado de trabajo: un mundo en terrenos movedizos”, *Revista UNAM*, núm. 4, enero-abril.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1985), *Antología de la planeación en México*, México.
- Sen, Amartya (1997), “El bienestar, la condición de ser agente y la libertad”, en Amartya Sen, *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós, Barcelona.
- Solarte, Leonardo (2002), “La evaluación de programas sociales en el Estado liberal”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre.

- Székely, Miguel (2002), “Hacia una nueva generación de política social”, *Cuadernos de Desarrollo Humano*, núm. 2, octubre, Sedesol, México.
- Titmuss, Richard (1974), *Política social*, Ariel, Madrid.
- Townsend, Peter (2003), “La conceptualización de la pobreza”, *Revista Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, mayo.
- (1970), *El concepto de pobreza. Documentos de trabajo sobre métodos de investigación y estilos de vida de los pobres en diferentes países*, Heinemann Educational Books, Londres.
- Villavicencio, Judith y Pedro Hernández (2001), “Vivienda social y sectores de bajos ingresos en la Ciudad de México: un encuentro imposible”, en Alicia Ziccardi (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Clacso, Buenos Aires.
- Walton, John (1984), “La economía internacional y la urbanización periférica”, en Clacso, *Ciudades y sistemas urbanos*, Argentina.
- Ziccardi, Alicia (2004), “Políticas sociales y gobiernos locales en el federalismo”, en Rolando Cordera y Leonardo Lomeli (coords.), *Coloquio federalismo fiscal, federalismo social*, SEDESOL/ UNAM, México.
- Ziccardi, Alicia y Arturo Mier y Terán (2005), “Pobreza urbana, programas de inclusión social y participación ciudadana”, ponencia presentada en el IV Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), “Retos de modernización del municipio mexicano”, Guanajuato, del 24 al 26 de noviembre, disponible en www.iglom.iteso.mx/...Alicia%20Ziccardi%20y%20Mier%20y%20Terán.doc (fecha de consulta: 27 de marzo de 2008).