



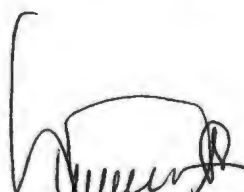
Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa

Políticas públicas contra la pobreza en la ciudad de México (2001-2006)

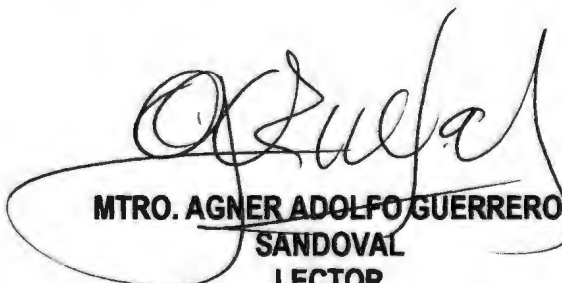
T E S I S
C I E N C I A P O L Í T I C A
PRESENTA

Alicia Viridiana Ayala Alcérreca

MATRICULA: 207314915



MTRO. MIGUEL GONZALEZ MADRID
ASESOR



MTRO. AGNER ADOLFO GUERRERO
SANDOVAL
LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, Diciembre de 2011.

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.

Capítulo 1. ¿QUÉ ES LA POBREZA?

- 1.1. Generalidades y definición.
- 1.2. Tipos de pobreza.
- 1.3. Indicadores y Metodologías de medición de la pobreza.
- 1.4. Metodología oficial de medición de la pobreza en México.

Capítulo 2. ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

- 2.1. Generalidades e historia.
- 2.2. Definiciones y proceso de las políticas públicas.
- 2.3. La pobreza como objeto de las políticas públicas.

Capítulo 3. LA CUESTIÓN DE LA POBREZA EN EL DISTRITO FEDERAL.

- 3.1. Facultades y funciones del gobierno del Distrito Federal para combatir el problema de la pobreza (la Constitución Política federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y otras leyes del D.F.).
- 3.2. La pobreza en el Distrito Federal (diagnósticos, conceptualizaciones y criterios de medición).
- 3.3. La percepción de la pobreza en el discurso gubernamental.

Capítulo 4. PROGRAMAS GUBERNAMENTALES RELEVANTES CONTRA LA POBREZA.

- 4.1. Programa General de Desarrollo Social 2001-2006.
- 4.2. El Programa de Apoyo Integral a los Adultos Mayores.
- 4.3. El Programa de Becas a Niños y Niñas en Situación de Vulnerabilidad.
- 4.4. ¿Qué pasa con los indigentes?
- 4.5. ¿Qué pasa con los Niños y Niñas en situación de calle?

CONCLUSIONES.

FUENTES CONSULTADAS.

INTRODUCCIÓN

El gobierno federal de la República Mexicana, durante las últimas dos décadas, ha tratado de combatir el difícil problema de la pobreza proporcionándole un lugar importante en su agenda. Distintos planes y programas se han elaborado e instrumentado para aliviar las precarias condiciones de vida de un considerable sector de la población del país, aunque las cifras sólo muestran una disminución pequeña del porcentaje total y no la erradicación del problema por completo. Para el año 2008 existían 47.19 millones de pobres en el país de los cuales había 6.41 millones en el Distrito Federal,¹ lo que muestra la desigualdad en la distribución de la riqueza que se vivía en el país (CONEVAL, 2011: 24).

En este trabajo he decidido delimitar el tema a ***las políticas públicas contra la pobreza del año 2001 al 2006 en el Distrito Federal***. Haber elegido a otras entidades federativas hubiera complicado la investigación porque, aunque existen algunas de ellas con alto índice de marginalidad –como son: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Durango- estaban alejadas de mis medios de acceso a la información. Además, es el Distrito Federal la entidad más importante del país.

Ahora bien, para explicar con mayor amplitud de qué se trata este trabajo es necesario aclarar algunos conceptos ineludibles para nuestra investigación. ¿*Qué es la pobreza?* La pobreza denota la *ausencia de bienestar* que se expresa en un conjunto de *carencias que amenazan la integridad física y psicológica de quienes la padecen* (Boltvinik, 2000).² Por lo que se relaciona con una gran cantidad de temas como son: la salud, alimentación, vivienda, educación, servicios básicos y hasta capacitación para la producción. Existen múltiples definiciones acerca de lo que es la pobreza, por lo que más adelante estableceremos cuáles son éstas y las

¹ Se establece como referencia el año 2008, ya que actualmente no han sido ratificadas las cifras de la pobreza para el año 2010. En el año 2008 existían 47.19 millones de pobres en el país mientras que en el Distrito Federal existían 6.41 millones, lo que equivale al 27.8% de la población con pobreza multidimensional.

² Para una explicación más amplia véase el capítulo 1. ¿Qué es la pobreza?

razones por las que hemos elegido esta definición por ser una de las más completas y comprensible para nuestro tema.

El análisis de un tema tan extenso como el de la pobreza se relaciona con múltiples elementos que no se pueden evitar, tales como -sólo por mencionar algunas cuestiones- la metodología para estudiar el fenómeno, las encuestas aplicables para la recopilación de datos, los programas sociales llevados a cabo para contrarrestarla, su relación con organizaciones internacionales, etcétera. Pero, más allá de la dificultad para estudiar este tema, debe presentarse como prioridad analizar un fenómeno que se ha visto engendrado desde varias décadas atrás.

Se debe estudiar a la pobreza como *un fenómeno movable* en espacio y tiempo que no es único de un país como México. Nuestro interés se centra en *comprender no las causas sino las políticas que el gobierno ha implementado para atacar el problema tan grave de la pobreza*. Se busca entender el problema como multifacético y multidimensional, es decir, como aquél que se relaciona con muchos otros temas pero que a la vez puede llegar a resolverse si se contempla así.

Asimismo, *las políticas públicas son el bastión de nuestro trabajo*, por lo que en los capítulos subsecuentes lo retomaremos a profundidad. Ahora sólo debemos mencionar que, aunque la pobreza es un problema multifacético, las políticas públicas han tenido entre muchas otras tareas *minimizar o en su caso resolver sólo algunas de las partes de la conjunción de la pobreza*. Las políticas públicas son en la teoría y en la práctica la interrelación entre gobierno y sociedad para la solución de los problemas públicos -sociales, políticos, económicos, etc. (Calderón, 2008). Los sujetos o actores sociales tienen una participación activa junto con las instituciones de gobierno, investigadores y científicos sociales en todas las fases (definición del problema, toma de decisiones, implantación de las políticas públicas, supervisión, evaluación, etc.). Históricamente, en nuestro país, las acciones dirigidas a combatir la pobreza se han limitado a ciertas actividades

caritativas privadas y públicas ya que las acciones de desarrollo tendientes a atacar las causas estructurales del fenómeno han sido escasas.

Estudiaremos la política social llevada a cabo del 2001 al 2006 en el Distrito Federal encabezado por su entonces Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador, miembro del Partido de la Revolución Democrática (PRD), quien tenía como lema "Por el bien de todos, primero los pobres", que se ajustaba a su concepción sobre política social.

El objetivo principal de este trabajo -como se ha señalado- consiste en presentar los programas que pretenden aliviar la pobreza. Dado que muy pocos objetarán que el alivio de la pobreza es siempre un propósito válido de las políticas públicas, es necesario presentar una visión general acerca de la situación de la pobreza en México durante este período y un par de años atrás para entender el por qué de estos programas. Así también se necesita una revisión de los conceptos económicos fundamentales relacionados con el tema, como son los de "salario" y "Canasta Básica Alimentaria" (CBA), para así lograr una buena prospectiva que nos permita presentar y entender cada uno de los programas a los que hemos delimitado nuestro estudio.

Un segundo objetivo que pretendemos alcanzar es la búsqueda y recopilación de información que demuestre la existencia de programas cuyo objetivo sea disminuir *el porcentaje de población en pobreza extrema*. Como se verá más adelante, si bien es difícil describir a un sector que vive en la pobreza, mucho más complicado es describir a un sector que vive por debajo de este umbral. La distinción entre *pobreza extrema* y *pobreza moderada* no puede hacerse con gran precisión. Sin embargo, para fines de políticas públicas se requiere una separación. Lo importante, en todo caso, es analizar la probabilidad de que se esté excluyendo de los programas a la población verdaderamente pobre.

Finalmente, analizaremos dos programas y un documento de combate a la pobreza como un objetivo secundario, ya que nos servirán, al igual que otra información, para la descripción de los mismos. Es decir, estos textos de los cuales haremos una pequeña mención en los apartados siguientes, nos servirán para nuestro estudio, puesto que abarcan no sólo la planeación, sino también la puesta en práctica y, por último, la verificación de los programas sociales. El "Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006", "La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006" y la "Medición de la pobreza en el Distrito Federal" resultan esenciales para la lógica de este estudio.

Hasta antes del año 2000 cualquiera que estudiara el fenómeno de la pobreza no podía hacer más que basarse en estimaciones del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), del Banco de México o estudios académicos. Donde cada uno de nosotros podríamos obtener un resultado diferente, ya que se ha demostrado que para medir la pobreza en México se pueden utilizar más de 7000 metodologías distintas, e igualmente válidas, de las cuales se desprenden más de 7000 niveles de pobreza distintos para el mismo año (Székely, 2005: 60). Esto no quiere decir que sea imposible saber cuánta pobreza hay en México. Más bien nos indica la importancia de tomar una postura y elegir una metodología determinada que permita dar seguimiento a la evolución de la pobreza y contar con un punto de referencia para el diseño de las políticas públicas.

No fue sino a partir del año 2001 que el gobierno federal mostró interés por la cuantificación de los niveles de marginación en la sociedad. Tal interés se mostró en primer lugar, con el establecimiento del Simposio Internacional de "Pobreza: Conceptos y Metodologías" en marzo del 2001 en la ciudad de México, para después conformar el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) en julio del 2001. En el cual se propone establecer una metodología oficial a nivel federal para medir la magnitud de la pobreza, intensidad y características.

El objetivo era un indicador que diera información para:

- a) Establecer la magnitud del problema de la pobreza.
- b) Caracterizar el fenómeno para el diseño de políticas, programas y acciones del sector público encaminadas a su solución.
- c) Evaluar los cambios en las condiciones de vida de la población.
- d) Evaluar las políticas, programas y acciones públicas de desarrollo social, en términos de su incidencia sobre la pobreza (Székely, 2005: 17).

Fue a raíz del año 2001 con el Simposio Internacional y el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza que se dio un nuevo interés en México por el tema de la pobreza. Se buscaba una definición clara y unificada con la que se pudiera estudiar este fenómeno para llegar a plantear una solución. Pero la multidimensionalidad del problema exige una prospectiva amplia y clara sobre el mismo.

Por ello, variados autores (Boltvinik, Székely y López) reconocen elementos comunes en las definiciones, como la identificación de un nivel de vida que no puede ser alcanzado por cierto grupo de personas, lo que les representa una adversidad socialmente inaceptable. Igualmente, la pobreza es concebida como la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad, así como de medios o recursos para modificar esta situación.

El interés del gobierno federal en el año 2001 por el tema de la pobreza sirvió para establecer los tipos de la pobreza y la metodología oficial. Fue así que se establecieron tres tipos de pobreza:

- Pobreza alimentaria- todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación. El 18.6 por ciento de los hogares del país contaba con un ingreso inferior a 20.9 pesos diarios en áreas urbanas.
- Pobreza de capacidades- todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, educación y salud. Equivalentes a 24.7 pesos diarios en el año 2000, de los cuales 25.3 por ciento de los hogares del país se encontraba en esa situación.

- Pobreza de patrimonio- todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. En el año 2000, el 45.9 por ciento de los hogares del país pertenecía a este grupo que vivía con menos de 41.8 pesos diarios en áreas urbanas (SEDESOL, 2005: 211).

El Simposio Internacional de "Pobreza: Conceptos y Metodologías" que se celebró en México originó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, en el cual no sólo se establecieron las líneas de pobreza en el año 2000, sino que además se hizo un análisis acerca del avance o detrimento del mismo en el año 2002. Lo que nos servirá para dos objetivos; el primero para utilizar los números que arroja la investigación como resultados de la pobreza y segundo utilizar la misma metodología que este comité para presentar los programas sociales llevados a cabo.

Ahora bien, el caso de las políticas públicas no es diferente, ya que se ha estudiado a profundidad. Por ejemplo autores como: Lasswell (La política como, 1974), Bardach (Los ocho pasos, 1998), y Lindblom (El proceso de elaboración, 1991) han recalcado la importancia de las condiciones que se requieren para un examen de políticas públicas. Donde aparecen por lo menos tres condiciones: diagnóstico del problema, diseño de instrumentos de política y la evaluación de las políticas públicas. Las políticas públicas forman en nuestro proyecto una parte medular por lo que haremos un estudio exhaustivo de estas condiciones poniéndolas en práctica con nuestro análisis de la pobreza.

Aunque el campo de la pobreza y de las políticas públicas ha sido profundamente estudiado, la comparación con la realidad siempre resulta pertinente. O como mejor lo diría Torgerson "Ahora la razón exige del investigador el conocimiento de sí mismo y del contexto, de modo que se oriente a la acción y al análisis, a pesar de las contingencias de la vida social y política" (Torgerson, 2000: 214).

CAPÍTULO 1

¿QUÉ ES LA POBREZA?

Este primer capítulo tendrá como finalidad mostrar al lector no sólo las generalidades acerca del concepto de pobreza, sino también presentar las distintas visiones tanto de autores como de distintas instituciones internacionales que la definen. Para posteriormente presentar cuál fue la última definición reconocida acerca de la pobreza por el gobierno federal y del Distrito Federal. También se hace mención de los diferentes indicadores y metodología de medición existentes acerca de la pobreza; donde una de ellas representa la metodología oficial en México. El objetivo del capítulo consiste en presentar algunas de las variables presentes a la hora de estudiar la pobreza.

1.1. Generalidades y definición.

Antes de comenzar se debe hacer una advertencia: la pobreza debe ser considerada como un tema amplio, complejo y marcadamente heterogéneo. Como tal, existen dos problemas: el primero es que no puede existir una definición clara, específica y universal del concepto, ya que cada definición que se ha establecido ha dependido tanto del espacio temporal y geográfico, así como del sistema económico que lo rige. El segundo problema depende del primero, es decir, debido a la falta de una definición del problema de la pobreza, las maneras de atacarlo son igualmente diversas; no sólo las políticas económicas sino también las políticas públicas varían de país a país por sus condiciones estructurales.

En este capítulo nos dedicaremos a mencionar las múltiples definiciones de la pobreza ya que no es lo mismo la pobreza del sur que la del norte, como tampoco podemos confundir la rural con la urbana. Por ello las compararemos y elegiremos a la más completa como nuestra guía de investigación. Asimismo, señalaremos los tipos de pobreza -con sus indicadores correspondientes que nos ayudarán a comprender mejor el concepto de la pobreza aplicándose a la realidad mexicana.

Por último, haremos mención de las metodologías de medición de marginalidad³ más utilizadas y modernas.

Me parece necesario comenzar con una definición que nos servirá como hilo conductor, ya que posee todas las palabras y enfoques claves distribuidos en los posteriores enunciados. Julio Boltvinik en términos generales, señala que el concepto de pobreza denota la ausencia de bienestar que se expresa en un conjunto de carencias que amenazan la integridad física y psicológica de quienes la padecen (Boltvinik, 1994). Con las siguientes definiciones se esclarecerá cuáles son ese tipo de carencias y cómo afectan la integridad, tanto física como psicológica de los individuos. A su vez, una definición parecida la aporta el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en cuyo reporte de 1997 plantea por primera vez que la pobreza significa carencia de lo que es necesario para el bienestar material, pero también negación de opciones y oportunidades para vivir una vida tolerable (Gallardo y Osorio, 2001:13). Hasta aquí es posible observar que la definición, tanto de Boltvinik como la del PNUD, tienen conceptos similares, ambas concluyen que es la ausencia de bienestar material pero también de bienestar subjetivo. El bienestar material se entiende como la satisfacción de "indicadores objetivos" que pueden ser: la educación, empleo, condiciones económicas de la vivienda y nutrición. Mientras que el bienestar subjetivo es de una gran complejidad ya que las necesidades, aspiraciones, expectativas y lo que es deseable, varían de un individuo a otro y de una sociedad y momento histórico a otros.

Sin embargo, para poder avanzar en nuestra investigación es necesario intentar establecer, primeramente, una distinción entre lo que es una "necesidad" y una "preferencia o satisfactor". Lo necesario para sustentar la vida no es aquello que voluntaria o espontáneamente se puede querer o desear; por el contrario es algo en lo que no se puede ejercer la libertad, puesto que es algo a lo que es imposible

³Utilizaremos en este trabajo términos como pobreza y marginación como sinónimos, y aunque si bien no lo son ya que algunos autores destacan en el primer concepto referencias subjetivas. Nosotros los añadiremos de igual forma para denotar aquél sector que no puede satisfacer sus necesidades.

sustraerse. La necesidad se refiere al carácter indispensable de una situación o de un objeto mientras que la preferencia es la predilección, ventaja o elección entre objetos diversos que pueden ser necesarios o superfluos. El sujeto elige verdaderamente cuando está libre de la necesidad, sin embargo, para aquellos que viven un bajo nivel de vida sólo se les presenta la libertad denegada.

En 1984, el Consejo de Europa amplió la definición sobre la pobreza como sigue: "por pobre se entenderá a aquellas personas, familias y grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) resultan tan limitados que se traducen en su exclusión del nivel de vida mínimamente aceptable en el estado miembro en el que viven" (Gallardo y Osorio, 2001: 81).

Las anteriores son definiciones *relativas* de la pobreza por cuanto todas ellas se refieren a ella no como si se tratase de una "canasta mínima absoluta de bienes", sino en términos del nivel de vida mínimamente aceptable. La definición *absoluta* y la definición *relativa* han sido objeto de numerosos debates que sólo se resolvieron hasta 1995 en la Reunión Cumbre sobre Desarrollo Social de la ONU (Organización de las Naciones Unidas), donde los gobiernos de 117 países convinieron en dos definiciones de pobreza, a saber: la de pobreza *absoluta* y la de pobreza *total*. La ONU definió la pobreza *absoluta* como una condición caracterizada por una grave carencia en las necesidades humanas básicas, incluyendo alimentación, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. No sólo depende del ingreso, sino también del acceso a los servicios (Boltvinik y Damián, 2004).⁴

Se consideró que la pobreza *total* podía adoptar, entre otras, las siguientes formas:

Falta de ingreso y de recursos productivos para asegurar una existencia sustentable, hambre y desnutrición; acceso limitado o inexistente a la educación y otros servicios básicos; morbilidad y mortalidad crecientes

⁴ En el presente trabajo también se conocerá a la pobreza *absoluta* como pobreza extrema.

debidas a la enfermedad; falta de vivienda y de alojamiento adecuado; entorno inseguro y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por falta de participación en la toma de decisiones y en la vida civil, social y cultural (Román y Aguirre, 2001: 150).

A diferencia de Boltvinik fuentes públicas⁵ de México en el año 2001 revelaron no una definición clara de lo que es la pobreza sino una clasificación de ella dividida en tres tipos de pobreza: "pobreza alimentaria", "pobreza de capacidades" y "pobreza de patrimonio" —con base en la metodología oficial-, que se analizará en el siguiente apartado dedicado a los tipos de pobreza.

Aunque ya se han señalado diversos enfoques sobre la pobreza, es necesario presentar una ruta alternativa, el enfoque de capacidades; que reemplaza la importancia tradicional de bienes y utilidad con una visión centrada en funcionamientos y capacidades. Este enfoque tiene sus orígenes en el pensamiento de John Stuart Mill y Adam Smith e inclusive se remonta a Aristóteles. En las últimas dos décadas el enfoque de capacidades ganó cierto reconocimiento dentro de la profesión económica.

Aunque el concepto de capacidades está relacionado con el tema de bienestar en general, su tratamiento contemporáneo se originó en las conferencias de Amartya Sen, en la Universidad de Stanford, en 1979, enfocadas a analizar distintas interpretaciones del enfoque igualitario. Con una crítica al utilitarismo y al rawlsianismo,⁶ Sen desarrolló la idea de funcionamiento y propuso las

⁵ Como lo fue el Simposio Internacional de "Pobreza: Conceptos y Metodologías" realizado en la ciudad de México para el 28 y 29 de marzo del 2001. La información oficial recabada de ese Simposio fue dada a conocer en (Székely, 2005).

⁶ Rawls propuso un principio según el cual la sociedades evaluada en términos del nivel de vida alcanzado por la persona que está en una situación peor dentro de ella, medido sobre un índice de bienes primarios —el llamado principio *maximin*. Los economistas comúnmente le atribuyen un principio que sigue el mismo criterio, pero que mide el nivel sobre la dimensión de la utilidad. Sin embargo, se alejó de la definición tradicional de bienestar, eliminó el énfasis en la utilidad y propuso una visión basada en lo que llamó *bienes primarios*. El criterio de Rawls sería el primer paso hacia una teoría formal en la que la igualdad de oportunidades se vuelve el concepto de importancia moral para la justicia distributiva. El principio rawlsiano de justicia puede ser resumido

capacidades como respuesta alternativa a la pregunta: ¿desigualdad, de qué? El autor trató de establecer las capacidades como un enfoque general para evaluar la condición de bienestar individual. Los bienes tienen un valor instrumental en tanto que permiten a los individuos un funcionamiento, Sen utiliza el hecho de que los bienes pueden ser convertidos en características. En el modelo de Sen es parcialmente un asunto de la elección de la persona, convertir las características en funcionamientos (López, Rodríguez y Székely, 2000: 24).

1.2. Tipos de pobreza.

Una vez definido el concepto de pobreza, es necesario conocer los tipos de pobreza que existen. Haremos alusión primordialmente a la definición establecida por el gobierno mexicano gracias primeramente al simposio internacional de evaluación de la pobreza, "Pobreza: Conceptos y Metodologías", realizado en México, y posteriormente a la conformación del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en el año 2001. Éste último de gran importancia ya que se estableció la definición oficial de los tipos de pobreza con respecto también a la metodología oficial; los cuales utilizaremos como guía de nuestra investigación.

Con base en las recomendaciones y metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, la Secretaría de Desarrollo Social adoptó los siguientes criterios para el diseño de sus políticas y programas, utilizando información para el año 2000, que es la más reciente.

Se considera como población en estado de pobreza alimentaria a todos aquellos hogares cuyo ingreso por persona es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria de INEGI-CEPAL. En el año 2000, el 18.6 por ciento de los hogares del país contaba con un ingreso inferior a 20.9 pesos diarios en áreas urbanas.

en el siguiente mandato: *maximiza el mínimo, sobre todas las personas, del acceso al conjunto de bienes primarios*. Este mandato es llamado el *principio de diferencia* (López, Rodríguez y Székely, 2000: 24).

Se conoce como pobreza de capacidades a la proporción de hogares cuyo ingreso por persona es insuficiente para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, educación y salud. Equivalentes a 24.7 pesos diarios en el año 2000, de los cuales 25.3 por ciento de los hogares del país se encontraba en esa situación.

Finalmente, la pobreza de patrimonio se refiere a todos aquellos hogares cuyo ingreso por persona es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda, transporte público y otros bienes. Igualmente para el 2000, el 45.9 por ciento de los hogares del país pertenecía a este grupo que vivía con menos de 41.8 pesos diarios en áreas urbanas (SEDESOL, 2005: 211).

Sin embargo, esta clasificación no puede definir por completo a todo el grupo poblacional que vive en la pobreza, ya que ésta tiene muchas dimensiones y no se define solamente por el ingreso. Por ejemplo: la pobreza es más común entre mujeres y niños que entre hombres, y tiene una dimensión intrafamiliar de serias consecuencias dado que el hombre suele ser quien trae el ingreso a casa y satisface primero sus propias necesidades. Aquellas estrategias para mitigar la pobreza que sean capaces de beneficiar a las mujeres, y mediante ellas a los niños, -además de las personas ancianas afectadas por la pobreza- serán utilizadas en el programa social de Andrés Manuel López Obrador que detallaremos en el cuarto capítulo.

En última instancia, existe la pobreza crónica y la pobreza transitoria. La gente puede ser pobre por un periodo corto porque ha perdido su trabajo o porque la afectó un desastre natural. Este tipo de pobreza requiere de estrategias muy diferentes de las de la pobreza crónica. Con la pobreza transitoria, la estrategia consiste en proteger a los pobres hasta que se restablezcan mientras que la

pobreza crónica alude a estrategias que den las herramientas necesarias a los individuos para toda la vida.

1.3. Indicadores y Metodologías de medición de la pobreza.

Vivir en la pobreza crea un conjunto de obstáculos para el desarrollo de las capacidades de las personas: deficiencias nutricionales desde edad temprana, mala salud de padres e hijos, vida familiar insegura, múltiple daño afectivo desde la infancia, falta de un modelo intelectual de desarrollo, rasgos de una "cultura de la pobreza"⁷ que permite reproducir desde la socialización misma de los hijos una representación de su situación de inferioridad que se arraiga durante toda una vida de subordinación y humillación, de consentir a la injusticia ante la experiencia cotidiana de no poder. Como es posible observar, la complejidad de definir el fenómeno de la pobreza se acrecienta cuando se trata de establecer qué aspectos son los que se deben de tomar en cuenta y cuáles deben ser excluidos para elegir una metodología. Sin embargo, en este apartado haremos uso de nuestro nivel de síntesis para acercar al lector de la manera más clara y objetiva a las metodologías más utilizadas para medir la pobreza.

A nivel de los individuos y las familias, la pobreza puede ser medida a través de los indicadores tales como la línea de la pobreza, el índice de necesidades básicas insatisfechas, el método integrado de medición de la pobreza y el índice de pobreza humana sólo por mencionar los más conocidos. A nivel nacional se analiza, por el índice de desarrollo humano, el índice de progreso social y el índice de progreso genuino. Por su parte, la distribución del ingreso es estudiada mediante indicadores tales como el índice de Gini (niveles de concentración), el índice de Theil (factores de desigualdad) o el índice de Atkinson (permite establecer escenarios diferentes sobre niveles de propensión a la pobreza). Las

⁷Al no ser la cultura de la pobreza de nuestro tema de investigación, para un enfoque más amplio véase: (Winter (ed.), 1971).

metodologías existentes pueden elevarse a miles ya que cada una puede tomar diferentes variables para su análisis. Este apartado lo resumiremos explicando tres tipos de metodologías que resultan relevantes ya que han sido las más utilizadas, debatidas, y además que pertenecen a cada una de las categorías definidas, a saber: métodos indirectos-no normativos, directos-normativos y combinados-seminormativos y normativos; de los que respectivamente se analiza a la Línea de la Pobreza (LP), Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP).

Antes de comenzar a explicar cada uno de éstos métodos es necesario mencionar algunos elementos que recuperan las metodologías. Si bien ninguno de los métodos recuperan todos los elementos, si están distribuidos en cada uno de ellos por lo que es necesario señalarlos. El bienestar de los individuos y de los hogares depende de las siguientes fuentes directas: 1) el ingreso corriente; 2) el patrimonio familiar, entendido como el conjunto de bienes durables y activos que proporcionan servicios básicos a los hogares (por ejemplo, la vivienda y el equipamiento doméstico); 3) los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar; 4) el acceso a los bienes y servicios gratuitos (o fuertemente subsidiados) que ofrece el gobierno; 5) el tiempo libre y el disponible para el descanso, el trabajo doméstico y la educación; y 6) los conocimientos de las personas –entendidos no como medios para la obtención de ingresos, sino como satisfactores directos de la necesidad humana de entendimiento y como indicadores inmediatos del nivel de desarrollo cognitivo- y sus habilidades. Una medición adecuada de la pobreza (y del nivel de vida) deberá tomar en cuenta simultáneamente estas seis fuentes de bienestar y sus interrelaciones.

Línea de pobreza (LP). Una propuesta de gran influencia para la medición de la pobreza en México, es el método de la línea de la pobreza que cuenta con tres variantes principales: la Canasta Normativa Alimentaria (CNA), la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) y la Canasta Submínima (CSM); que tienen como objetivo establecer índices monetarios necesarios para la vida.

La principal crítica a este método es que sólo considera las necesidades básicas de bienes mercantiles y procede como si la satisfacción de aquéllas dependiera exclusivamente del ingreso de los hogares. Además, no considera la situación originaria o rango específico de satisfacción-insatisfacción de los hogares, ni mediante un ingreso mínimo.

Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Las distintas dimensiones del bienestar (necesidades) son analizadas horizontalmente a nivel del hogar mediante indicadores directos, logrando una imagen del nivel de vida de cada hogar. El procedimiento de identificación es el siguiente: cada indicador se transforma en uno dicotómico; es decir, en un indicador con sólo dos opciones: por arriba del umbral y debajo del umbral, y se consideran pobres todos los hogares que *tienen uno o más indicadores por debajo del umbral*. Esto permite calcular la proporción de pobres en la población, lo que se conoce como incidencia de la pobreza. Sin embargo, como consecuencia de esta dicotomización y de la no existencia de un procedimiento para ponderar los indicadores, no se puede calcular la brecha o intensidad de la pobreza, ni el ámbito del hogar ni en el agregado. Por lo tanto, tampoco permite calcular ninguna de las otras medidas agregadas de la pobreza. Además, dado el criterio de pobreza que identifica como pobres a aquellos hogares con uno o más rubros por debajo del umbral, la incidencia de la pobreza no es independiente del número de indicadores incluidos. Es, en realidad, una función positiva de este número, lo cual es un rasgo muy negativo para un método de medición. La llaman la variante restringida (VR) porque se construye con pocos indicadores, que cubren sólo algunos satisfactores básicos; usualmente: vivienda, agua, alcantarillado y asistencia de niños en edad escolar a la primaria. La VR-NBI ha sido ampliamente aplicada en América Latina para elaborar "mapas de la pobreza".

Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP). Surgido de un experimento llevado a cabo por Beccaria y Minujin en 1987, en el que buscaban responder la pregunta de si los métodos de NBI y de LP identificaban los mismos hogares como

pobres, cuya respuesta fue negativa, se convirtió en la aplicación simultánea de ambos métodos. El resultado fue una tabla de contingencia (matriz) en la que la población se clasifica en cuatro categorías: pobre por ambos métodos, no pobre por ambos, pobre sólo por NBI y pobre sólo por LP, que Boltvinik identificó como un nuevo método y el PNUD aplicó ampliamente en América Latina. Tiene varias características interesantes. Una de ellas es que en ciertas circunstancias permite la distinción entre la población recientemente empobrecida (en países en recesión se asocia fuertemente con los pobres sólo por LP) y el tipo de pobreza más estructural (pobre por ambos métodos). Permite también distinguir la pobreza de "bienes públicamente suministrados". Sin embargo, tiene varios puntos débiles, como su incapacidad para producir ningún índice de pobreza que vaya más allá de la incidencia de la pobreza, y las deficiencias derivadas de las variantes NBI y LP en las que se basa.

Como se pudo observar, cada uno de estos métodos es limitado ya que no contiene en su conjunto todos los elementos necesarios para estudiar la pobreza. Empero, el gobierno mexicano eligió un método -explícito a continuación- que contiene los elementos necesarios para clasificar a la población mexicana.

- Línea de Pobreza LP.
- Normativa de Satisfactores Esenciales CNSE y la Canasta Submínima CSM.
- Necesidades Básicas Insatisfechas NBI.
- Método de Medición Integrada de la Pobreza MMIP.

1.4. Metodología oficial de medición de la pobreza en México.

La medición de la pobreza es una tarea esencial desde el punto de vista del diseño y seguimiento de las políticas encaminadas hacia el mejoramiento del desarrollo social y humano. Aunque la pobreza es una condición humana multidimensional que no puede reducirse a una estadística, su medición es una herramienta importante, ya que permite:

- Evaluar el desarrollo del país en términos del mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
- Establecer la magnitud del problema del desarrollo.
- Caracterizar el fenómeno para diseño de políticas, programas y acciones del sector público.
- Evaluar las políticas, programas y acciones públicas de desarrollo social, en términos de su incidencia sobre la pobreza. (SEDESOL, 2005: 212).

Hasta ahora hemos definido nuestro objeto de investigación lo más claramente posible así como las metodologías existentes, empero, antes de presentar cuál fue la metodología elegida como la más conveniente por el gobierno federal para el análisis de la pobreza es necesario establecer los lineamientos ideales. Que nos permitirán entender cuál es para nuestro país la metodología más certera con respecto a nuestras condiciones estructurales.

Dado que existen diversos grados de pobreza, podemos eliminar del abanico de enfoques válidos aquellos que consideran que todos los pobres son igualmente pobres. Si dos personas son pobres, es de interés para el grado de su pobreza conjunta qué tan pobres son ambas. Si una es muy pobre la medida de la pobreza es mayor que si las dos son medianamente pobres. Con base, podemos eliminar todos los métodos basados en recuentos, es decir, aquellos que miden la incidencia de la pobreza simplemente contando a los pobres de tal manera que es imposible saber su grado de pobreza. Segunda: dado que el ingreso no es un indicador confiable de la pobreza también podemos eliminar todos los métodos que se basan únicamente en información sobre el ingreso.

Tercera: dado que el problema de la pobreza incluye vulnerabilidad –la medida de grado de riesgo que corre la gente de caer en la pobreza aunque no sean pobres-, la mediación del problema no sólo debería de abarcar el hecho de ser pobre sino el espacio variable entre los evidentemente pobres y los evidentemente no pobres,

la situación de los casi pobres y su riesgo de caer en la pobreza. Esto elimina los métodos que trazan una línea recta entre "pobres" y "no pobres" y que miden la pobreza partiendo exclusivamente de información sobre quienes se encuentran por debajo de esa línea. Esta recomendación elimina sobretudo los métodos basados únicamente en el diferencial ingreso-línea de la pobreza.

Ahora bien, dado que la pobreza radica en la vida de la gente, podemos eliminar los enfoques meramente verticales, es decir, los métodos que describen el problema de la pobreza sólo a partir de información global. Igualmente, dado que el fenómeno de la pobreza sólo es observable en los individuos, podemos eliminar los métodos cuya unidad de medición básica no es el individuo. La excepción son las familias con niños, en cuyo caso no es necesario observar directamente el predicamento de los niños.

Y finalmente, cualquier metodología no puede olvidar estas tres últimas clasificaciones. Dado que la pobreza es la privación involuntaria, necesitamos un método válido cuya descripción de la situación real de los considerados pobres sea tal que dé cuenta de la diferencia entre la privación involuntaria y el sacrificio deliberado. Además, el problema de la pobreza se manifiesta en formas y grados diversos de privación material. Tiene que ver con personas que viven en lo que claramente es pobreza, pero también en casi pobreza o en riesgo de volverse pobres.⁸ Por último, la observación de que la cosa conocida como pobreza está separada de sus causas y de sus consecuencias se recomienda utilizar métodos de medición relativamente restringidos. Sobre todo al utilizar indicadores sociales de la pobreza, debería tenerse cuidado de evitar dobles recuentos al identificar primero la pobreza con un indicador y luego identificarla con un segundo indicador que más bien refleja una consecuencia de la pobreza que la pobreza en sí.

⁸ Se relaciona tanto con el capital humano como con el capital físico entendiéndose como pertenencias tanto intelectuales como físicas.

En el año 2000 el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza —que ya se ha detallado anteriormente— propuso la utilización de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), como fuente primaria de información para estimar la pobreza.

Así la metodología oficialmente elegida toma como medida de bienestar el ingreso por persona (después de impuestos) reportado en las encuestas, y lo compara con tres puntos de referencia para agrupar a la población por su nivel de ingreso. Estos tres puntos de referencia son: "pobreza alimentaria", "pobreza de capacidades" y "pobreza de patrimonio".

Esta metodología oficial presenta deficiencias si la comparamos con el modelo ideal anteriormente establecido, ya que genera dificultades al interior de este sistema. Que sin embargo, detallaremos páginas adelante porque resultó ser la mejor solución que encontró el gobierno mexicano para poder medir al grupo social de más bajos recursos. Esta metodología permitió clasificar a la población de bajos recursos en diversos grupos lo cual se estimaba que en el corto plazo presentara beneficios en materia de política social.

CONCLUSIÓN.

Entender el problema de la pobreza, resulta complicado por la multiplicidad de factores que intervienen en su definición. Más no debe de alejarnos de un estudio crítico que fomente la producción de nuevas técnicas para su análisis. Mencionar los significados que tiene para algunos autores e instituciones el concepto de pobreza resulta fundamental para comprender su volatilidad. Pero también para idear una nueva metodología que permita incluir cada uno de los factores que logren medir de manera más certera los niveles de marginalidad en nuestro país.

Los conceptos, las metodologías y los niveles de pobreza son las condiciones que nos permitirán saber cómo es que se debe atacar este enorme problema social. Las políticas públicas se sustentan en cada una de estas condiciones, por lo que es necesario que sean claras y eficientes porque si sucede lo contrario es posible que se empiecen a arrastrar deficiencias que más tarde terminaran en unas malas políticas públicas que no realizan nada por mejorar las condiciones de vida de este sector de la población.

Tengamos presente que como tal, el fenómeno de la pobreza es grave y se acrecienta todos los días en el mundo. Por lo tanto debemos de insistir en no sólo políticas económicas sino también en políticas públicas que tengan como finalidad reducir el espectro de esta población, mejorar la calidad de vida de los individuos que a su vez fomenta la proliferación de mejores individuos que no solamente estén bien alimentados y con salud sino que además se pueda estar a la expectativa de sus progresos intelectuales.

Referencias consultadas.

- Libros

Bardach, Eugene, (1998), *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 14-84.

Boltvinik, Julio, (1994), *Pobreza y estratificación social en México*, INEGI/El Colegio de México/IIS-UNAM, México, pp. 34-100.

Boltvinik, Julio, (1998), *Amartya Sen y la pobreza*, *La Jornada*, México, pp.1-3. Consultado el 21 de octubre del 2010 en: http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Boltvinik.discutiendo_la_pobreza.pdf

Boltvinik, Julio y Araceli Damián, (2004), "Introducción. La necesidad de ampliar la mirada para enfrentar la pobreza", en Julio Boltvinik y Aracely Damián, *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, Siglo XXI, México, pp. 11-45.

Erikson, Robert, (1996), "Descripciones de la desigualdad: el enfoque sueco de la investigación sobre el bienestar" en Martha C. Nussbaum y Amartya Sen, (Comps.), pp. 116-119.

Ferullo, Hugo, (2006), *El concepto de pobreza en Amartya Sen*, Revista Valores en la sociedad industrial, n. 66, Argentina, pp. 10-16. Consultado el 20 de Octubre del 2011 en <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo12/files/num066.pdf>

Gallardo Gómez, Luis y Joaquín Osorio Goicochea, (2001), "Introducción", en Luis Gallardo Gómez y Joaquín Osorio Goicochea (Comps.), *Los rostros de la pobreza. El debate*, Limusa Noriega Editores, México, pp.1-25.

Lasswell, Harold, (1974), *La política como reparto de influencia*, Aguilar, Madrid, pp. 64-200.

Lindblom, Charles, E., (1991), *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 40-115.

López Calva, Luis, Lourdes Rodríguez y Miguel Székely (2000), "Introducción", en Luis López Calva y Miguel Székely (Comps.), *Medición del desarrollo humano en México*, Fondo de Cultura Económica, México, pp.15-45.

Matteucci, Nicola (2007), "Liberalismo", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, pp. 877-897.

Morales Ramos, Eduardo, (2009), *La evolución de la pobreza difusa multidimensional en México, 1994-2006*, Banco de México, México, pp. 1-72. Consultado el 14 de abril de 2011 en <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/{257B40BF-8BD0-9311-6820-C4B067861BCD}.pdf>.

Román Morales, Luis Ignacio y Rodolfo Aguirre Reveles, (2001), "Economía política y política social frente a la pobreza en México", en Luis Gallardo Gómez y Joaquín Osorio Goicochea (Comps.), *Los rostros de la pobreza. El debate*, Limusa Noriega Editores, México, pp.95-162.

Sen, Amartya, (1996), "Capacidad y bienestar" en Martha C. Naussbaum y Amartya Sen, (Comps.), *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 67-69.

Székely, Miguel, (2005), "La importancia de contar con una medición oficial de pobreza en México", en Miguel Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, coedición SEDESOL/CIDE/ANUIES/Porrúa, México, pp. 57-84.

Torgerson, Douglas, (2000) "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas", en Luis Aguilar Villanueva (coord.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp.197-237.

Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL), (2005), "Presentación de la medición oficial de la pobreza en México en el año 2000", en Miguel Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, coedición SEDESOL/CIDE/ANUIES/Porrúa, México, pp.211-219.

- Documentos oficiales

Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social, (CONEVAL), (2011), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, CONEVAL, México, pp.1-136. Consultado el 26 de octubre de 2011 en www.coneval.gob.mx/Metodologia_Medicion_Multidimensional

CAPÍTULO 2

¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

El segundo capítulo que a continuación se desarrolla busca presentar uno de los procesos más importantes para el combate a la pobreza, las políticas públicas. Pero conocer no sólo las concepciones que se han tenido hasta ahora sino también el proceso por el cual se llega hasta la evaluación de las políticas es necesario desmenuzar cada una de las partes. Por lo que con este capítulo quedará claro la definición, el proceso y su relación de las políticas públicas con la pobreza.

2.1. Generalidades e historia.

Todo aquel que esté buscando entender a profundidad las políticas públicas, debe de acercarse a los autores clásicos dentro de la materia para orientarse.⁹ Debe reconocerse que una de las limitaciones de nuestro trabajo reside en la incapacidad de detallar cada uno de los procesos por las que pasan las políticas públicas o *public policy*,¹⁰ mas esta situación no debe de interpretarse como insuficiencia de conocimiento sino que no se busca por lo menos bajo de esta tesina hacer todo un resumen de lo que todos los grandes autores han dicho. En este apartado buscamos dar una idea clara de lo que son las políticas públicas pero también los obstáculos por los que han atravesado para llegar hasta lo que son hoy.

El desarrollo actual de los programas de políticas públicas parece demostrar que la ciencia de las políticas públicas ha encontrado un lugar firme en la academia como una profesión de importancia práctica y solidez intelectual. Sin embargo, la lucha aún no termina se debe buscar conservar las estimulantes características distintivas

⁹ Quien busca convertirse un experto en este tema debe de acercarse a leer autores como: Eugene Bardach, Lindblom Charles y Lasswell Harold.

¹⁰ Charles Merriam utilizó este concepto para referirse a la relación entre la teoría política y su puesta en práctica.

de la mejor investigación en políticas públicas: su orientación hacia los problemas y la solución, y más importante aún su referencia al mundo real. Al ocuparse tanto de la prescripción como de la descripción, deja claro su compromiso con valores particulares y evita así la postura de "neutralidad valorativa", que consiste en afirmar que la ciencia social debería ser totalmente objetiva. Postura muy problemática puesto que la verdadera decisión, en cuanto se concentra en asuntos particulares, requiere un juicio de valor sobre su importancia.

Pero veamos cómo se dio el surgimiento de esta nueva corriente. En este siglo, el precursor del movimiento de las ciencias de política fue una forma de conductismo multidisciplinario, inicial pero fuerte, que surgió como reacción a los estudios sociales y jurídicos de los años veinte y treinta. Que tenían como rasgo distintivo un análisis formalista, legalista e insípido —además de que algunos contaban con fuertes prejuicios contra las instituciones y prácticas no estadounidenses. Que dio como respuesta al conductismo multidisciplinario en su vertiente básica, es decir, retomaban lo conductual porque se basaban en la acción individual y que como tal se relacionaban con múltiples determinantes como eran: políticos, legales, sociales, económicos y sociológicos. Así, estos conductistas entendieron que se debían de tomar los métodos con cuidado ya que ninguno obtenía todos los resultados necesarios. Aunque en un primer momento se dio el auge por esta nueva vertiente, después de la Segunda Guerra Mundial el movimiento casi se eclipsó.

La relación de los conductistas con los asuntos públicos fue mucho mayor en la medida que esta formaba otra razón para la integración de las ciencias sociales. Es esta ansia de integración de la ciencia social la que genera que una gran cantidad de académicos muestren interés en la interrelación de lo público. Aunque se dieron dos tipos de conductismos divergentes, a principios de los años cincuenta Lasswell y sus colegas de posguerra respondieron con un conductismo de segunda generación que denominaron "ciencias de política". El énfasis en la política significaba garantizar que la atención de los problemas y la búsqueda de soluciones no se perderían en el análisis científico.

En cuanto a la polémica que maximizaba que los factores económicos predeterminaban el comportamiento de la gente, ésta concepción teórica lo retomó en el sentido de que ésta se asemejaba al supuesto microeconómico de la racionalidad de las empresas individuales y de los consumidores, pero el "postulado de maximización lasswelliano iba más allá de los costos y beneficios materiales para incluir todas las recompensas y castigos individualmente significativos. La importancia de considerar el proceso y la manera en que todos los factores se integran fue enfatizada a través de una elaboración del proceso de toma de decisiones o de hechura de políticas. Así, en el nuevo ideal, un científico de políticas debe examinar qué tan bien o qué tan mal está operando el proceso de las políticas y debe estar atento a los factores formales y efectivos que son responsables de los resultados. Estos son los visos de los que podemos partir para darnos una idea de la definición, el proceso y sus objetivos que a continuación abordaremos a detalle.

2.2. Definiciones y proceso de las políticas públicas.

Las concepciones multifacéticas que se generan alrededor de las políticas públicas en el mundo deben de concebirse, si bien como un factor positivo también debe de entenderse como una vertiente que puede confundirnos a la hora del análisis de las políticas. Es por ello que en primera instancia me abocaré a tomar una definición clara y sustantiva que tiene como eje articulador a muchos autores clásicos y no tan clásicos que nos fundamentan. Las políticas públicas fueron creadas para realizar acciones gubernamentales concertadas por sectores de la población orientadas a resolver problemas públicos que pueden ser económicos, sociales, médicos, nutricionales, educativos -sólo por mencionar algunos. Sin embargo, debe de resaltarse que la implantación no es un acto simple y fortuito. Y de ahí parte la complicación entre la sociedad y gobierno ante proyectos que parecen nunca iniciarse o que muestran sus resultados a largo

plazo; es así que el análisis de las políticas públicas debe de entenderse en el universo de costo-beneficio (CB) y costo efectividad (CE).

Bardach definió ocho pasos fundamentales a considerar para las políticas públicas (Bardach, 2008: 14):

1. Definición del problema.
2. Obtención de información.
3. Construcción de alternativas.
4. Selección de criterios.
5. Proyección de los resultados.
6. Confrontación de costos y beneficios.
7. Decida.
8. Cuente su historia.

Es importante rescatar que lo que hace de un autor clásico a Bardach es precisamente que la definición del proceso de políticas públicas puede ser aplicable a cualquier tipo de análisis. Resumiremos diciendo que los cuatro primeros pasos aunque parecen relativamente sencillos no se manejan independientemente sino que se alternan entre la movilidad de espacio y tiempo donde van a ser implantadas y de los recursos de que se disponen. Ambos factores deben de tomarse en cuenta a lo largo de toda esta exposición ya que resultan ser parte fundamental y cambiante de los resultados de las políticas públicas.

Aunque si bien sólo realizaremos una revisión conceptual es necesario tener presentes tanto las metodologías como los pasos para el análisis de las políticas públicas. Pero más allá de eso y las continuas clasificaciones divergentes en su caso, que se hacen unas con otras, este trabajo no es una pretensión por detallar el sistema de las políticas públicas. Sino más correctamente mostrar las conceptualizaciones sobre las políticas públicas y además presentar un caso concreto de éstas contra la pobreza.

Pero ¿a qué nos referimos con este popular concepto? Gobernar de acuerdo a política pública queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y a causa de ello ni pasivos ni unánimes (Gordon, 2004). Dentro de ésta definición pequeña pero clara me parece importante resaltar dos aspectos: por un lado, en esta forma de hacer política se busca la intervención de todos los ciudadanos por medio de diálogos por ejemplo y segundo, se hace referencia a los recursos públicos, es decir, se señala que no habrá endeudamiento externo, ya que sólo lo que se tiene para determinado programa es lo que se va a gastar.

Nos parece suficiente esta definición *a grosso modo* para entender qué son las políticas públicas y cuál es su proceso. Sin embargo, se espera que con la vista de un hecho concreto como es la pobreza; es decir, la pobreza como objeto de estudio termine por esclarecer las dudas.

2.3. La pobreza como objeto de las políticas públicas.

La pobreza que se presenta a lo largo de todo el territorio mexicano tiene rasgos comunes (morbilidad, mortalidad, insuficiencia alimentaria y, privación cultural y social). La naturaleza de la pobreza y las causas que la determinan son profundamente divergentes según del tipo que se trate. Han sido múltiples los esfuerzos para evaluar y combatir la pobreza desde un enfoque del bienestar social tomando un rango más inclusivo de fenómenos sociales que combine diversos factores de bienestar social en índices que podrían ser utilizados a nivel internacional. Sin embargo, esto no se ha logrado.

La pobreza es de tal magnitud que la política pública en nuestro país no ha podido contemplar como prioridad la satisfacción de aspectos de la vida de los individuos más allá de la satisfacción de las necesidades básicas más apremiantes, es decir,

necesidades de alimentación, educación, vivienda, salud y empleo. Llama la atención que la política pública no ha orientado sus acciones a atender necesidades desde una perspectiva de desarrollo integral de la población.

Este hecho es comprensible si se considera que es difícil concebir la puesta en marcha de programas y acciones que tengan como objetivo resolver necesidades de un orden superior (autoestima, integración familiar, desarrollo personal, sociabilidad, etc.) cuando los índices de la pobreza reflejan cifras alarmantes de población que no tiene lo más básico para subsistir. La operación de este tipo de programas no daría los resultados esperados si las necesidades de orden inferior no están resueltas, al menos en un nivel primario.

Es por ello que se debe de prestar atención a algunas sugerencias encaminadas a fortalecer el desarrollo humano integral de estos grupos, algunas de las cuales han sido propuestas por la CEPAL (1998).

- Creación de políticas y desarrollo de programas que permitan incorporar a la vida útil y a la seguridad social básica, a los grupos más rezagados.
- En las grandes ciudades ciertos sectores no pueden incorporarse a la movilidad social. Es por ello que se debe de fomentar la incorporación a la sociedad nuevas generaciones que exigen un conjunto de políticas de atención a las etapas de reproducción y de formación cultural de niños y jóvenes.
- Los hogares cuya jefatura está a cargo de mujeres son los más pobres y los más propensos a reproducir de una generación a otra la pobreza y la exclusión. Las políticas públicas para su protección son inexistentes o de ínfimo alcance.
- Son necesarias políticas de protección social de las personas que pertenecen a la tercera edad, con un programa futuro de pensiones

mínimas, igualitarias y suficientes, así como el desarrollo de programas que les permitan seguir siendo útiles a la sociedad.¹¹

Los programas gubernamentales al hablar de la pobreza han hecho énfasis en cuestiones mínimas económicas, sin embargo, es necesario tener también presentes factores del bienestar social que pueden marcar la diferencia. Las políticas públicas a la hora de estudiar la pobreza deben de reconocerla como un problema multifacético.

CONCLUSIÓN

Las políticas públicas, sin importar cuál sea su alcance geográfico y la especificidad de los problemas, que se intenten responder no se reducen a actividades que el gobierno pueda evadir, deben ser consideradas como un sistema de acción pública que conlleva la articulación de múltiples factores como son los actores gubernamentales y sociales.

El estudio de las políticas públicas es y debe ser estudiado como un tema heterogéneo que no sólo es unilateral, es decir, del gobierno sino que influyen una gran cantidad de factores de ambos lados. Es por ello, que no se debe de analizar como algo aislado sino como una concatenación de acciones construida por actores e instituciones que tienen injerencia en un asunto en específico. Se debe observar que las políticas públicas se enfrentan a continuas problemáticas porque más allá de la dificultad del proceso en el que incurren, cuando éstas llegan a establecerse la sociedad ya ha cambiado y hasta se ha radicalizado.

En un proceso de por sí tortuoso debe vislumbrarse que cada política pública debe de estar destinada a un escenario específico que a fuerza de voluntad se diferencia de cualquiera. El caso del Estado mexicano no es la excepción por lo

¹¹ Tomemos en cuenta esta recomendación durante todo nuestro análisis ya que ahondaremos en un programa que tiene como finalidad a uno de los sectores más vulnerables el de los adultos en plenitud –que detallaremos más adelante.

que es necesario analizar sus características específicas o por lo menos las más importantes como es su organización reglamentaria; en la que es definido no sólo su estructura sino también sus limitantes. Aplicar los mismos programas a diferentes escenarios es el error más concurrente, sin embargo, para poder aplicarlo es necesario identificar y apelar a los diversos peros.

Referencias consultadas.

- Libros

Alonso, Jorge, (2001), "Fundamentos políticos de una alternativa a la pobreza", en Luis Gallardo Gómez y Joaquín Osorio Goicochea, *Los rostros de la pobreza. El debate*, Limusa Noriega Editores, México, pp. 163-188.

Aguilar, Villanueva, Luis, (2000), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp.95-210 pp.

Bardach, Eugene, (1998), *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 14-84.

Boltvinik, Julio, (1994), *Pobreza y estratificación social en México*, INEGI/El Colegio de México/IIS-UNAM, México, pp. 34-100.

Gordon, David, (2004), "La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla", en Julio Boltvinik y Araceli Damián (Coord.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, Siglo XXI, México, pp. 45-75.

Lasswell, Harold, (1974), *La política como reparto de influencia*, Aguilar, Madrid, pp. 64-200.

Lindblom, Charles, E., (1991), *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 40-115.

Morales Ramos, Eduardo, (2009), *La evolución de la pobreza difusa multidimensional en México, 1994-2006*, Banco de México, México, pp. 1-72. Consultado el 14 de abril de 2011 en <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/{257B40BF-8BD0-9311-6820-C4B067861BCD.pdf>

SZÉKELY, Miguel, (2005), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 223-259.

TORGERSON, Douglas, (2000), "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas" en Aguilar, Villanueva, Luis, *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 197-237.

- Documentos oficiales.

Gobierno del Distrito Federal, (2000), *Programa General de Desarrollo 2001-2006*, México, pp. 40-110. Consultado en línea el 15 de febrero del 2010 en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/programa_desarrollo_2000-2006.pdf

Gobierno del Distrito Federal, (2007), *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general*, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, México, pp. 1-231. Consultado en línea el 10 de junio del 2010 en: http://www.sds.df.gob.mx/archivo/2007/diplomado/politica_social_una_valoracion_general.pdf

Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, (2000), Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, Consultado en línea en: http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/ley_des_soc_feb_2009.pdf

CAPÍTULO 3

LA CUESTIÓN DE LA POBREZA EN EL DISTRITO FEDERAL

El combate a la pobreza no es un tema que se pueda valorar y evaluar independientemente, se necesitan de acciones conjuntas entre gobierno y sociedad. Es por ello que este tercer capítulo tiene como finalidad hacer una búsqueda y presentar cuáles son las facultades y funciones que presenta el gobierno —específicamente— del Distrito Federal para combatir la pobreza en sus documentos formales así como los diagnósticos, conceptualizaciones y criterios de medición que diversos investigadores y organizaciones han realizado a partir de las funciones del gobierno. Y finalmente, frente a un cúmulo de información con la que debe de trabajar el gobierno y distintos analistas presentamos la visión de facto de gobierno en su discurso.

3.1. Facultades y funciones del gobierno del Distrito Federal para combatir el problema de la pobreza (la Constitución Política Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y otras leyes del D.F.).

Los capítulos anteriores tuvieron como finalidad mostrar una visión general de cómo son consideradas tanto la pobreza como las políticas públicas en el sector público para que a partir de allí se pueda no sólo comprender sino también esclarecer las normas bajo las que se rigen los cambios estructurales de un sistema con respecto a estos problemas y su posible solución. Es importante señalar los apartados que identifican las facultades y funciones de gobierno para verificar si aportan algún beneficio o si en su caso limitan la actuación del poder público. Haremos referencia a documentos tan importantes como la Constitución Política Federal, el Estatuto de Gobierno y otras leyes como la Ley de Desarrollo Social. Sin embargo, debe de recordarse que este apartado no pretende ser un listado repetitivo de estas leyes sino mostrar de acuerdo a nuestras necesidades los artículos más importantes.

La Constitución Política federal en su cuarto artículo indica que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Al igual que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. Sin embargo, como puede observarse aunque la ley señala que todas las personas tienen el derecho de un medio ambiente adecuado no explica, primero, que se entiende por este medio ambiente y en ningún momento presenta cómo se puede llegar a determinado estado. Tomemos en cuenta que este artículo lo único que define es que todas las personas tienen este derecho. Es de gran relevancia para nuestro tema tener presente que ante la pobreza lo que resulta más valioso es el cuidado de la vida, pero de una vida digna. Cómo lograr esto, es tal vez lo más grave a tratar.

Ya hemos dicho que este trabajo tiene por finalidad presentar algunos de los programas que el gobierno ha implementado para contribuir a la disminución de uno de los sectores pobres más vulnerables, como son los niños. Es por ello, que es tan importante este cuarto artículo del título primero de la constitución ya que señala que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Por segunda ocasión, el Estado no define con claridad a qué se refiere esto, simplemente señala que el Estado propiciará el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. Al igual que apoyara a los particulares para coadyuvar al cumplimiento de los derechos de la niñez.

El artículo treintauno en su primer apartado señala que son obligaciones de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley. Es prioritario de una nación en desarrollo fomentar la educación, en México se obliga que los hijos vayan a la escuela. Sin embargo, la realidad se enfrenta a que por falta de una estabilidad

económica —esencialmente— los niños dejen de asistir a la escuela.¹² Empero, no es una causa única ya que pueden subsistir muchos otros factores como por ejemplo, las costumbres. Repetitivamente se esclarece que no existen sanciones para aquellos padres que no cumplen con esta parte del artículo, que tal vez pueda entenderse a partir de la realidad económica que se presenta. Prácticamente son muy pocos los artículos que hablan sobre una situación de vida digna lo cual propugna por un cambio social en el tema del estado de la pobreza de los individuos. A continuación presentaremos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal los artículos que plantea la posición del gobierno ante la calidad de vida de los mexicanos.

El Estatuto del Gobierno del Distrito Federal reafirma en su título segundo, capítulo uno, artículo dieciséis que todas las personas gozan de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, el estatuto confirma los artículos que hemos establecido anteriormente con respecto a la vida digna. Una de las facultades importantes para nuestro tema de investigación en la Asamblea del Distrito Federal es su facultad para formular observaciones al Programa General de Desarrollo —que presentaremos en el capítulo subsecuente— que remitirá al Jefe de Gobierno para su examen y opinión. Es decir, la Asamblea contribuirá a la eficiencia o ineficiencia sobre este programa tan importante para la ciudad capitalina; aunque es el Jefe del Distrito Federal quién tiene la facultad y la obligación de formular este programa.

Se incluye aquí el artículo 87 que reza: La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo

¹² La ciudad de México presenta un alto índice de deserción escolar a nivel secundaria, que la ubica 2% arriba de la media nacional y en tercer lugar en todo el país. La tasa de deserción en el DF es de 8.8%, mientras que a nivel nacional es de 6.8%, en promedio. Los principales factores son la integración temprana al mercado laboral, situaciones familiares, rechazo de instituciones a nivel medio superior, falta de motivación, reprobación escolar y el nuevo fenómeno donde los adolescentes ni estudian ni trabajan (Royacelli, 2010).

dispuesto en el Estatuto y la Ley Orgánica que expide la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada. Asimismo, la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas (C.P., 2011). Aunque pareciera que no se integra de manera uniforme este artículo a nuestra investigación me parece que es en un sentido contrario ya que resulta relevante cuales son las facultades o de quien depende la Administración Pública, ya que más adelante presentaremos algunos programas de desarrollo social y es necesario conocer de quien dependerá esta administración. Corresponde al artículo 115 señalar que es a los órganos centrales de la administración pública del Distrito Federal las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación del desarrollo de esta ciudad de acuerdo con las prevenciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y otras disposiciones.

Se indica en el artículo ciento dieciocho que para el desarrollo y bienestar social en la ciudad deberán tomarse en cuenta materias como: seguridad pública, planeación de desarrollo, reservas territoriales, preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico, infraestructura y servicios de salud, infraestructura y servicio social educativo, transporte público y agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales. Como se observa los servicios de salud, educativos y del hogar resultan fundamentales para obtener una vida digna pero sólo aparecen como temas a tomarse en consideración.

Para avanzar en la institucionalización de la política social integral y generar un marco normativo adecuado para su diseño, ejecución y evaluación, en mayo de 2000 el Gobierno del Distrito Federal promulgó la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con el

objetivo de: Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social.

A continuación presentaremos esta Ley que hace hincapié en las facultades y deberes tanto del gobierno capitalino como de los diversos organismos no sólo para solucionar el problema de la pobreza sino también para definir las bases sobre las que se analiza y define este sector.

Si bien la protección a los derechos fundamentales se hacen explícitos desde el primer artículo es necesario hacer un rastreo que implique el hallazgo de diversas secciones que presenten de manera enfática la resolución de la pobreza o por lo menos que exista la disminución de ese universo vulnerable. Cinco años después de su promulgación, la ley fue reformada para consolidar sus alcances y dotarla de principios rectores que facilitarían su viabilidad operativa de la política social. El segundo y tercer apartado del primer capítulo muestran de manera clara que esta ley tiene por objeto promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales; igualmente, y tal vez más importante aún busca disminuir la desigualdad social en sus diversas formas, derivada de la inequitativa distribución de la riqueza, los bienes y los servicios, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales. La importancia de estos apartados resalta en la búsqueda y permanencia de los derechos fundamentales. Su integración nos muestra la definida necesidad de condiciones que entablen una sociedad mucho más justa y equitativa.

Impulsar la política de desarrollo social, con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen contribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado y a la ampliación del campo de lo público; citado en el quinto apartado incita a la proliferación de acciones conjuntas en pro del interés y mejora de los sectores vulnerables. Me parece esencial citar también el siguiente apartado que

dice buscar revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad. Citar las partes que hagan mención de la búsqueda de disminución de la desigualdad social y exclusión resultan fundamentales cuando se estudia sobre los programas que buscan como propósito disminuir este sector.

El proceso de desarrollo social que hemos venido estudiando a lo largo estas páginas nos ha permitido comprender que no es un proceso sencillo y mucho menos rápido poner a la sociedad en un nivel de vida digno, es decir, la Ley de Desarrollo Social busca establecer los mecanismos para que el Gobierno del Distrito Federal cumpla de manera eficiente su responsabilidad en el desarrollo social. Esta ley se convierte poco a poco en un lente de los órganos encargados del mejoramiento social, y claro esto es en primera instancia a cargo del Gobierno capitalino. Pero según esta ley, ¿qué se entiende por desarrollo social? Se define como el proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida. Hablar sobre un mejoramiento integral permite entrar a colación temas como la salud, vivienda, educación y un espacio digno sólo por mencionar algunos, y también nos da pie para discutir sobre un tema también exacerbado como la desigualdad social, debe de entenderse por ésta el resultado de una distribución inequitativa del ingreso, la propiedad, el gasto público, el acceso a bienes y servicios, el ejercicio de los derechos, la práctica de las libertades y el poder político entre las diferentes clases y grupos sociales.

Me parece de vital importancia hacer explícitas tres definiciones por parte del gobierno capitalino que nos servirán para dos objetivos, el primero que nos sirve para tomar la definición que el gobierno establece a partir de sus documentos formales y a la vez para enlazarlo hacia el siguiente apartado que hace referencia a la visión gubernamental hecha explícita en el discurso.

La ley establece que se entenderá por Política de Desarrollo Social: La que realiza el Gobierno del Distrito Federal y está destinada al conjunto de los

habitantes del Distrito Federal con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos. En esa misma línea se define la pobreza que resulta ser la incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre. Como puede analizarse la definición que presenta la Ley de Desarrollo Social sobre pobreza no dista mucho de la que presentamos en el primer capítulo y por lo tanto podemos hablar de variables completas e integrales para definir a este sector.

También podemos incluir la relevancia de los programas sociales ya que son éstos mismos los que presentaremos en el capítulo siguiente para entender el desarrollo que se ha tenido en cuanto a políticas públicas contra la exclusión social. Debe de entenderse a los programas sociales como las acciones de la Administración que promueven el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y que, por su naturaleza, pueden dividirse en: programas de transferencias monetarias o materiales, de prestación de servicios, de construcción, mejoramiento u operación de la infraestructura social, y de otorgamiento de subsidios directos o indirectos. Si bien hay muchas maneras de concretar a los programas sociales, como ya se ha dicho durante mucho tiempo en la historia de nuestro país las obras caritativas tanto privadas como públicas controlaban todos los ámbitos. En parte este trabajo busca hacer observable si los programas que se establecieron durante nuestro período de estudio tenían estas funciones.

Asimismo, me parece importante contemplar los principios de la política de Desarrollo Social ya que se identifican como: universalidad, igualdad, equidad de

género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad. Contemplarse a sí mismo con estos principios nos permite reconocer pero también analizar y criticar si estos valores han sido verdaderamente puestos en marcha.

Como ya se había dicho en la Constitución, la Ley de Desarrollo también se apoya en terceros para poder lograr su cometido y da la bienvenida a todos aquellos que se interesen y puedan contribuir en el proceso de políticas de Desarrollo Social para que así se pueda fomentar una acción coordinada y complementaria entre el Gobierno, la ciudadanía y sus organizaciones. La acción conjunta si bien puede generar disminución en los índices de marginalidad también puede degenerar en la desviación de obligaciones entre cada una de las partes. Es decir, el gobierno, las organizaciones y la ciudadanía pueden deslindarse de responsabilidades y asentar que otras partes son las culpables. Así es que debe de establecerse que es el gobierno de la Ciudad de México aquel que tiene la responsabilidad explícita y directa acerca de las deficiencias que existen en la sociedad civil, como lo es la pobreza.

Los artículos anteriores son relatados durante las disposiciones generales de esta ley. Empero, no es lo más importante que podamos señalar, el capítulo segundo acerca de las facultades también muestra de manera enfática y continua las acciones que debe emprender el gobierno capitalino frente a esta situación permanente pero también coyuntural. Indica que es la Secretaría de Desarrollo Social a quien corresponde formular el Programa de Desarrollo Social para el Distrito Federal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración relacionadas con la materia. Pero más allá de todas las acciones que deben o pudieran emprender gracias a la Secretaría -antes citada- y el programa, es de sumo comentar que existe un Consejo de Evaluación de donde se reciben las mediciones que éste realice sobre la desigualdad, la pobreza y el grado de desarrollo social de las unidades territoriales en la Ciudad de México, y los resultados de la evolución del Programa de Desarrollo Social y las

evaluaciones de estos mismos. La certeza que este Consejo puede obtener se puede visualizar en la gran cantidad de trabajos de analistas que apoyan o critican esta evaluación.

Se ha mostrado ya la importancia que tiene el marco jurídico para sustentar las funciones emprendidas por el gobierno capitalino, sin embargo, no hay mayor comprobación de la normatividad que la realidad misma que demuestra si todo lo antes citado ha sido correctamente puesto en práctica o si en realidad sólo ha sido una variación de lo que debía ser. Las facultades y funciones de los diversos organismos como el Jefe de Gobierno y la Secretaría permiten observar la situación desde una óptica mientras que los análisis no oficiales como los de distintas organizaciones y autores nos permiten observar la realidad de una manera distinta.

En los últimos años, ha tenido lugar un debate sobre la orientación y el alcance de la política social, cuyo fruto más importante es la Ley General de Desarrollo Social promulgada en enero del 2004, que estableció los criterios básicos de operación de los programas sociales y los mecanismos de coordinación entre ámbitos de gobierno para garantizar los derechos sobre el desarrollo social establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y los relativos a la no discriminación.

3.2. La pobreza en el Distrito Federal (diagnósticos, conceptualizaciones y criterios de medición).

A pesar de que la pobreza urbana constituye un problema grave y en crecimiento, las acciones encaminadas a enfrentar sus manifestaciones más extremas son relativamente recientes. El gobierno capitalino se ha propuesto un solo concepto para estudiar este fenómeno con el fin de ser claro en cuanto a sus objetivos, lo

cual nos otorga la ventaja de no entrar por caminos divergentes sino de analizar los proyectos directamente.

El Distrito Federal es la entidad federativa con mayores niveles de bienestar económico y social de la República. Ocupa el primer lugar nacional para su contribución al Producto Interno Bruto del país y presenta los mayores niveles tanto del índice de desarrollo humano como del PIB por habitante (G.D.F., 2000). En el entendido de que el objetivo básico del desarrollo es ampliar las oportunidades abiertas a la gente para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para participar en su entorno social. Si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para mejorar de manera sostenida el bienestar social, debe reiterarse que el desarrollo humano se enfoca en la libertad de las personas y no en la acumulación de recursos (PNUD, 2002: 1). Sin embargo, la ciudad de México enfrenta severos problemas sociales que son resultado tanto de la forma desordenada y caótica en la que se dio su crecimiento a lo largo de la mayor parte del siglo XX, como del impacto que en ella tuvieron las sucesivas crisis económicas que han afectado al país en las últimas décadas.

El gobierno del Distrito Federal que se inició en diciembre del 2000 enfrentó desde el inicio el desafío de llevar a cabo una política social distinta a la federal y sujeta a múltiples restricciones presupuestarias que fueron enfrentadas mediante una mayor eficiencia en la recaudación y el programa de austeridad republicana consistente básicamente en ahorros y redireccionalización del gasto a favor de desarrollo social. Una política social que se hiciera cargo de las necesidades insatisfechas de la población del Distrito Federal, que revirtiera el deterioro del nivel de vida de los sectores más vulnerables y que fortaleciera la cohesión social, particularmente dañada en la urbe más grande del país, era el gran reto. Una política social que fuera consistente con la estrategia general de gobierno, que considerará que la reducción de la desigualdad es parte consustancial de la construcción de una democracia sustantiva, de un desarrollo económico más

equilibrado y sustentable en el largo plazo, así como un desarrollo urbano más armónico que se traduce también en un adecuado ordenamiento territorial.

El gobierno capitalino retoma así la definición de la pobreza como la imposibilidad de satisfacer las necesidades que se requieren para llevar una vida digna dentro de una sociedad o la privación de los medios o recursos para modificar esta situación. Así, también la pobreza se convierte en un conjunto de relaciones sociales que excluyen a algunos hogares de la participación en los patrones normales de la vida comunitaria. Igualmente, la pobreza puede definirse en un sentido absoluto como la privación de necesidades básicas (pobreza extrema), y en uno relativo como la carencia de los medios considerados como apropiados en una sociedad específica para lograr satisfacer dichas necesidades (pobreza moderada).

En el primer capítulo, explicamos las diferentes y más importantes metodologías así como las más usuales, donde hemos explicado las ventajas y desventajas que existen dentro de cada una de ellas. Sin embargo, ahora es necesario referirnos específicamente a nuestro lugar de estudio, el Distrito Federal. Como se ha señalado anteriormente fue hasta el año 2001 que el gobierno federal mostró un interés fáctico por el problema de la pobreza y su respectiva medición. Es importante decir, que aunque este estudio se realizó para todo el país también resultó de relevancia para la capital ya que la misma metodología que se consideró como la oficial fue también utilizada en este gobierno local.

Recordemos que la metodología considerada como oficial establece a la Metodología de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) como la más amplia y apta para nuestro país por considerar las seis fuentes necesarias para clasificar a la población como pobre o no pobre. En contraste con la metodología unidimensional que el Gobierno Federal venía utilizando.

El MMIP en su versión mejorada fue formulado para mejorar la variante original ya que combina la variante mejorada de NBI con la variante de canasta normativa generalizada de la LP e incorpora un indicador de pobreza de tiempo, para obtener un índice de pobreza integrado por hogar que permite calcular todas las medidas agregadas de pobreza. El índice puede desagregarse en sus componentes. Se puede calcular la contribución de cada dimensión de privación (y de cada indicador) al índice general, y se pueden elaborar tablas de contingencia, como en la variante original del MMIP (Boltvinik, 1999: 460).

La complementariedad de este método se logra a partir de que la NBI se enfoca a dimensiones como la vivienda y el equipamiento doméstico, cuya satisfacción depende de la fuente de bienestar: activos básicos acumulados como educación y acceso a servicios de salud, cuyos niveles de satisfacción están asociados de manera estrecha con la fuente de bienestar referida al acceso a servicios gubernamentales gratuitos o subsidiados. En tanto, la pobreza por LP se enfoca a dimensiones como alimentación, vestido y calzado, higiene personal y del hogar, transporte y comunicaciones, cuidado personal, cultura y recreación, que dependen para todos los hogares del nivel del ingreso corriente (monetario y no monetario) y de la posibilidad de endeudarse o desahorrar.

En su nueva metodología multidimensional, que adopta los indicadores definidos en La Ley General de Desarrollo Social, Coneval agrupa, en una dimensión el ingreso y en la otra dimensión los seis componentes de NBI. Pero en vez de darles calificaciones numéricas a cada indicador y proceder con base en promedios ponderados, para decidir quién es o no es pobre, el Coneval procede de la siguiente manera: 1. Considera carenciado en NBI a cualquiera que esté debajo de uno de los umbrales. 2. Al interior del NBI adopta un criterio de unión de los conjuntos que tiende a sobreestimar la pobreza, lo que está compensado con umbrales muy bajos en cada dimensión. 3. Para calcular la "pobreza de ingresos" definió dos canastas (alimentaria y no alimentaria) para cada medio (urbano y rural). La línea de pobreza (LP) es igual a la suma de los costos de ambas

canastas, y la línea de la pobreza extrema (LPE) es igual al costo de la canasta alimentaria. 4. Considera “pobres multidimensionales” sólo a quienes son pobres por ingresos y, además tienen una o más carencias en NBI. Es decir, adopta el criterio de intersección de los conjuntos. Es el criterio opuesto al anterior: para ser pobre hay que estar por debajo de todos los umbrales. Implica concebir que la pobreza sólo existe cuando hay carencias en todas las dimensiones —que como se verá en capítulos posteriores es una metodología que al final del sexenio también es criticada por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal ya que el paso de la medición unidimensional a la multidimensional significa, en principio, la disminución de la pobreza.

Establecer los criterios para saber qué significa ser pobre, su magnitud y su metodología son en sí los problemas más importantes que debemos de resolver. Sin embargo, hay otra cuestión que resulta también de importancia trascendental. Para lograr una operación coherente, con los objetivos generales de la política social, se hizo necesario desplegar un intenso trabajo de diagnóstico que permitiera identificar la magnitud de la pobreza, definir los perfiles de pobreza de los habitantes de la ciudad; ubicar las zonas de mayor marginación y precisar, de manera diferenciada, las condiciones reales que los grupos tenían para acceder al ejercicio de sus derechos sociales. Es por ello que antes de comenzar los pronunciamientos de la política social a analizar se debe de pensar también en la visión que tienen los gobernantes sobre este tema.

3.3. La percepción de la pobreza en el discurso gubernamental.

Según un estudio de la consultora Pricewaterhouse Coopers de Inglaterra, donde se compara el PIB de las 151 metrópolis más grandes del mundo, la Ciudad de México ocupa el octavo lugar, mientras que Sao Paulo y Buenos Aires se ubicaron en los primeros 20 sitios. Las proyecciones para el año 2020 son muy positivas, señalan que la zona del Valle de México podría escalar un lugar más, si mantiene su crecimiento en 4.5 por ciento anual. Sin embargo, la tabla que compara el PIB

acumulado de las zonas metropolitanas, indica que la Ciudad de México cae del lugar ocho al veintiocho si se toma en cuenta la distribución de la riqueza por persona. Con el total de habitantes, la capital del país tiene un PIB per cápita de 350 mil pesos (Bolio, 2007: 21).

Este estudio de la consultora de Inglaterra nos interesa ya que pone a prueba al gobierno capitalino, es decir, de qué manera debe enfrentarse el gobierno a esta coyuntura. Cómo es posible que la ciudad reconocida como una de las diez más ricas del mundo pueda tener un alto índice de inequidad en la distribución de la riqueza. La tarea reside en esto, poder no sólo diferenciar sino también utilizar esta información para reproducir acciones que fomenten no sólo la equidad sino también el desarrollo. En este apartado aclararemos cuál fue la visión que tuvo el gobierno capitalino del 2000 al 2006 con Andrés Manuel López Obrador antes –en sus campañas- y después –durante su gobierno sobre el tema de inequidad.

Si bien el lema de “Primero los pobres” se hizo suficientemente popular, ahora se presenta la oportunidad de analizar las acciones emprendidas por su gobierno para comprender si este lema expresaba la realidad o sólo era un uso mercantil. Este lema planteó que el gobierno se apegara a dos principios generales: un gobierno promotor y un gobierno socialmente responsable –que se definirá con mayor detenimiento a continuación.

La ciudad de México se divide en mil trescientas cincuenta y dos unidades territoriales, de las cuales, ochocientas se encuentran en condiciones de pobreza extrema y de alta marginación (G.D.F., 2000). Es por ello que el gobierno capitalino señalaba que era de suma importancia buscar disminuir el porcentaje de aquellos que padecían de esta posición. El Jefe de Gobierno señalaba que los sectores más vulnerables debían ser en primera instancia los atendidos, entre ellos, los niños, los adultos mayores, las mujeres y los jóvenes; y en segunda instancia los indígenas, las personas con distinta capacidad y los indigentes.

Sin embargo, es importante también observar según algunos críticos que en una población de ancianos de alrededor de siete millones a nivel nacional representaban para la siguiente elección federal un 8.6% del electorado, cuestión que no podemos menospreciar. Y es en ese sentido para algunos, la posición que llevó a Obrador a acercarse a esta población, además de que contaban con las suficientes deficiencias y necesidades para ofrecer a cualquier candidato la oportunidad de encontrar un universo desprotegido que otorgaría votos. Por ejemplo, sólo el 28% de las personas de la tercera edad contaba con seguridad social, mientras que sólo 25% contaba con un plan de pensiones.

Cuando Andrés Manuel López Obrador inicia su período como Jefe de Gobierno comienzan una serie de cambios en los programas sociales que residían básicamente en la entrega de dinero directo o indirecto, por ejemplo, cheques o vales de despensa. Los programas sociales impulsados por éste, fueron criticados por muchos por ser simplemente entregas caritativas ya que decían no atacaban el problema de forma estructural, sin embargo, también se han vuelto favoritos de otros. Se incorporaron 1 mil 352 programas de desarrollo social entre los cuales se incluían la entrega del Instituto Nacional de Adultos en Plenitud de 688 pesos mensuales, acceso gratuito a medicamentos, atención médica y un programa de alimentación. En los que se incorporó a 250 mil de los 350 mil ancianos mayores de setenta años en el Distrito Federal para aumentar su desarrollo humano.¹³

Y aunque este programa es sólo un ejemplo de los muchos que se pusieron en práctica, es suficiente para entender no solamente el modelo de acción sino también las críticas que se antepusieron a este modelo. En primera instancia, el programa no dependía del nivel económico de cada anciano sino de la edad y en esto residía tanto sus cualidades como sus deficiencias. Entregar a cada uno de los ancianos mayores a 70 años esta cantidad, sin importar sus condiciones

¹³ Se pone como ejemplo el Programa de Adultos Mayores, sin embargo, existieron otros diferentes como: Apoyo a Personas con Discapacidad, Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo, Apoyo a Beneficiarios de Leche Liconsa, Mantenimiento de Unidades Habitacionales de Interés Social y Desayunos Escolares sólo por mencionar algunos.

económicas permitían un derroche material y financiero bastante grave ya que permitía el endeudamiento del país porque era una política universalizada. Es decir, se derrochaba capital porque había quienes no lo necesitaban.

Con esta lógica, se elaboró una batería de programas sociales que se organizaron alrededor del **programa insignia**¹⁴ del gobierno de la ciudad conocido como el Programa Integral y Territorial de Desarrollo Social (PITDS), donde se concentraron todo tipo de recursos para dar apoyos a los adultos mayores, las personas con discapacidad, las familias de bajos recursos, los niños y las niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, desayunos escolares, fomentar las capacidades de producción y organización de los sectores sociales más pobres, garantizar la ampliación y rehabilitación de viviendas, y, rescatar y mejorar unidades habitacionales. Estas son las expresiones sobre la búsqueda de una política social.

Ya no profundizaremos más en este tema ya que se retomara en el siguiente capítulo, sin embargo, le hicimos una pequeña mención porque queríamos mostrar la congruencia que existía entre sus discursos y su política social, es decir, Obrador mostró elocuencia a la hora de hablar y de actuar, sin embargo, si lo que busca es analizar tanto los aciertos como las deficiencias de su política; entonces se deba juzgar mucho más a fondo entre consecuencias para el Distrito Federal y entre consecuencias para el sector vulnerable que desgraciadamente en nuestro país quedan como dos núcleos separados e irreconciliables.

CONCLUSION

La política social innovadora que impulsaba el Gobierno del Distrito Federal en el año 2000 buscaba trascender la esfera asistencialista y focalizada en la que

¹⁴ Para avanzar en el cumplimiento de estos programas y garantizar la atención prioritaria de las unidades territoriales por niveles de marginación se diseñó una estrategia territorial que permitió un cuidadoso trabajo de identificación territorial de la pobreza y de las necesidades demandadas de la población.

operaba la política económica del gobierno federal —es por ello que buscó las formas y medios para poder analizar un núcleo de la población que se presenta continuamente vulnerable. En ese sentido, no se limita a una política de combate a la pobreza urbana, sino a la construcción de un piso básico de satisfactores sociales a los que tengan derecho todos los ciudadanos. Donde al mismo tiempo, intenta incluir una oferta de servicios integral, que cubra los principales riesgos a los que están expuestas las personas y sus familias a lo largo de todo el ciclo vital.

Todo esfuerzo orientado a detener el empobrecimiento será limitado si junto a él no se realiza una reorientación a profundidad de las causas que históricamente reproducen la pobreza y la marginación de la mayor parte de la población, que se han visto profundizadas por la política económica que ha aplicado el gobierno federal desde el inicio de la crisis de la deuda en 1982.

Los avances en la definición de principios, orientaciones y criterios normativos que ordenaron el diseño e instrumentación de la política social en el Distrito Federal deben de trascender la coyuntura que enfrentó el gobierno de la Ciudad durante el periodo que va de diciembre del 2000 a diciembre del 2006. El proceso de institucionalización de la política social, aún en marcha, apunta hacia la construcción de una nueva arquitectura institucional de largo aliento.

Referencias consultadas.

- Libros

Bolio, Gabriel, (2007), "México, la octava ciudad más rica del mundo", *Milenio*, México, p.21.

Jusidman, Clara, (2000), "El desarrollo social en el gobierno del Distrito Federal. Condiciones encontradas y caminos recorridos". Ponencia en el *Seminario Internacional Costos y financiamiento de la capitalidad: eficiencia, equidad, corresponsabilidad y transparencia en las ciudades capitales*.

Royacelli, Geovana, (2010), "D.F. ocupa tercer lugar en deserción escolar en México", *el Universal*, México. Consultado en línea el 20 de octubre de 2011 en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/102830.html>

Trelles, Alejandro y Héctor Zagal, (2006), *AMLO, historia política y personal del jefe de Gobierno del D.F.*, Colegio de México, México, pp. 89- 217.

- Documentos oficiales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (C.P.), (2011), Diario Oficial de la Federación, México. Consultado en línea 3 junio de 2011 en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Gobierno del Distrito Federal, (2007), *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general*, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, México, pp. 13-120. Consultado en línea el 10 de junio del 2010 en: http://www.sds.df.gob.mx/archivo/2007/diplomado/politica_social_una_valoracion_general.pdf

Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, (L.D.S.), (2000), Gaceta Oficial del Distrito Federal, México. Consultado en línea el 10 de marzo de 2011 en: http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/ley_des_soc_feb_2009.pdf

Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL), (2002), *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, serie: documentos de investigación, México. Consultado en línea el 21 de febrero de 2011 en: <http://www.alternativasociales.org/images/biblioteca/CTMPjulio2002.pdf>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2002), *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*, México, pp.1-11. Consultado en línea el 5 de noviembre del 2011 en: http://www.undp.org.mx/spip.php?page=publicacion&id_article=256

CAPÍTULO 4

PROGRAMAS GUBERNAMENTALES RELEVANTES CONTRA LA POBREZA

Este último capítulo pero no menos importante tiene como objetivo mostrar, en primera instancia el Programa General de Desarrollo 2001-2006 en el Distrito Federal que se presenta como eje articulador de la descripción de los programas gubernamentales. Dos programas son los que hemos elegido para presentar de manera explícita en su dinámica, la población a la cual pretende llegar, bajo qué condiciones y la forma en que se llevaron a cabo. Lo cual nos dará una perspectiva amplia de todos los demás programas durante este período, que a su vez nos ayudará a analizar cuál es la población real a la que pretende aliviar.

4.1. Programa General de Desarrollo Social 2001-2006.

Quizá la clave para entender que éramos la economía número 10 a nivel mundial, pero que obtuvimos el lugar 55 en cuanto a desarrollo humano en el año 2003 (Hernández, Merino y Rascón, 2004: 388) sea, además del efecto poblacional, la profunda pobreza y la muy alta concentración del ingreso que el país ha tenido tradicionalmente. Las distintas acciones tanto privadas como públicas para poner en decrecimiento estas cifras parecen no haber sido suficientes, sin embargo, en el año 2000 se presentó un proyecto que tenía como tarea fundamental o por lo menos en la oratoria así establecido que se atendería a los sectores vulnerables del Distrito Federal que se encontraban en situación de pobreza.

En el Proyecto de Programa General de Desarrollo del Distrito Federal¹⁵ se señalan los lineamientos generales sobre los cuales se pretendía establecer una

¹⁵ Posteriormente presentado a la Asamblea Legislativa y a la ciudadanía por el Lic Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el 5 de diciembre del 2000 en su toma de posesión. El cual fue remitido a su revisión para constituir y operar las estructuras, y aplicar los procedimientos establecidos por la Ley de Planeación de Desarrollo. A su vez bajo la dirección del Jefe de Gobierno se formó el Comité de Planeación, el cual sesionó en diversas ocasiones para conducir y evaluar el proceso de planeación y aprobar sus productos. Se publicó la convocatoria a

política fundamentalmente social que tuviera como objetivo restablecer las condiciones de vida necesarias para vivir dignamente. Andrés Manuel López Obrador apelaba a la versión esperanzadora de una ciudad que pudiera reivindicarse en todas sus fases. En este Proyecto de Programa sólo se menciona los muy variados temas y sectores de la población a los cuales se pretende aliviar, que debe de decirse son demasiados y muy distintos y que además deben de apelar a la versión esperanzadora de la ciudad.

Se proponía crear un Proyecto Global (G.D.F, 2000: 10) que debía incluir compromisos políticos y códigos de acción individual y colectiva claros. Aunque las formas económicas de acción no son plenamente definidas sí se hace observar, el contenido integral que establecerá los procedimientos de cooperación entre las secretarías y la relación de éstas con los ciudadanos, los agentes económicos y los profesionales involucrados. Nuestra primordial atención se centra sobre la desigualdad extrema, la marginación y la desintegración familiar, que resultan ser las principales causas por las que se debe de atender a los sectores más vulnerables como son: las mujeres, los niños en situación de calle, los adultos mayores y los discapacitados.

Obrador indicaba se debía atender prioritariamente y sin distinción a toda persona que por su condición de pobreza o situación de vulnerabilidad así lo requiriera. Se tomarían medidas para que el presupuesto se orientara a la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda popular. La atención se dirige sobre todo a aquellos que han sufrido el abandono y la desprotección crónica. Empero, debe de recordarse que las delegaciones del Distrito Federal no reciben, a diferencia de los municipios del país, aportaciones federales del ramo 33, (Damián y Boltvinik, 2006: 14) que entre otros incluyen el

la Consulta Pública establecida por la Ley, en cuyo marco se realizaron 13 foros temáticos abiertos a miembros calificados de la sociedad capitalina y de sus organizaciones y al público en general, verificados durante los meses de febrero, marzo y abril; al mismo tiempo, se recibieron las contribuciones por escrito de la sociedad. Las aportaciones hechas durante la consulta, fueron analizadas e integradas al Programa cuando se consideraron pertinentes (G.D.F., 2000)

FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que es, además del Oportunidades, el programa de lucha contra la pobreza más importante del país).

El trabajo técnico de elaboración del Programa General de Desarrollo se organizó a partir de los cuatro gabinetes de gobierno (Gobierno y Seguridad Pública, Desarrollo Sustentable, Progreso con Justicia, y Administración y Finanzas), formados por aquella administración con el objetivo de superar en la planeación y la gestión, la fragmentación sectorial que caracterizaba a la administración pública del Distrito Federal y lograr la armonía, el contenido integral y la coherencia de las políticas públicas.

Sobre el rubro de Gobierno y Seguridad Pública destaca el compromiso de llevar a buen término la reforma política del Distrito Federal; donde resultaba indispensable el acuerdo con todas las organizaciones ciudadanas, sociales y políticas que culminara en la primera Constitución del Distrito Federal. Avivar los comités vecinales como órganos de representación ciudadana era otro de los objetivos del Proyecto Global. En el corto plazo se buscaba bajar hasta las unidades territoriales, recursos y acciones destinadas al desarrollo social. Este proyecto que se definía en el corto plazo se redefinía en el largo plazo en la medida que avanzara la organización vecinal. Así definía Obrador se podría lograr que estos programas integrales se elaboraran desde la asamblea de los vecinos, que bastaba con sólo definir las normas y asignar un techo financiero por unidad territorial.

También se señalaba como temas principales la confrontación hacia la corrupción que se atendería mediante el establecimiento del Consejo para la Transparencia de la Hacienda Pública que tendría como objetivo dar seguimiento a la recaudación y la tarea de emprender acciones preventivas y punitivas que garantizaran la transparencia de los procesos hacendarios. En materia de seguridad se señalaban acciones preventivas inmediatas, a corto y largo plazo, acciones correctivas de faltas administrativas y persecutorias de delitos,

capacitación y depuración de cuerpos policíacos y agentes del Ministerio Público, modernización de los tribunales de justicia y de reclusorios (G.D.F., 2000).

Bajo el rubro de Gobierno y Seguridad Pública se enfatizan los valores progresistas, de paz, justicia social, de defensa de la autonomía local y el desarrollo sustentable. Éste último valor que tiene su rubro aparte, ante el deterioro acelerado del medio ambiente y los recursos naturales por el crecimiento desordenado y de las transformaciones urbanas y socioeconómicas de la ciudad, el gobierno señalaba prioritario la promoción de la legislación ambiental como acciones conjuntas del programa "Hoy no circula", el suministro de nuevas fuentes de abastecimiento externas a las cuencas, así como la preservación y el uso sustentable de los recursos y la elaboración del Programa de Mejoramiento de la calidad del aire (Proaire) 2000-2010, entre otros (G.D.F., 2000).

El rubro sobre Progreso con justicia es la parte coyuntural sobre el que debemos de hacer hincapié, porque especifica las acciones destinadas en materia de alimentación, salud, educación, empleo, seguridad social, vivienda, transporte y cultura a los grupos más vulnerables que se busca atender: los niños, los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, los indígenas, las personas con distinta capacidad y los indigentes.

Se llamaba a programas prioritarios que tendieran hacia la universalidad en contra de la focalización que había establecido el gobierno federal (G.D.F., 2000). Las acciones gubernamentales residirían en programas sobre: alimentación escolar, atención médica y medicamentos gratuitos, entrega de libros de texto gratuitos, creación de dieciséis preparatorias y una universidad, entrega de apoyo alimentario para adultos mayores, construcción de viviendas, subsidio al transporte y transporte gratuito para adultos mayores y personas con discapacidad, becas para el empleo, apoyo con créditos a la micro, pequeña y mediana empresa, y un proyecto cultural más amplio e incluyente. Programas,

según López Obrador evitarían las duplicidades y gastos innecesarios para entregar la mayor parte de los recursos a la población que demanda atención.

Sin embargo, cada uno de estos programas estaría remitido a las necesidades de cada una de las unidades territoriales en caso de que no fuera posible aplicarlos todos al Distrito Federal. La participación ciudadana así como el desarrollo económico, las reformas a la educación y a la salud son temas que debían esgrimir cambios en todas sus fases. Finalmente, incluye el apoyo a niños indígenas y de escasos recursos con el reforzamiento de centros como el Centro de Desarrollo Infantil (CADI) y el Centro de Asistencia Infantil Comunitaria (CAIC). Los programas destinados a la niñez estarían integrados con aquellos que se implementaran para las madres y adultos mayores.

Este gobierno se proponía establecer una política de desarrollo social dirigida a combatir el rezago social, mejorar la calidad de vida de los grupos más desprotegidos de la Ciudad e incrementar su capacidad para intervenir en la determinación de políticas y programas en beneficio de la población vulnerable y en condiciones de pobreza y pobreza extrema en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social. La suscripción o actualización de convenios con instituciones privadas, organizaciones y asociaciones civiles serían otro recurso para ampliar los espacios y mejoramiento de los servicios de las instituciones dedicadas a la asistencia social para la población en condiciones extremas o de indigencia.

Finalmente, el último pero no menos importante rubro sobre Administración y Finanzas hace una conjunción entre el saneamiento de la Administración y la vocación del servicio del personal. Que se logrará a partir del control gubernamental de la actuación del servicio público para la institución de un sistema integral de combate a la corrupción. Entre las actividades a realizar destaca inspecciones a los servidores públicos, introducción de un sistema electrónico para agilizar los trámites, fortalecimiento de contralorías internas; donde además se incluye una reforma integral de la administración pública del

Distrito Federal donde se seguirían cuatro principales líneas de acción: la reorganización de éste Gobierno a través de gabinetes, la descentralización de actividades hacia las delegaciones, la austeridad en el gasto público, y el mejoramiento y la actualización de los sistemas informáticos.

El conjunto de actividades encaminadas por el gobierno del Distrito Federal para el mantenimiento y consolidación de un gobierno que tuviera como actividad fundamental la política social no excluía temas tan importantes como la economía o la seguridad aunque sí mostraba como prioridad el enfoque social en atención a la población vulnerable. A continuación ubicaremos en este contexto dos programas sociales que atienden a dos sectores que no son sólo por definición vulnerables sino que además suelen atravesar por condiciones precarias de existencia.

4.2. El Programa de Apoyo Integral a los Adultos Mayores.

Aunque previsibles y evitables hasta cierto punto, los problemas de salud ocurren intempestivamente. Una vez que suceden pueden acarrear el desequilibrio económico de la unidad doméstica que, a su vez, provoque consecuencias graves para su supervivencia. Sobre todo, si ésta ya se encontraba en una situación precaria y la capacidad de respuesta ante situaciones imprevistas era limitada.

Una de las características de la vejez es el incremento de la probabilidad de sufrir dificultades de salud, en particular aquellas asociadas a las enfermedades crónico degenerativas y a los accidentes, que deterioran el estado funcional de las personas. Los hogares envejecidos reaccionan de diferentes maneras ante estos problemas. Sus respuestas dependen básicamente del apoyo que pueden recibir por parte del Estado (a través de mecanismos como la seguridad social, la asistencia social o los programas de política social), de las redes de apoyo informal y de la composición doméstica. Empero, la literatura especializada suele resaltar que en México —dada la limitada y estratificada cobertura de la seguridad

social- la familia es la principal instancia para apoyar económica y efectivamente a los adultos mayores (Triano, 2006).

Resulta importante e interesante señalar los dos tipos de respuestas que despliegan los hogares pobres –unipersonales y conformados principalmente por adultos mayores- frente a la adversidad originada en problemas de salud. Una es la movilización de recursos a través de la red de relaciones extra-domésticas informales; la otra es la extensión de la estructura nuclear a través de la recepción de un familiar adulto mayor incapacitado quien requiere cuidados. Ambas implican la reorganización de la unidad doméstica e ilustran la forma en que los hogares en el momento avanzado de la fase de dispersión movilizan los recursos a su disposición para hacer frente a la adversidad y el papel que los programas sociales pueden desempeñar al respecto.

Esto entra a colación ya que es importante distinguir el contexto en que se desenvuelven los adultos mayores que de por sí ya es complejo, pero que aumenta en intensidad al encontrarse con la pobreza. Analicemos a continuación cuál fue la respuesta que le dio el gobierno de la Ciudad de México a este grupo vulnerable. Donde las relaciones que se entablan entre los distintos niveles y actores implicados en el desarrollo social, así como los resultados del mismo, están guiados por una continua y compleja dialéctica donde la política social transita entre definir las realidades sociales locales y estar guiada o inspirada por ellas.

En el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento en el año 2002 y de la Estrategia Regional para América Latina y el Caribe –adoptada por los países miembros de la CEPAL en noviembre de 2003 (Triano, 2006: 12) se establece que la calidad de vida en la vejez depende de los progresos que se logren en tres áreas prioritarias: su desarrollo, el fomento de la salud y el bienestar, y la creación de entornos propicios y favorables. La preocupación por la situación de las personas mayores forma parte de un amplio proceso de toma de conciencia a nivel mundial

respecto del envejecimiento de las sociedades y los desafíos económicos, sociales, políticos y culturales que ello conlleva.

El impulso que han dado las Naciones Unidas desde la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en 1982, seguido de otros hitos como la aprobación de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad en 1991 y la realización de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en 2002 (CEPAL, 2006:14), han sido fundamentales para colocar el tema en la agenda de los gobiernos. En el Gobierno del Distrito Federal este ideal se traduce en asegurar elementos objetivos relacionados con las necesidades cotidianas de las personas mayores, tales como la seguridad de ingresos, el acceso a servicios sociales y sanitarios, el fortalecimiento de las redes de apoyo social, los entornos físicos favorables, entre otros; y aquellos relacionados con los intereses estratégicos de la vejez, como la erradicación de la violencia y la discriminación, el fomento de una imagen positiva del envejecimiento y el empoderamiento de las personas mayores, entre otros propósitos.

Derivado de estas variables, la población de 65 años o más del Distrito Federal que en 1996 era de 465 mil 795 personas, para 2010 se dio el aumento a 704 mil 831, lo que significa un aumento de 66 por ciento de este sector de la población en tan sólo 14 años, según estadísticas poblacionales del Gobierno del Distrito Federal (Rivera, 2009). Lo que muestra la creciente y urgente atención que se debe presentar a este sector. Con esta lógica, se elaboró una batería de programas sociales que se organizaron alrededor del **programa insignia** del gobierno de la ciudad conocido como el Programa Integral y Territorial de Desarrollo Social (PITDS), donde se concentraron todo tipo de recursos para dar apoyos a los adultos mayores, las personas con discapacidad, las familias de bajos recursos, los niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad; desayunos escolares; fomentar las capacidades de producción y organización de los sectores sociales más pobres (créditos a microempresarios y apoyo al empleo); Garantizar la ampliación y rehabilitación de viviendas y, rescatar y

mejorar unidades habitacionales. Para lo que se diseñó una **estrategia territorial** para la identificación territorial de la pobreza y de las necesidades y demandas de la población bajo sus funciones tradicionales de la política social como: la protección, la promoción de los derechos ciudadanos y su bienestar o la asistencia y la cohesión social. El Programa se apoya en tres líneas de acción: I) los programas sociales, II) la planeación territorial y III) la participación ciudadana.

En el contenido del PITDS destacan diversos componentes que le dan un carácter distintivo de otras experiencias conocidas y lo reafirmaron como un sólido instrumento de Gobierno para impulsar el desarrollo social, entre otros:

- El trabajo ordenado y coordinado de las dependencias y organismos de gobierno.
- La integración y complementariedad de las acciones y programas y su asignación con mayor prioridad a las UT de más alta marginación.
- Una cobertura amplia y sostenida de las acciones en beneficio de la población en condiciones de pobreza.
- Una asignación presupuestal específica con carácter intransferible.
- La distribución territorial del presupuesto y la participación ciudadana.
- La identificación clara y en campo de los grupos objetivo.
- El reconocimiento de las asambleas, comisiones y comités como los sujetos de la planeación y de la unidad territorial como el espacio local de planeación (G.D.F., 2000).'

Los adultos mayores, que en el 2000, 325 000 tenían una edad mayor a los 70 años y un 60% de éstos, carecían de servicios de seguridad social y salud; son una vertiente de la definición programática de los PITDS. Donde se señala al apoyo a los adultos mayores mediante la entrega de apoyo alimentario y de medicamentos gratuitos a adultos mayores de 70 años. El objetivo era reducir el rezago y atender a la población vulnerable en situación de pobreza para mejorar sus condiciones de vida. La estrategia consistía en entregar apoyo alimentario y

medicamentos gratuitos en centros de salud del Gobierno del Distrito Federal a los adultos mayores que habitaban en el Distrito Federal. Además del apoyo económico de 688 pesos mensuales en productos básicos, atención médica, transportes públicos gratuitos y apoyos fiscales a donde todos los adultos mayores tenían derecho.

Con el propósito de propiciar que los adultos mayores tuvieran la posibilidad de disfrutar de uno de los derechos que se les otorgan en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, en particular a tener acceso a los satisfactores necesarios para su atención integral (alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas y materiales adecuadas), el 18 de noviembre del año 2003 se expidió la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, residentes en el Distrito Federal. En dicho ordenamiento, que consta sólo de cinco artículos, se establece la pensión diaria que se otorgaría a los adultos mayores de setenta años, corresponde a una cantidad no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Además, al igual que en los casos anteriores, se prevé que tanto el Jefe de Gobierno como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deben garantizar que en los presupuestos de egresos anuales, se destinen los recursos necesarios para llevar a cabo la aplicación de la Ley. A fin de detallar la forma en que sería ejercido el derecho a recibir pensión alimentaria, el 31 de diciembre de 2004, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Reglamento de la Ley antes citada (G.D.F., 2007: 61). En él se incorporan disposiciones relativas a: requisitos para ser considerados en el o los programas correspondientes, la integración del padrón de beneficiarios, verificación, seguimiento y evaluación del programa, facultades de autoridades responsables y transparencia.

El problema principal de este numeroso grupo de ciudadanos, que de acuerdo al censo del 2000 representaba el 8 % de la población residente y crecía a una tasa de 3.4 % anual (G.D.F., 2007: 86), es sin duda la desprotección social crítica, motivada por: 1) restricción en la cobertura de los sistemas de pensiones de la

seguridad social —sólo el 30% de los adultos mayores la tenían—, 2) dependencia de la protección social de la relación laboral formal y 3) exiguas pensiones. En el 2000 en el Distrito Federal, el ingreso promedio era de un salario mínimo, mientras que el gasto promedio de los adultos mayores en medicamentos alcanzaba los 550 pesos (a pesar que 79% de asegurados tenían servicios médicos de seguridad social) (G.D.F., 2007: 90).

Desde febrero de 2001 se implementó el Programa de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal, donde el medio utilizado para materializar este beneficio económico era un “Vale Electrónico” o tarjeta plástica denominada “Sí Vale”, en la que se depositan mensualmente recursos económicos para la adquisición de productos en tiendas de autoservicio del Distrito Federal y restaurantes de las mismas cadenas comerciales. No permite disponer de efectivo, para brindar seguridad al pensionado en su uso. Con ella se garantizaba la atención de los requerimientos individuales objetivos y subjetivos de cada adulto mayor, los que deciden qué comprar de acuerdo con sus propias necesidades y prioridades, permitiéndoles incluso el ahorro. En noviembre de 2003 la Asamblea Legislativa elevó a rango de ley el derecho a la pensión alimentaria para personas adultas mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal. La conquista de este nuevo derecho social universal es histórica y se erige en el precedente más importante para un Sistema de Pensión Universal en el país. El acceso a este derecho no está condicionado a la comprobación de pobreza; sólo quien cumpliera los requisitos y solicite la pensión, la recibe, independientemente de la aportación a un fondo de pensiones. En tanto Ley, existe la obligación de dar cabal cumplimiento de este derecho a todo Adulto Mayor que cuente con 70 años y más y que resida permanentemente en el Distrito Federal, al tiempo que la Asamblea Legislativa está comprometida a proveer anualmente los recursos financieros necesarios para su sostenimiento.

El Programa inició atendiendo en 2001 a 250 mil adultos mayores, los que se elevaron a 321,618 en 2002, 335,498, en 2003, 352,000, en 2004 y 381,500 en

2005 (G.D.F., 2007). Para septiembre de 2006 los adultos mayores beneficiados ascendieron a 390,500 y se espera concluir la administración con una cobertura de 400,000. De los actuales pensionados, el 63 % son mujeres y el restante 37 %, hombres (G.D.F., 2007: 160). La operación del programa inició entre enero y febrero de 2001, con el levantamiento de un censo de personas adultas mayores de 70 o más años residentes en el Distrito Federal, por medio de un barrido casa por casa en las Unidades Territoriales de alta y muy alta marginación. A partir del criterio de focalización territorial y de las limitaciones presupuestales y programáticas se inició, en febrero de 2001 otorgando la pensión a 150 mil adultos mayores residentes en dichas unidades territoriales. Esta estrategia de corto plazo se modificó en noviembre de 2001 para permitir incorporar progresivamente al resto de los residentes en las unidades territoriales con menor grado de marginación, hasta lograr la universalización de este derecho a todos los adultos mayores de 70 años y mayores residentes en el Distrito Federal, que la solicitan.

La cobertura de la Pensión Alimentaria que se alcanzó en diciembre de 2006 es de 400, mil adultos mayores. Hoy en el Distrito Federal la pensión es de carácter universal; todo adulto mayor de 70 años que cumpla con este requisito y resida en el Distrito Federal, cuando menos tres años previos al cumplimiento de esta edad, y solicite la pensión, tiene derecho a ser beneficiario suyo. De acuerdo con los cálculos de población estimada por CONAPO el porcentaje de cobertura de este derecho en el Distrito Federal a diciembre 2005 es del 97.98 % y de acuerdo con los cálculos de COPLADE, D.F. el porcentaje es de 97.95 %F (Secretaría de Salud, 2004).

La aprobación de la Pensión Alimentaria como derecho social universal para los capitalinos significa concretar el derecho a la re-dignificación de la vejez como etapa de vida y a la garantía de redistribución del ingreso y de la solidaridad intergeneracional de la sociedad entera. La política social del Gobierno del Distrito Federal en atención a Personas Adultas Mayores se ha orientado a mejorar la calidad de vida de las Personas Adultas Mayores para alcanzar su desarrollo justo

y equitativo, mediante el reconocimiento de sus derechos, valores y riqueza cultural, estimulando su reincorporación y valoración social; así como su participación y corresponsabilidad social. Hasta junio de 2006 se tenían incorporados a 390 mil 500 beneficiarios de la Pensión Universal Ciudadana (G.D.F., 2000: 150).

Con estos propósitos, a partir de agosto de 2002 se lleva a cabo el festejo del Día Nacional del Adulto Mayor en el Zócalo de la Ciudad de México, para consolidar la presencia de la red social de apoyo a Personas Adultas Mayores a través de actividades informativas, culturales y deportivas en donde participan las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, organizaciones civiles y sociales, jefaturas delegacionales, grupos organizados e instituciones que atienden adultos mayores en el Distrito Federal. En este marco, los apoyos del INVI, que no sólo cuenta con un programa de financiamiento de vivienda para Personas Adultas Mayores; sino que anualmente organiza dos eventos: la Feria de Servicios para el Adulto Mayor y el Encuentro de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, con el propósito de coadyuvar a la dignificación de las Personas Adultas Mayores y elevar su nivel de vida, creando una conciencia social de respeto y colaboración con las políticas públicas en su favor.

La Feria registra la asistencia de 40,000 personas cada año, acercando a los ciudadanos de este sector poblacional los programas y acciones que se realizan en su beneficio. Además, las Ferias tuvieron como objetivo fomentar una cultura de la vejez y del envejecimiento, sensibilizar a la población en general sobre los derechos de las Personas Adultas Mayores y generar espacios de convivencia intergeneracional a fin de subrayar la importancia de las Personas Adultas Mayores en la sociedad. Con el fin de construir una cultura de la vejez que incidiera en las formas de trato digno hacia las personas adultas mayores y promover espacios de reflexión, organización y evaluación de los adultos mayores, se organizó a partir del año 2001 el Encuentro de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal. Dicho evento se efectúa en el marco del Día Internacional

de las Personas de Edad, con la colaboración de instituciones del Gobierno del Distrito Federal y Jefaturas Delegacionales.

De igual forma, y con el fin de generar una atención integral y especializada a las personas adultas mayores del Distrito Federal, las diversas instancias del Gobierno participaron en las sesiones del Consejo Asesor de adultos mayores y en las reuniones de los grupos de trabajo difundiendo diversas iniciativas entre las que destacan: Los apoyos del Programa de Microcréditos a las Personas Adultas Mayores del Distrito Federal para la realización de proyectos productivos. Impartición pláticas taller sobre dicho programa y brinda orientación y asesoría a los grupos de Adultos Mayores interesados en conformar un grupo solidario y generar alternativas de autoempleo. Los esfuerzos de la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal para impulsar, a partir del 2005, la entrega de la tarjeta de salud para las Personas Adultas Mayores.

Entre otros servicios destinados al apoyo de los adultos mayores se encuentra el de Locatel y del programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal 2006, para impulsar el proyecto "Programa de Prevención, Capacitación y Atención Telefónica para Adultos Mayores Víctimas de Maltrato", presentado por la Fundación Mexicana para la Salud con apoyo de la Embajada de Francia. El objetivo de este proyecto fue, a partir del modelo francés ALMA¹⁶ construir un modelo especializado de prevención y atención telefónica dirigido a las personas mayores víctimas de abuso y/o maltrato en el Distrito Federal, el cual constituye un tema emergente de política social. Expertos franceses impartieron el primer curso de capacitación a 50 profesionales de la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, de LOCATEL y de la Secretaría de Salud, quienes actualmente ya están aplicando los conocimientos adquiridos en dicha capacitación y se avanza en la consolidación de una política para enfrentar el maltrato que, especialmente en el ámbito familiar Las acciones de la dirección de Atención y Prevención a la Violencia Familiar sirven para fomentar y prevenir la violencia

¹⁶ En su programa francés: *Hallô H maltraitance des personnes âgées.*

familiar, hacia las personas adultas y las asesorías psicológicas, jurídicas y de trabajo social que se brinda de manera individual o grupal.

Al igual que la prevención del delito en los adultos mayores, las acciones del Instituto de Asistencia e Integración Social facultado por la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en su Título Séptimo es parte fundamental, ya que se encarga del cuidado y atención de las Personas Adultas Mayores que se hallan en situación de abandono o indigencia. En los Centros de Asistencia e Integración Social de: Atlampa, Cascada, Coruña Mujeres (Villa Margarita), Coruña Hombres, Cuauhtepac, Cuernavaca y Plaza del Estudiante se atiende a Personas Adultas, en donde además de alojamiento y alimentación, se proporciona atención médica, psicología; así como talleres de capacitación y actividades culturales. El Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF) facilita espacios de reunión a grupos de Personas Adultas Mayores en sus centros DIF en donde realizan diversas actividades de capacitación y terapia ocupacional.

Por su parte la Dirección de Asistencia Jurídica brinda orientación jurídica en casos de pensión, sucesión, y registro de nacimiento. Igualmente, las iniciativas y apoyos de la Secretaría de Transporte y Vialidad que con base en el principio de atención diferenciada y en los artículos 38, 39 y 43 de la Ley, (G.D.F., 2007) donde se establece el trato preferencial que deben recibir las Personas Adultas, ha instituido el libre acceso de quienes conforman este sector en las unidades de la RTP, servicio eléctrico y Sistema de Transporte Colectivo Metro. Por su parte, las acciones de la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social que en su departamento de Atención a Grupos Vulnerables atiende las solicitudes de las Personas Adultas Mayores que requieren espacios laborales, promueve el empleo de los Adultos en instituciones públicas y privadas.

La importancia del fenómeno del envejecimiento de la población hace referencia a dos aspectos fundamentales. Por una parte, este envejecimiento es producto del aumento de la esperanza de vida, la que a su vez no es sino el resultado de la

mejora continua de las condiciones de salud, alimentación y vivienda, entre otros que el país en su conjunto ha venido experimentando. En este sentido, el fenómeno está lejos de ser una casualidad histórica o un rasgo temporal. Para decirlo en pocas palabras, el envejecimiento ha alcanzado a la sociedad capitalina y es un proceso irreversible. Por otra parte, el hecho de contar ahora con un número mayor de miembros que tienen sesenta o más años de edad implica que la actividad económica, los servicios sociales e, incluso la actividad política deben incorporar los efectos de esta mayor presencia. Hay, por tanto, una nueva demanda social que se suma a las tradicionales demandas y que debe de ser atendida por todos los gobiernos tanto a nivel federal como estatal.

Por otra parte, si los Programas o este programa en su caso, se propone romper el círculo intergeneracional de reproducción de la pobreza, será necesario analizar comparativamente datos sobre la disminución de la misma tanto de fuentes oficiales como de no oficiales para poder tener un acercamiento real y claro sobre los beneficios adquiridos sobre este programa para a partir de ahí seguir estableciendo políticas claras para un sector que va fuertemente en aumento. Los niños, un sector que por definición al igual que los adultos mayores se encuentran en vulnerabilidad deben de ser tomados en cuenta en las políticas públicas si se encuentran también en un rezago económico mayor.

4.3. El Programa de Becas a Niños y Niñas en Situación de Vulnerabilidad.

A pesar de que el Índice de los Derechos de la Niñez (IDN)¹⁷ incluye el derecho a vivir, a crecer saludable y bien nutrido, y a desarrollarse mediante la educación, sólo 60% de las niñas y niños del total de las zonas urbanas del Distrito Federal menores

¹⁷ Índice de los Derechos de la Niñez (IDN) creado por el Consejo Consultivo de UNICEF México que examina mediante un indicador relativo al crecimiento de la producción el avance del bienestar de los niños. El índice da a conocer el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes donde el propósito era recolectar la información oficial, analizarla y divulgarla para contribuir positivamente hacia una mayor transparencia de la gestión social. La información se difunde a través de tres boletines cada año, donde cada uno trata de una etapa distinta de la vida de un niño (la primera infancia de 0 a 5 años, la edad escolar básica de 6 a 12 y la adolescencia de 13 a 18 años).

de 5 años presentaban un estado de nutrición considerado normal (G.D.F., 2009:15). Las fluctuaciones presentes en este Índice del 2000 al 2003 en los niños de 0 a 5 años¹⁸ pueden deberse a múltiples factores como reacciones económicas o de asistencia social, que deben estudiarse a profundidad. Los niños tan pequeños deben de ser analizados también a partir de sus familias, ya que los valores o deficiencias que los niños pueden presentar se deben a la familia. Es por tanto, que la política pública presente a continuación señala también como partida doble no sólo atender a los niños sino también a la familia sobretodo a las madres.

Mientras el IDN señala que los niños de entre 6 a 11 años es la etapa de la vida en que avivan su desarrollo intelectual, consolidan sus capacidades físicas, aprenden los modos de relacionarse con los demás y aceleran la formación de su identidad y de su autoestima, en el 2003 el IDN era de 7.85 para el Distrito Federal (UNICEF, 2005: 8)¹⁹ en realidad el promedio más alto desde 1998 cuando era de 7.68. Aunque si bien el IDN está en aumento no presenta ninguna diferencia significativa. Por ello el gobierno capitalino incluyó dentro de su programa del PIT de desarrollo social un subprograma que incluía Becas a Niños y Niñas en Situación de Vulnerabilidad.

Las becas escolares era un subprograma dentro de la Promoción de los derechos de la Infancia. La universalidad de los derechos de las niñas y los niños, en contraposición a la atención focalizada a la extrema pobreza, fue el gran contraste que definieron el parte aguas del gobierno de la ciudad con relación a las políticas federales. Con la aprobación en 1999 de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal se sentaron la bases institucionales para garantizar los derechos de los niños como una obligación y compromiso del Estado, y se estableció la función protectora como una función preventiva para romper con círculos viciosos como la pobreza, la violencia y la descomposición social. Al

¹⁸ Las fluctuaciones inician desde el año de 1998 que era de 6.03, en 1999 era de 5.89, en el 2000 6.59, en 2001 6.17 y finalmente en 2002 de 6.22.

¹⁹ El valor del índice varía entre 0 (lo más bajo) y 10 (lo máximo), es decir, el ideal del cumplimiento universal de estos derechos.

tiempo que, se determinan los lineamientos precisos para la implementación de políticas y el desarrollo de sus respectivas funciones y acciones de gobierno.

Con este marco legal, el Gobierno del Distrito Federal a partir del 2001 impulsó capacidades institucionales para consolidar programas y acciones de protección, prevención, provisión y participación de los niños, encaminadas a garantizar el derecho a la vida digna, a la educación, a vivir sin maltrato ni violencia, a la recreación y al juego y a la asistencia social, entre otros. Para realizar las acciones tendientes a universalizar los derechos infantiles, de los sectores más vulnerables, se establecieron dos nuevos criterios de atención: el espacio geográfico, que permitió centrar las acciones en las zonas con mayor grado de marginación, y la población con más dificultades para satisfacer sus necesidades básicas de manera autónoma. Con estos criterios, se unificó el modelo de atención en los 52 Centros de Atención al Desarrollo Infantil (CADI) mejorando la atención a niñas y niños, hijos de madres trabajadoras, jefas de familia; padres con la custodia, de escasos recursos y carentes de prestaciones sociales. Los Centros de Atención Infantil Comunitarios (CAIC) brindaron educación inicial a niñas y en espacios de la propia comunidad, que habitaban en zonas carentes de infraestructura escolar. En los CADI, además de atender a los niños, se daba atención a los padres de familia con servicios de orientación y asesoría jurídica, psicológica, médica y de trabajo social, quienes además participaban en diversos eventos cívicos y sociales. Asimismo, en estos Centros se ofrecía alimentación de calidad y se otorgaban servicios de asistencia médica, asesoría, capacitación pedagógica y trabajo social, fijando un horario de atención prolongado. Desde el 2001, se han realizado acciones de asesoría, seguimiento y supervisión, a fin de constatar la aplicación del modelo de Educación Inicial de la SEP, en los 95 CAIC que se encuentran operando.

A partir del ciclo escolar 2005-2006, estos centros obtuvieron su acreditación y registro, ante la SEP, cumpliendo con la disposición publicada el 3 de junio de 2005 en el Diario Oficial de la Federación, referente al Programa Especial 2005-

2009, para la Acreditación de la Educación Preescolar que reciben las niñas y los niños que asisten a Centros Comunitarios de Atención a la Infancia en el D.F. A través de los dos Centros de Día y el Albergue de la Central de Abasto, se daba atención a niñas, niños y jóvenes en riesgo de deserción escolar y de callejerización, con edades de 4 a 17 años. Los servicios ofrecidos eran de orientación familiar, salud, alimentación y albergue de pernocta, en éste último centro, además de actividades educativas, culturales, deportivas y recreativas. La atención proporcionada ha dado como resultado la permanencia escolar de los niños; la ampliación de sus expectativas de estudio y capacitación. Con la consolidación de las Redes de Apoyo para la protección de niñas y niños en riesgo y con los resultados del Modelo de Coordinación interinstitucional utilizado en el Albergue de la Central de Abasto, se han fijado las acciones iniciales para la construcción del 1er. Padrón de Niños Trabajadores del D.F., con el objetivo de conocer, dar atención y hacer el seguimiento de sus necesidades específicas.

Mientras, el Programa de Atención a Adolescentes en Riesgo (12-15 años) se desarrolló como una nueva actividad, con el objetivo de contribuir a la prevención de los riesgos sociales de este sector de la población, mediante la creación de espacios y actividades para el empleo positivo del tiempo libre, iniciando en el año 2004, en 26 Centros. El programa se estructuró en cinco módulos: Habilidades para la vida; Salud; Sexualidad; Cultura democrática; y Recreación, Cultura y Deporte. Del 2001 al 2006 se atendieron un total de 9,267 jóvenes (G.D.F., 2000: 111).

En el ámbito geográfico, la planeación tuvo como propósito que se regionalizaran las acciones y servicios en Unidades Territoriales y reorientaran los programas hacia las poblaciones de las Unidades de Muy Alta, Alta y Media Marginalidad. Lo anterior permitió que los programas se orientaran hacia la población más vulnerable y se consolidara el propósito de la ampliación de la cobertura a través de la creación y permanencia de espacios en centros DIF para los niños y sus familias, la consolidación de modelos de atención a la primera infancia, el

cumplimiento de los derechos a la salud, con acciones preventivas entre muchas otras acciones que buscaron brindar un servicio de mejor calidad. De igual forma se reguló la operación de los servicios con estrategias definidas, en primer lugar definiendo el perfil de la población atendida (niñas, los niños y adolescentes) y el perfil de la población beneficiaria (madres trabajadoras, madres solteras, padres con custodia de sus hijos, de escasos recursos, sin prestaciones sociales). Y, se fortalecieron los procedimientos con la reestructuración de los programas con una visión preventiva como las que se adoptaron para la atención los niños y niñas en riesgo y situación de calle y a las y los adolescentes de 12 a 15 años. En concordancia con esta nueva visión de protección integral de la infancia, se impulsó la elaboración de los programas operativos anuales, que redundaron en un avance cualitativo de la cobertura absoluta y la atención de la demanda efectiva de las personas entre 2001 y el 2006.

En cuanto al subprograma de Becas escolares a niños y niñas en situación de riesgo contribuye, sobre todo, a disminuir la deserción escolar, es decir, para garantizar la permanencia y aprovechamiento de los niños en las escuelas. El objetivo era evitar que niños y niñas de escasos recursos del Distrito Federal de 6 a 15 años de edad de preferencia hijos de madres solteras y que se encuentren estudiando, abandonen la escuela por falta de recursos económicos. La beca consistía en la entrega de 688 pesos mensuales a niñas y niños para compra de alimentos, medicinas, artículos escolares y transporte. Estos apoyos entregados mayoritariamente a madres solteras para coadyuvar en el ingreso, preservar la integración familiar y fomentar la participación de la mujer en la sociedad, propiciando un desarrollo adecuado de sus hijos. La estrategia residía en dar prioridad a las madres solteras que vivían en condiciones de extrema pobreza o de abandono. Se proporcionó hasta el año 2006 16,666 apoyos económicos (G.D.F., 2000: 25).

Para el 2006, proporcionaba apoyo a 17,804 niños (G.D.F., 2007: 111). El puntual seguimiento a los infantes establece que se favoreció a más de 10 mil becarios

distintos, que causaron alta en sustitución de aquellos que rebasaron la edad requerida, cambiaron su residencia fuera del Distrito Federal, o abandonaron la escuela. Otros logros obtenidos son el fortalecimiento de la economía de las familias, principalmente con jefatura femenina; el impulso del principio de equidad de género en la asignación de los apoyos y la distribución preferente en las unidades territoriales de alta y muy alta marginación. En la incorporación de nuevos becarios, se dio prioridad a los niños con edades entre los 12 y 15 años, que generalmente cursan la educación secundaria y es el grupo considerado en mayor riesgo de abandonar la escuela. Los resultados obtenidos demuestran que sólo el 2.4% del padrón de becarios causaron baja por deserción escolar.

La decisión de ofrecer servicios que contemplen la integralidad de la atención al niño, que incluye a la familia nuclear, extensa y comunidad, así como el seguimiento a cada uno en sus relaciones con otras instituciones y servicios, ha limitado de manera importante la cobertura directa de los programas. Sin embargo, al evaluar los logros de los programas se ha detectado un impacto cualitativo indirecto muy importante en las comunidades en que se ha operado: se observa un cambio en la percepción de la infancia en el entorno. Por ejemplo, la no-asistencia a la escuela en aras del trabajo infantil ha empezado a dejar de ser natural en las zonas de los programas y cada vez más niños son canalizados a los centros por la propia comunidad que se indigna al ver que no se cumplen las condiciones mínimas para su desarrollo. En las mismas comunidades, cada día se tienen mayores expectativas de estudio y capacitación para los niños y niñas. Cada día más maestros solicitan el apoyo del DIF-DF para fortalecer el desarrollo académico de sus alumnos en situación vulnerable, principalmente de aquellos niños cuyos padres no pueden atenderlos. Cada vez más instituciones de asistencia pública y privada ven en los centros a un aliado y colaborador que ejerce compensatoriamente las funciones que las familias no pueden hacer, lo que contribuye al éxito de sus programas y a la penetración de los mismos en la población más necesitada. También se ha podido detectar que más padres y madres en situación de pobreza se sienten dignificados por su capacidad de

afiliarse a los programas del DIF-DF, con el que se vinculan como con una familia extensa que contribuye al hallazgo y construcción de las rutas del desarrollo de sus hijos e hijas. De igual forma, se observa un cambio en la autopercepción que tienen los niños que asisten a los centros. Cada día más niños aspiran a la educación no solo primaria o secundaria sino también al nivel medio y superior. Cada día más niños diversifican sus ámbitos de interés y amplían sus horizontes participando activamente en consejos locales, delegacionales, instancias internacionales, organizaciones civiles, actividades periodísticas, deportivas, computacionales, artísticas, ecológicas, etc.

Asimismo, a través de la Procuraduría de la Defensa de la Niñez y las Familias se otorgó asesoría, mediación, patrocinio y representación jurídica. Al igual, que los apoyos del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal que en sus 16 unidades delegacionales proporciona atención jurídica, psicológica y de trabajo social. Dirige atención áreas como: asesoría jurídica y orientación integral; desarrollo personal y colectivo, construcción de cultura ciudadana y desarrollo económico y trabajo. Además de las asesorías que brinda atención a grupos, en donde se imparten pláticas de sensibilización y talleres con un enfoque de género.

La niñez en México es uno de los sectores más importantes en nuestro país no sólo por su vulnerabilidad innata sino por todos los peligros por lo que corren como son: la pobreza, la violencia, la analfabetización, el maltrato, desnutrición, drogadicción, entre otras. La promoción de los derechos de la infancia resulta un tema trascendental que beneficia no sólo al futuro sino a todas las estructuras de la sociedad. Sin embargo, me parece que si ubicamos el programa de becas escolares sólo en el plano del combate a la pobreza, queda muy corto. Ya que si bien la ayuda económica puede beneficiar en mucho, la desvirtuación de fondos que le pueden dar las madres puede ser infinita. Es cierto, ayuda a combatir el rezago educativo, aunque no logra –sólo a corto plazo- disminuir la pobreza.

En teoría ese recurso económico debe servir para fomentar la educación, sin embargo, nunca se habla de un combate real de la pobreza si lo analizamos de manera unidimensional. Empero, si lo estudiamos en conjunto con los otros recursos programáticos como son: libros de texto y útiles escolares, atención y prevención al maltrato infantil, protección y desarrollo de la familia, prevención a la violencia familiar, apoyo al empleo y vivienda; es posible la disminución del rezago educativo y de la pobreza en un enfoque. Estudiar el mejoramiento de toda la estructura, permite observar el mejoramiento de las partes, sin embargo, parece que para disminuir el porcentaje de la pobreza en los niños, debe apoyarse ese sector en otro fundamento. Las políticas implementadas para la disminución de la pobreza infantil durante este sexenio son escasas y de corto alcance porque ninguna de ellas habla sobre el intento de erradicación o disminución de la vida marginal. Es por ello que también presentaremos las políticas que el gobierno capitalino indica para atender al sector de la población que vive en extrema pobreza, en la mendicidad.

4.4. ¿Qué pasa con los indigentes?

Etimológicamente la palabra indigencia significa falta de medios para alimentarse y es clasificada universalmente como la falta de medios para procurarse por sí mismo su alimento, vestido y techo. Además, el concepto es relacionado con otros como el de miseria y pobreza extrema que también se relaciona con el grado máximo de marginación (Zepeda, 2005). Debido a los grandes problemas que enfrenta este sector en la ciudad de México, el término indigencia se reconceptualizó, según el Estudio Censal sobre la Dimensión, Naturaleza y Situación de la Indigencia Adulta en el Distrito Federal²⁰ que define al individuo adulto, hombre o mujer, en una situación que le impide procurarse a sí mismo, olvidando su alimento, su vivienda digna, su vestido y seguridad, de forma que no puede garantizar su salud, y que deambula sin destino definido por las calles y pernocta en ellas.

²⁰ Realizado por el Distrito Federal en el año 2002.

En la ciudad de México se considera que existen tres tipos de indigencia: la institucionalizada, la clásica y la funcional (Zepeda, 2005).

Indigencia institucionalizada.- Son los individuos albergados de forma permanente en instituciones públicas o privadas y que, de no contar con este apoyo, todas sus actividades las realizarían en las calles. Se considera que los indigentes institucionalizados aún cuentan con valores sociales de convivencia y respeto. Incluso, puede tratarse de ancianos sin familia y sin recursos que no subsistirían por su propio esfuerzo.

Indigencia clásica.- Agrupa a personas que pernoctan sistemáticamente en la vía pública; deambulan sin rumbo ni destino fijo, rompieron con sus lazos familiares, no pueden procurarse los satisfactores elementales y perdieron valores sociales, tales como el aseo personal. Su vestimenta es de harapos, han perdido su autoestima; con frecuencia padecen de enfermedades mentales y viven en condiciones antihigiénicas.

Indigencia funcional.- Define a individuos que cuentan con familia, con quienes mantienen lazos de afecto, y que pernoctan en la calle con frecuencia más no sistemáticamente, pero que actúan y se presentan como indigentes clásicos a causa de sus adicciones al alcohol y las drogas. Los indigentes funcionales obligan a las instituciones de asistencia a realizar los mismos esfuerzos y gastos que genera un indigente clásico, típico o tradicional.

Bajo este concepto pensemos en los más de 14 mil casos de personas indigentes que en el Distrito Federal ocupaban la calle como su hogar en el 2005. Según este censo en 1996 deambulaban 12 mil 941 personas indigentes o en riesgo de serlo. Por lo que se dio un aumento de casi 1,059 personas, lo que es un gran porcentaje (Zepeda, 2005). En 2005, 40 por ciento recibía atención en instituciones públicas o privadas de estancia temporal; el resto, no recibía ningún

tipo de atención. Esta población marginal es resultado de las grandes urbes que a la vez son resultado de las concentraciones masivas de los diferentes grupos poblacionales provenientes de otras regiones, que emigran en busca de mejores condiciones de vida.

4.5. ¿Qué pasa con los Niños y Niñas en situación de calle?

Los niños son también aunque en menor medida una parte fundamental de este sector vulnerable, según la *Encuesta de niñas, niños y jóvenes trabajadores en el DF* de 1999, en la Ciudad de México existían 14,322 niños, niñas y jóvenes adolescentes que usaban las calles y otros espacios públicos como lugares de trabajo; de este universo, el 7%, es decir, 1,003 niños vivían en la calle. En su mayoría se trataba de jóvenes adolescentes, donde el 79 por ciento tenía más de 12 años de edad. Entre las numerosas causas, las más frecuentes son: el maltrato, en un 56 por ciento de los casos; la separación de los padres, la orfandad y el abandono con 17 por ciento (G.D.F., 2007: 175). Si bien la indigencia dista mucho de los niños trabajadores en las calles porque solamente usan éstas para procurarse el sustento y no para vivir en ellas, comienzan a convertirse parte del universo marginal.

Por otro lado, uno de cada dos niños, niñas y jóvenes en situación de calle eran migrantes. Mientras que de un total de 12,941 indigentes, 957 eran mujeres y 11,948 hombres. Sus edades iban de los 18 a los 63 años (G.D.F., 2007:186). Durante este censo las Delegaciones que presentaban mayor concentración eran: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero, Azcapotzalco e Iztapalapa. Entre las razones por las cuales abandonaron su hogar 40 por ciento de los casos refieren que esto obedeció al deterioro de sus relaciones familiares, conflictos con una familia numerosa y disfuncional, la presencia de nuevos miembros que reemplaza a la madre o al padre, la pérdida de afecto entre los cónyuges, la reprimenda por falta de colaboración económica, entre otros.

Con el fin de atender a la población que se encontraba en situación vulnerable por residencia en calle, en estado de indigencia o necesitado de atención emergente; el Gobierno de la Ciudad integró el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS), conformado por los Centros de Asistencia Social Ampliados que se encuentran en Cuautepec, Cascada, Coruña Hombres, Cuemanco y Azcapotzalco, que pertenecían a la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social. Los Centros de atención a personas adultas y adultas mayores, eran La Coruña Mujeres y Plaza del Estudiante, que pertenecían al Desarrollo Integral de la Familia DIF-DF. Mientras que los Centros de Atención Residencial que pertenecían al Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle y las Adicciones, liquidado en enero del 2001, iban dirigidos a la atención de niños en situación de calle y a personas con problemas de Adicciones, en los centros de "Villa Margarita" y "Torres de Potrero", respectivamente. Por último la Delegación Cuauhtémoc transfirió el albergue Atlampa en julio del 2001.

Desde la fecha de creación, se han atendido 215,313 personas a través de diferentes programas institucionales y servicios de atención, desglosados de la siguiente forma: Del 2001 al 2006, se atendieron 36,449 usuarios en nueve de los Centros de Asistencia e Integración Social (CAIS), en los que con el propósito de coadyuvar a su proceso de rehabilitación, se ofrecían diversos servicios de manera integral que comprenden: alimentación (dietas especiales según el caso de lactantes, hiperprotéica, hipercalórica, hipertensa, diabética, postrados y mixtos), vestido, servicio médico, terapias, trabajo psicológico, trabajo social, actividades recreativas, culturales y deportivas según el perfil de la población, así como terapias ocupacionales y capacitación para el trabajo a través de los talleres protegidos.

Para ampliar y mejorar la atención de la población en situación de abandono y/o calle, se ha puesto énfasis en adecuar la infraestructura de los albergues, de este modo, a finales de 2004 se construyó un nuevo Centro con una capacidad para albergar a 120 personas, localizado en la Colonia Villa Quietud, Delegación

Coyoacán. A donde se trasladaron a los usuarios del CAIS Atlampa, que presentaba problemática estructural en sus instalaciones, con riesgo para los usuarios. Igualmente, a finales de 2005 se inicia la construcción de un módulo de dormitorio con capacidad para albergar a 70 personas en el CAIS Plaza del Estudiante y se reforzaron las acciones para proporcionar un servicio de calidad sistematizando los procedimientos de atención, con el fin de reinserir socialmente a los usuarios. El nuevo dormitorio permitía solucionar la problemática de demanda en esta zona de la ciudad, considerando que se recibían un promedio de 420 personas, cuando se tenía solamente capacidad instalada de 350 camas, motivo por el cual existían quejas por parte de los usuarios en los servicios proporcionados por el Centro. Dentro de otros traslados de población, con el fin de mejorar el servicio, a partir de noviembre de 2004 se trasladó a la población del CAIS "Coruña Mujeres" al inmueble del CAIS "Villa Margarita", enfatizándose los trabajos de mejor atención al Programa de Madres solas con hijos.

Igualmente, en el mes de junio de 2005, se canalizó a 58 usuarias del CAIS "Villa Margarita", que sufrían algún padecimiento psiquiátrico al CAIS "Cascada" con la finalidad de evitar el hacinamiento de las usuarias y brindar una atención adecuada de acuerdo al perfil. El 2 de agosto de 2006 se inauguró el CAIS "Iztapalapa" con dormitorios para 168 personas, incluyendo 38 espacios para discapacitados, áreas para terapia ocupacional, atención psicológica, servicio dental, fisioterapia y rehabilitación, área de visita, farmacia, entre otros servicios (G.D.F., 2007). A este nuevo Centro se trasladaron los usuarios del CAIS "Coruña Hombres", cuyas instalaciones datan de hace más de 50 años. De manera general, se han realizado importantes trabajos de rehabilitación y mantenimiento en las instalaciones de diversos Centros de Asistencia e Integración Social, en colaboración con la Secretaría de Obras y Servicios como: rehabilitación, remodelación y adaptación.

Los indigentes son tal vez el grupo más vulnerable de la sociedad porque sufren los tres tipos de pobreza y deben de ser atendidos con urgencia. Los albergues

resultan una solución efectiva que brindan soluciones inmediatas, sin embargo, se debe de propugnar por programas que busquen la reinserción del individuo en la sociedad con cada una de sus capacidades para valerse por sí mismo.

La ayuda otorgada por los albergues si bien ha ido en aumento no es suficiente, gran cantidad de gente vive aún en la calle sin ser atendida. Se debe animar al sector académico a estudiar, analizar y proponer soluciones para un sector que vive en desventaja económica e intelectual y así lograr que la política social cuente con nuevas opciones para contribuir al desarrollo de la sociedad. Los refugios resultan un buen programa pero sólo visto en el corto plazo ya que si lo vemos en el largo alcance es donde se deben hacer las verdaderas reformas, aquellas que generen empleo, vivienda, salud y educación para los habitantes del país. Todos, sin excepción alguna, incluidos los niños, los adultos, las mujeres o los adultos mayores en situación de indigencia, deben ser atendidos con urgencia, porque ninguno de ellos, sin importar su historia, merecen una vida indigna en la calle.

CONCLUSIONES.

Si las ideas de las políticas del desarrollo son importantes por lo que dicen de los contextos sociales y de la gente a las que están dirigidas, lo son aún más por quienes contribuyen a vincular mediante complejas y heterogéneas interacciones esto es, por las alianzas, coaliciones y relaciones de consenso a las que dan lugar tanto dentro como entre instituciones, grupos amplios, familias, hogares e individuos (las acciones del desarrollo guiadas por conceptos como "participación" o "corresponsabilidad" tienen en parte que ver con estos procesos de vinculación). La definición de realidades locales implícitas en programas de desarrollo tiene consecuencias práctico-políticas que a menudo resultan inesperadas, no obstante, imprevistas desde el punto de vista de la teoría y los modelos que guían a las intervenciones del desarrollo social.

La promoción del desarrollo social a través de los apoyos de programas específicos tiene, así, el efecto inmediato de crear comunidades de "beneficiarios" que comparten mucho más que dichos apoyos, sino una condición en común. El desarrollo social es inexistente si cohabita con la pobreza, la marginación, y con la incapacidad de los seres humanos para solventarse sus necesidades básicas. Es cierto que si se mira desde un enfoque unidimensional jamás se podrá encontrar una solución, en cambio si miramos todos los ejes nos daremos cuenta de que los resultados dependen de una mezcla de cada uno de los componentes. Es decir, si valoramos no sólo las políticas sociales sino también las económicas nos daremos cuenta que tal vez el producto interno bruto ayuda a disminuir el porcentaje de pobres en la ciudad de México o que las mejoras en las aulas estudiantiles coadyuva a que más niños asistan a la escuela y como tal disminuya la pobreza en el largo plazo.

Como se observó la pobreza es un fenómeno movable que actúa como el resultado del manejo de gobierno: más empleo, más educación, más vivienda y más oportunidades disminuye la pobreza y la marginación. Se pueden ir escalando escaños que poco a poco otorguen beneficios para su sector pero el beneficio real para aquellos que viven en condiciones de pobreza llega muy lento y poco real. Atacar el problema implica conocer el concepto de la pobreza a profundidad, con las causas, las definiciones, tipologías y metodologías estableciendo conceptos claros que no usen los políticos para desvirtuar los números de pobres sino para tener el conocimiento real de cuántos pobres hay en México.

Mucho podría escribirse acerca de las acciones de los diversos grupos e individuos puestos en contacto entre sí por el diseño e instrumentación de políticas sociales, así como acerca de las consecuencias que dichas acciones tienen para el éxito o fracaso de tales políticas. Sin embargo, lo importante es cuáles son aquellos programas que mediante instrumentos legales claros, dignos y equitativos permitan que no sólo los niños y adultos mayores y/o indigentes sino toda la sociedad se convenza de que existe una oportunidad real para su vida de

empleo, seguridad social, vivienda, educación y por qué no también gozar de satisfactores que nos permitan desarrollarnos en todos los ámbitos como verdaderos individuos.

Un programa de política social puede tener efectos sociales y económicos muy positivos sobre las vidas de miles de personas. Tales efectos pueden por ello ser inesperados, heterogéneos e incluso contradecir principios y modelos de política social o pasar desapercibidos. La tarea reside en valorar, primero que existen tres sectores vulnerables que deben ser atendidos con urgencia: los niños, los adultos mayores y los indigentes, ya que ninguno de ellos encuentra medios para valerse por sí mismos. Las mujeres no están incluidas en este universo ya que aunque son un sector vulnerable cada una de estas puede encontrar medios para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, tampoco hay que confundir no estamos hablando de otorgarles a estos sectores todos los medios y todos los recursos y de resolverles la vida, por decirlo de una manera coloquial. Se trata de otorgarles medios que dependen claro de los modelos y políticas de desarrollo, pero también estrategias que permitan incorporarse a la sociedad que logre crear personas productivas que generen la disminución de la pobreza.

Referencias consultadas.

- Libros.

CELADE-División de Población de la CEPAL, (2006), *Manual sobre indicadores de calidad de vida en la vejez*, coedición CEPAL/Cooperazione Italiana/UNFPA, Santiago de Chile, pp. 13-19. Consultado en línea el 26 de noviembre del 2011 en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/28240/W113_1.pdf

Damián, Araceli y Julio Boltvinik, (2006), *La pobreza en el Distrito Federal en 2004*, El Colegio de México A.C., México, pp. 1-15. Consultado en línea el 28 de noviembre de 2011 en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/pobreza_boltvinik.pdf

Guevara Sanginés, Alejandro, (1997), "Programas de alivio de la pobreza en México: un ejercicio de evaluación", en Gabriel Martínez (Comp.), *Pobreza y política social en México*, Coedición ITAM/Fondo de Cultura Económica, pp. 133-145.

Hernández Licona, Gonzalo, Gustavo Merino Juárez y Ericka Rascón Ramírez (2004), "Desarrollo social en México: situación actual y retos", en Luis F. López-Calva y Miguel Székely (Comps.), *Medición de Desarrollo Humano en México*, FCE, México, pp. 373-403.

Rivera, Lilia, (2009), *Adultos mayores, los pobladores del futuro*, Gobierno de la Ciudad de México, México. Consultado en línea el 26 de noviembre de 2011 en: http://www.prosoc.df.gob.mx/launidad/numero_31/reportaje.html

Triano Enríquez, Manuel (2006), "Reciprocidad diferida en el tiempo: Análisis de los recursos de los hogares dona y envejecidos", en Mercedes González de la Rocha (Coord.), *Procesos domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*, CIESAS, México, pp. 324-342.

Zepeda, Juan M., (2005), *Vidas a medio vivir, arrojadas a la calle, Todo México Somos Hermanos*, México. Consultado en línea el 5 de diciembre del 2011 en: <http://www.anunciacion.com.mx/periodico/contenido/7.html>

- Documentos oficiales.

Gobierno del Distrito Federal, (2000), *Programa General de Desarrollo 2001-2006*, México, pp. 40-110. Consultado en línea el 15 de febrero del 2010 en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/programa_desarrollo_2000-2006.pdf

Gobierno del Distrito Federal, (1999), *Seminario La situación de los adultos mayores en el Distrito Federal. Elementos conceptuales para un modelo de atención, Perfil demográfico, epidemiológico y sociológico*, México, pp. 6-10. Consultado en línea el 27 de noviembre de 2011 en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/la_situacion_de_los_adultos_mayores_en_el_df.pdf

Gobierno del Distrito Federal, (2007), *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general*, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, México, pp. 1-231. Consultado en línea el 10 de junio del 2010 en: http://www.sds.df.gob.mx/archivo/2007/diplomado/politica_social_una_valoracion_general.pdf

Gobierno del Distrito Federal, (2009), *Medición de la pobreza en el Distrito Federal. Evalúa D.F. Boletín de prensa sobre la pobreza en el D.F. y a nivel nacional*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, México, pp. 1-5. Consultado en línea el 8 de junio del 2010 en: http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/boletin_11_dic.pdf

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), (2004), *El trabajo infantil en México 1995-2002*, INEGI, México, pp. 1-30. Consultado en

línea el 3 de diciembre en:
http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_trabajo_infantil.pdf

United Nations Childrens Fond, (UNICEF), (2005), *VIGÍA de los derechos de la niñez mexicana*, número 2, año 1, México, pp. 1-10. Consultado en línea el 30 de noviembre del 2011 en:
http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_vigia_II.pdf

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF-DF y Fondo de las Naciones Unidas para la Protección de la Infancia (UNICEF), (1999), *Encuesta de niñas, niños y jóvenes trabajadores en el DF*, México, Departamento del Distrito Federal.

FUENTES GENERALES CONSULTADAS

• Libros

Boltvinik, Julio, (1990), *Pobreza y Necesidades Básicas*, Caracas, PNUD, pp. 5-60.

Boltvinik, Julio y Araceli Damián, (2004), "Introducción. La necesidad de ampliar la mirada para enfrentar la pobreza", en Julio Boltvinik y Araceli Damián *La pobreza en México y el mundo*, México, Siglo XXI, pp. 11-44.

Guevara Sanginés, Alejandro, (1997), "Programas de alivio de la pobreza en México: un ejercicio de evaluación", en Gabriel Martínez (Comp.), *Pobreza y política social en México*, México, co-edición ITAM/FCE, pp. 133-145.

Hernández Licona, Gonzalo, Gustavo Merino Juárez y Ericka Rascón Ramírez, (2004), "Desarrollo social en México: situación actual y retos", en Luis F. López-Calva y Miguel Székely (Comps.), *Medición del desarrollo humano en México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 373-403.

López Calva, Luis F., Lourdes Rodríguez-Chamussy y Miguel Székely, (2004), "Introducción", en Luis F. López-Calva y Miguel Székely (Comps.), *Medición del desarrollo humano en México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 15-45.

Palomar Lever, Joaquina, (2001), "La pobreza y el bienestar subjetivo", en Luis Rigoberto Gallardo Gómez y Joaquín Osorio Goicochea (Coord.), *Los rostros de la pobreza. El debate*, México, co-edición SEUIA/ITESO pp. 189-224.

SEDESOL, (2005), "Presentación de la medición oficial de la pobreza en México en el año 2000", en Miguel Székely *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 211-219.

Székely, Miguel, (2005), "Introducción", en Miguel Székely *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 13-32.

Székely, Miguel, (2005), "México 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de los programas sociales", en Miguel Székely *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 309-357.

- **Documentos oficiales**

Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social, (CONEVAL), (2011), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, CONEVAL, México, pp.1-136. Consultado el 26 de octubre de 2011 en www.coneval.gob.mx/Metodologia_Medicion_Multidimensional

Gobierno del Distrito Federal, (2000), *Programa General de Desarrollo 2001-2006*, México, pp. 40-110. Consultado en línea el 15 de febrero del 2010 en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/programa_desarrollo_2000-2006.pdf

Gobierno del Distrito Federal, (2007), *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general*, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, México, pp. 1-231. Consultado en línea el 10 de junio del 2010 en: http://www.sds.df.gob.mx/archivo/2007/diplomado/politica_social_una_valoracion_general.pdf

Gobierno del Distrito Federal, (2009), *Medición de la pobreza en el Distrito Federal. Evalúa D.F. Boletín de prensa sobre la pobreza en el D.F. y a nivel nacional*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, México, pp. 1-5. Consultado en línea el 8 de junio del 2010 en: http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/boletin_11_dic.pdf