



Volumen I, número 1, primer semestre de 2010.

Política social y retos urbanos

Artículos

Alfonso Iracheta Cenecorta ● El reto socio espacial de México

Rodolfo Corona Vázquez ● El Programa Hábitat: un análisis de su
Ana Elizabeth Jardón Hernández cobertura, operación e impactos en zonas
Giovanni Macías Suárez de atención prioritaria intervenidas

Joaquín Bracamontes Nevarez ● El programa Oportunidades y su impacto en la
Mario Camberos Castro región centro de México

Adriana Sandoval Moreno ● Capital social y participación social en las
organizaciones comunitarias

Mauricio Padrón Innamorato ● Características sociodemográficas y
Patricia Román Reyes determinantes del uso de los servicios de salud
por la población adulto mayor en México

Revista Semestral del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social





Política social y retos urbanos





Volumen I, número 1, primer semestre de 2010.

Contenido

Presentación	5
Artículos	
Alfonso Iracheta Cenecorta El reto socio espacial de México	7
Rodolfo Corona Vázquez Ana Elizabeth Jardón Hernández y Giovanni Macías Suárez El programa Hábitat: un análisis de su cobertura, operación e impactos en zonas de atención prioritaria intervenidas	41
Joaquín Bracamontes Nevarez y Mario Camberos Castro El programa Oportunidades y su impacto en la región centro de México	61
Adriana Sandoval Moreno Capital social y participación social en las organizaciones comunitarias	89
Mauricio Padrón Innamorato y Patricia Román Reyes Características sociodemográficas y determinantes del uso de los servicios de salud por la población adulto mayor en México	115
Los autores	133

Presentación

Conscientes de los grandes problemas y retos que enfrenta nuestro país y en particular el Estado de México en materia social, el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS) pone a disposición de la comunidad académica, y de los diferentes sectores de la sociedad, este espacio de reflexión, análisis y debate sobre temas estratégicos que definen el rumbo del desarrollo y de la posibilidad de revertir el aumento progresivo de la inequidad, en cuya temática se encuentran los estudios provenientes de diferentes ciencias sociales en cuestiones tan relevantes como pobreza, marginación, exclusión, desigualdad, género, migración, educación, salud, gasto social, demografía, bienestar, entre otros.

Es con este propósito que surge *Cofactor* como una revista académica y arbitrada cuyo propósito es difundir investigaciones inéditas y originales en materia de desarrollo social, con especial énfasis en aquellos estudios aplicados que representen avances en la discusión en este campo, pero que fundamentalmente contribuyan al diseño, propuesta o replanteamiento de políticas públicas y programas gubernamentales, a partir de un debate informado y comprometido sobre los temas que afectan la vida de las personas y las familias.

Pero ¿por qué *Cofactor*? La Real Academia de la Lengua Española (RAE) define esta palabra como factor que, en unión de otros, contribuye a producir algo; en este sentido, se entiende como la suma de elementos para el desarrollo de una acción conjunta, para potencializar la fuerza y capacidad de acción. Así, es en nuestro punto de vista como mejor se puede expresar la acción pública y social para impulsar el desarrollo.

La revista *Cofactor* pretende ser una publicación científica más que un órgano informativo; es académica y arbitrada y no sólo una revista de difusión; cuenta con un comité editorial formado por investigadores expertos, externos al CIEPS; además, busca ser un espacio para la reflexión abierta al diálogo, la discusión y la crítica en el ámbito de la agenda social.

De esta forma *Cofactor* pretende conjugar estudios e investigaciones de quienes analizan y dan seguimiento a la compleja realidad social, económica y política que condiciona el desarrollo, pero también busca estudiar y comparar políticas públicas que se han puesto en práctica en México y en otros países.

En este sentido, la revista *Cofactor* busca así constituirse en una fuente de consulta útil, no sólo para investigadores, académicos y estudiantes, sino también y, especialmente, para los hacedores de programas públicos y los tomadores de decisiones gubernamentales, en el conjunto de temas que considera.

Eriko Flores Pérez

El reto socio espacial de México

■ Alfonso Iracheta Cenecorta

Resumen

El presente texto ofrece algunas cifras que facilitan el entendimiento de lo que considero son tres de los grandes fenómenos que definen a la sociedad mexicana en el nuevo siglo: el cambio demográfico, la injusta distribución de la riqueza y la pobreza y, la urbanización. Sus problemas muestran en general un agudizamiento, ya que el sistema económico y la política gubernamental, tienen orientaciones distintas y no cuentan con mecanismos para hacerles frente con seriedad y profundidad. Por ello, apenas se aprecian, desde el gobierno, algunos pequeños cambios favorables, por ejemplo, en la reducción de la dinámica de crecimiento poblacional o en la magnitud de la pobreza (aunque los métodos de cálculo de esta última han sido fuertemente cuestionados). Más allá, las nuevas necesidades que plantea la transformación poblacional, carecen de compromisos proporcionales a dichos cambios; igualmente, la distribución de la riqueza parece ser que seguirá siendo una materia pendiente, ya que no se aprecia ninguna política para enfrentarla con decisión y para el largo plazo; finalmente, con relación al territorio (y al ambiente en general), puede asegurarse algo similar; el reto urbano-metropolitano y el ancestral

abandono del medio rural, muestran la acumulación de problemas y carencias, que permiten asegurar que existe una crisis socio espacial en México. Se apuntan algunas orientaciones de política, que han sido el producto de reflexión por muchos años, no sólo del autor, sino de un conjunto de expertos y organizaciones e incluso funcionarios de gobierno, que han sido expresadas, debatidas y publicadas a lo largo de casi tres décadas, lo que implica que, no obstante su reconocimiento como sensatas y necesarias, prácticamente no han sido consideradas por el Estado Mexicano.

Palabras clave:

Cambio demográfico,
Distribución de la riqueza,
Pobreza,
Urbanización.

Clasificación JEL: D31, I31, R13, R52, R58

Abstract

This paper provides some data that facilitates the understanding of what I believe are three of the major phenomena that define the Mexican society in the new century: demographic change, unjust distribution of wealth and poverty, and urbanization. Their problems are, in general, becoming more acute due to the fact that the economic system and government policy have different approaches and virtually do not have the mechanisms to address them seriously and in depth. Therefore, some small positive changes can hardly be appreciated from the government, for example, the reduction in the population growth dynamics or the magnitude of poverty (as stated Boltvinick, among other experts, the calculation methods of the latter have been strongly questioned). Furthermore, the new requirements arising from the changes in population, lack the necessary commitments in relation to these changes; also the distribution of wealth seems to remain a pending subject, since there is no discernible policy for dealing with this, much less in a long term period. Finally, in relation to the territory (and the general environment) we can assure something similar: the urban-

metropolitan challenge and the ancestral abandonment of the rural environment come to show the accumulation of problems and shortcomings, which ensure that there is a socio space crisis in Mexico. This paper suggests some policy guidelines that have been the product of serious meditation for many years, not only of the author, but of a group of experts and organizations and -even government officials- which have been expressed, debated and published along nearly three decades, which means that, even though they have been described as sensible and necessary, the practically have not been considered by the Mexican State.

Keywords:

Demographic change,
Distribution of wealth,
Poverty,
Urbanization.

El reto socio espacial en México¹

■ Alfonso Iracheta Cenecorta

■ A. ¿Cuál es el reto social de México?

El gran reto de la sociedad mexicana es la desigualdad en prácticamente todos los sentidos de la vida social. Este fenómeno, que es el resultado del modelo económico-político dominante, se ha vuelto más complejo porque, por una parte, las características de la población están cambiando, concentrando exigencias en grupos de edad que de no atenderse, tienen consecuencias muy graves en la economía, la seguridad y las relaciones sociales. Por la otra, la concentración territorial de la población se ha convertido en un fenómeno que, por desatendido, adquiere un carácter central para el desarrollo y la seguridad de la nación; hoy, la sociedad mexicana enfrenta una nueva ola de hiperurbanización, que por la historia de la anterior, que inició aproximadamente en la década de 1950 y culminó durante la década de 1980, existe el riesgo, muy claro, de repetir los errores y orillar a muchas ciudades a condiciones de baja gobernabilidad, desorden, e insustentabilidad.

1. Manejo y orientación de tres grandes dinámicas

1.1. Demográfica

1.1.1. Evolución del crecimiento poblacional

De 1970 a 2005, la población del país pasó de un poco más de 48 millones de habitantes a más de 104, con una tasa de crecimiento medio anual (TCMA) que disminuyó de 3.20 (70-80) a 1.57 por ciento (95-2000). Es decir, la población se duplicó en 35 años, incorporándose a la sociedad un promedio de 1.6 millones de habitantes cada año.

Se estima que en el año 2020, la población ascienda a 120.6 millones, incorporándose aproximadamente 1.1 millones de habitantes por año, con una TCMA de 0.73 en el periodo 2015-2020, acercándose a un máximo crecimiento histórico que probablemente ocurrirá entre las décadas de 2040 y 2050, cuando la población mexicana alcance del orden de 140 a 145 millones de habitantes.

¹ Este texto se preparó para apoyar el Diplomado *Formación de agentes de desarrollo local*, que se realizó conjuntamente entre la UNAM y UADY en Mérida, Yucatán, durante 2006. No tiene más pretensión que ordenar una serie de ideas que fueron expuestas y discutidas con alumnos, tesis, participantes de cursos de maestría y doctorado, en las que se argumenta sobre los graves problemas que enfrenta la mayoría de los mexicanos, desde la perspectiva social y territorial.

1.1.2. Bono demográfico

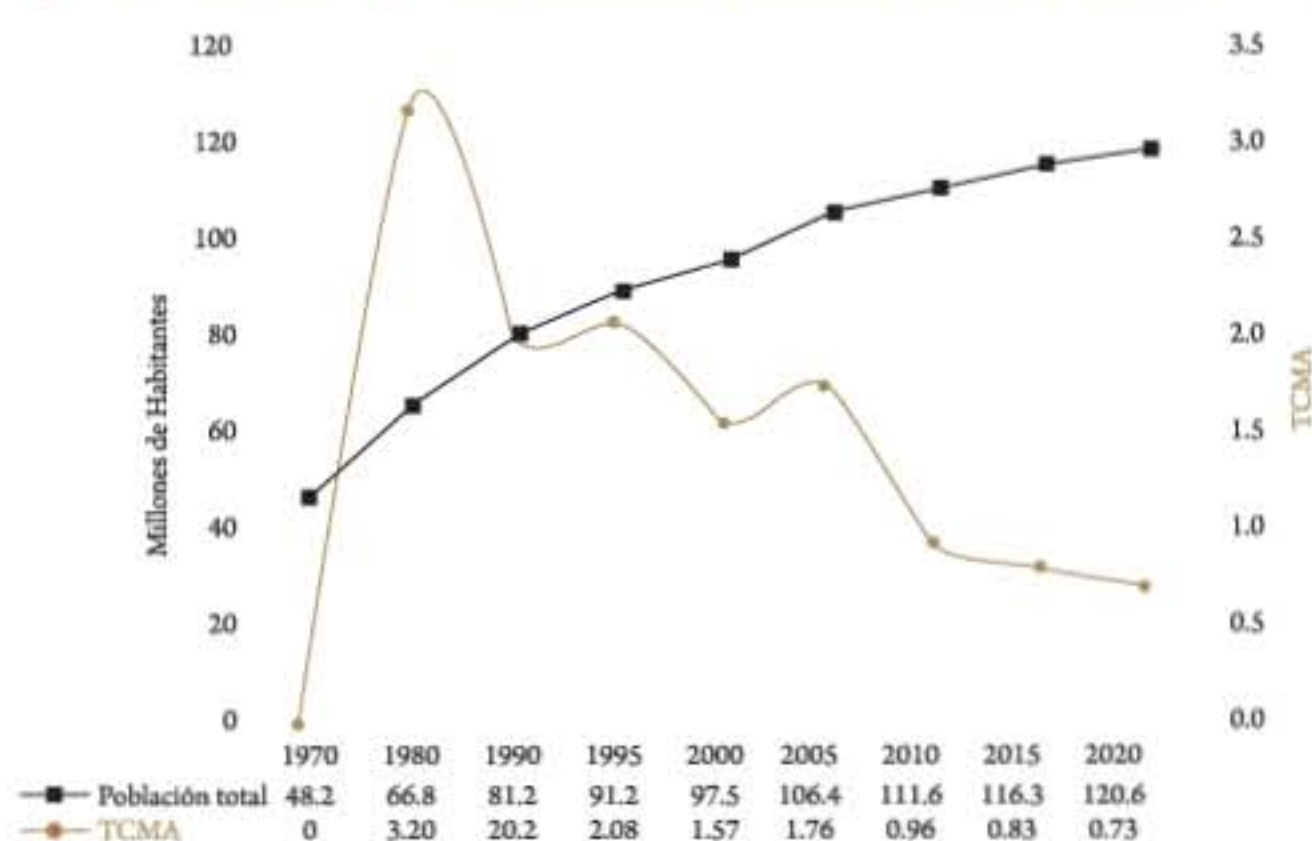
El cambio demográfico, entendido como la transformación de las condiciones estructurales del comportamiento poblacional –estructura, composición, movilidad y localización de la población– plantea a México diversos retos que exigen de cambios proporcionales en las políticas públicas y las acciones sociales.

En primer lugar, este cambio en la demografía, ha trasladado la presión de crecimiento, es decir, las mayores tasas de crecimiento demográfico medio anual, a la población productiva y dentro de esta a la joven, cuya mayor magnitud con relación a la población improductiva, ofrece un ‘bono demográfico’; igualmente, al irrumpir los jóvenes en grandes cantidades a la vida social exigen educación media superior y superior, empleo y vivienda, con todo lo que esto implica

en inversiones públicas, privadas y sociales, especialmente en las áreas urbanas.

En segundo lugar, la tendencia al envejecimiento demográfico. Se estima que la población de 60 años y más en la actualidad representa 7.7 por ciento del total nacional, en 2025 representará aproximadamente 17.5 por ciento², lo que marcará cambios en buena parte de los ámbitos de la vida social. El más relevante será sin duda, la necesidad de políticas públicas y actitudes, desde la sociedad y el gobierno hacia la tercera edad, distintas de las vigentes, en cuanto a oferta de empleo productivo y la atención a sus múltiples necesidades de salud, educación, recreación y ocio. Igualmente, la satisfacción de necesidades materiales de infraestructuras y equipamientos, destacando las ciudades, los edificios y espacios públicos y las viviendas, que deben ser diseñadas, para

Gráfica 1. México: población total y tasa crecimiento medio anual (TCMA), 1970-2020



Fuente: INEGI, 1972-2001: IX-XII Censos Generales de Población y Vivienda 1970-2000 y Conteo de Población y Vivienda 1995; Conapo, 2002. Proyecciones de la Población de México 2000-2050.

² Fuente: CONAPO 2004, Tendencias y características del envejecimiento en México.

una población con menores capacidades físicas y formas de vida peculiares.

Finalmente, las crecientes posibilidades de movilidad física –entre ciudades, regiones y países–, muestran que un signo del presente y con más énfasis del futuro cercano, será la migración. Este fenómeno obliga a valorar las políticas públicas nacionales asociadas a la generación de empleo productivo y permanente, ya que el panorama nacional está dominado por la generación de empleo informal y de muy baja productividad desde hace más de una década. También obliga a revisar las políticas urbanas y habitacionales, propiciando por ejemplo, mucha más vivienda en renta.

1.2. Urbanización

México es ya un país urbano y tiende a concentrar cada vez más población en grandes ciudades y metrópolis. En 1970, 28.3 millones de mexicanos (58.7 por ciento) vivían en localidades urbanas, mientras que en 2005, 70 de cada 100 mexicanos (79 millones)³, vivían en algún espacio urbano.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (2000-2006), señala que el Sistema Urbano Nacional (SUN) comprende 10 zonas metropolitanas⁴ y la megalópolis del Valle de México, así como 28 aglomeraciones urbanas, 75 ciudades con más de 50 mil habitantes y 244 ciudades de 15 mil a 49 mil 999 habitantes.

Las proyecciones de población 2000-2030 del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2002), establecen que en México existen 42 zonas metropolitanas y 60 conurbaciones; de éstas, 17 cuentan con una población entre 500 mil y un millón de habitantes y únicamente 7 concentran más de un millón.

La más reciente delimitación (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2004), identifica 55 zonas metropolitanas integradas por poco más de 300 municipios, una población total (2000) de 51.5 millones de habitantes (52.8 por ciento del total nacional) y una tasa de crecimiento medio anual de 2.3 por ciento en el periodo 1990-2000, es decir, 0.4 puntos porcentuales mayor a la tasa de crecimiento nacional. Por otro lado, nueve zonas metropolitanas tienen una población mayor a un millón de habitantes, 14 se ubican en el rango de 500 mil a 999 mil 999 habitantes y 32 zonas metropolitanas tienen más de 100 mil pero menos de 499 mil 999 habitantes (cuadros 1, 2 y mapa 1).

De acuerdo con las proyecciones de población por municipios y por localidad de CONAPO, para el periodo 2000-2030, se estima que en 2005, la población total en las zonas metropolitanas del país fue de 56.7 millones de personas, es decir, 54.9 por ciento del total nacional, lo cual muestra que en tan sólo cinco años, la población de las 55 zonas metropolitanas de México creció con casi 5.2 millones de nuevos habitantes.

³ Fuente: INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1970 a 2000. INEGI. Conteos de Población y Vivienda, 1995 y 2005.

⁴ Transfronterizas: Tijuana, Nuevo Laredo, Ciudad Juárez y Matamoros. Interestatales: Monterrey - Saltillo - Ramos Arizpe - Arteaga, Tampico - Madero - Altamira, Torreón - Gómez Palacios - Lerdo y Puerto Vallarta. Estatales: Guadalajara y León, además de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Cuadro 1. México: población total y tasa de crecimiento por rango de población de las zonas metropolitanas del SUN, 1990-2000

Rango (habitantes)	Zonas metropolitanas	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		
		1990	1995	2000	1990-1995	1995-2000	1990-2000
Total nacional		81 249 645	91 158 290	97 483 412	2.1	1.6	1.9
Total zonas metropolitanas	55	41 168 713	47 503 876	51 502 972	2.000	1.9	2.3
1 000 000 o más	9	27 092 926	30 958 271	33 501 764	2.4	1.9	2.2
500 000 a 999 999	14	7 529 899	8 867 110	9 697 976	2.9	2.1	2.6
100 000 a 499 999	32	6 545 888	7 678 495	8 303 232	2.9	1.8	2.4
Resto del país		40 080 932	43 654 414	45 980 440	1.5	1.2	1.4

Fuente: CONAPO, INEGI, SEDESOL, 2004: Delimitación de las zonas metropolitanas de México, México.

Cuadro 2. México: distribución porcentual de la población de las zonas metropolitanas del SUN por rango de población, 1990-2000

Rango (habitantes)	Zonas metropolitanas	Población (porcentaje)		
		1990	1995	2000
Total nacional		100.0	100.0	100.0
Total zonas metropolitanas	55	50.7	52.1	52.8
1 000 000 o más	9	33.3	34.0	34.4
500 000 a 999 999	14	9.3	9.7	9.9
100 000 a 499 999	32	8.1	8.4	8.5
Resto del país		49.3	47.9	47.2

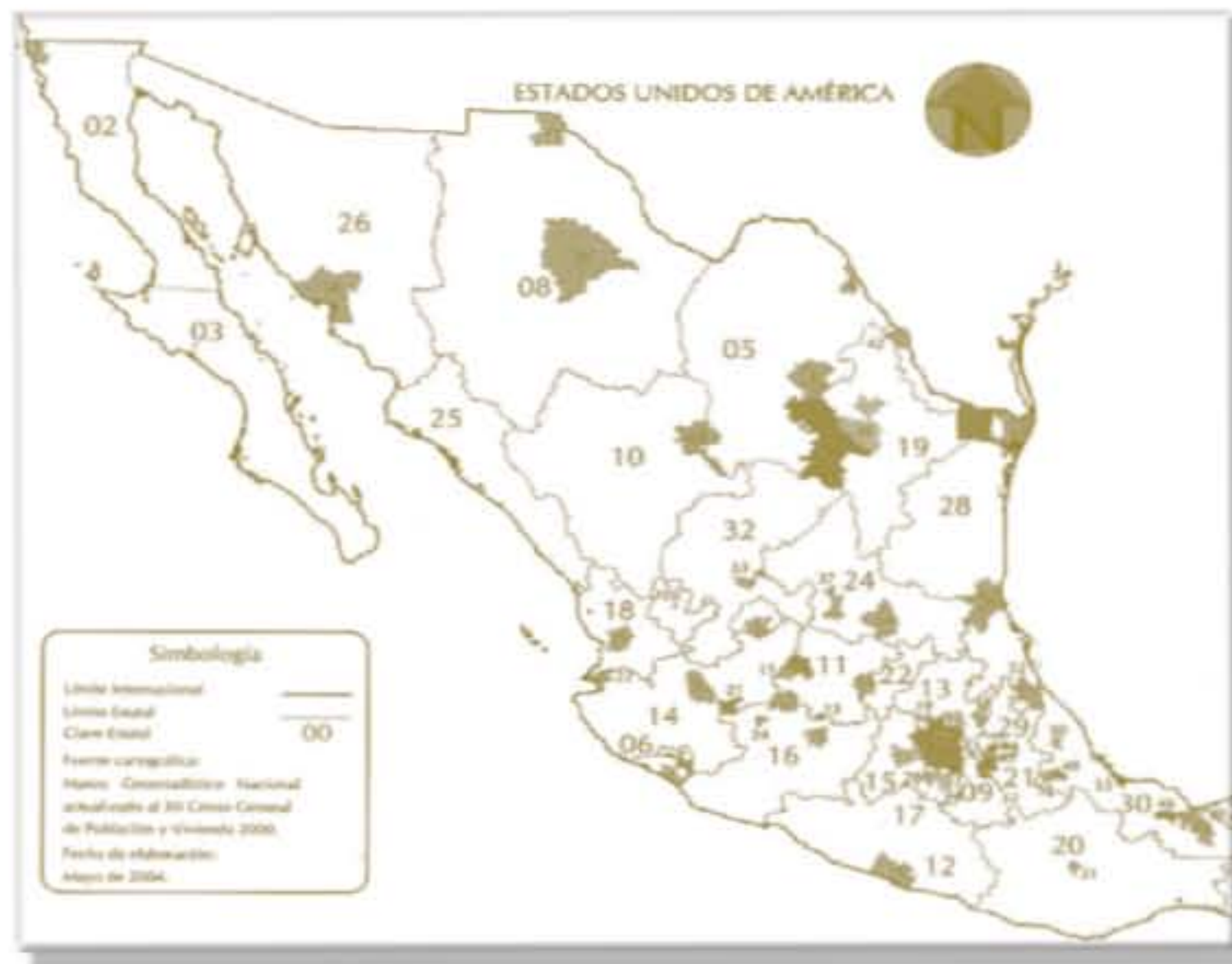
Fuente: Elaboración propia con base en: CONAPO, INEGI, SEDESOL, 2004: Delimitación de las zonas metropolitanas de México, México.

No obstante las fuertes tendencias a la urbanización, destaca la gran población que se mantiene asentada en el medio rural –del orden de 23.5 por ciento–⁵. Igualmente, es relevante notar que, con-

forme el país se ha urbanizado, la pobreza también; es decir, si bien la gran mayoría de la población rural es pobre, es en las ciudades donde se está concentrando con mayor velocidad.

⁵ INEGI. Estadísticas por tema. Dinámica de Población, disponible en línea.

Mapa 1. Zonas metropolitanas de la república mexicana



Fuente: SEDESOL, CONAPO, INEGI (2004), Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México, México.

El resultado de este proceso ha sido en general una “ciudad fracturada”, en el sentido de que la mayor parte de los pobladores de bajo ingreso han sido empujados, por los altos precios de vivir en la ciudad “consolidada”, a las periferias, generalmente desprovistas de las condiciones indispensables para la vida en comunidad, provocando asentamientos humanos que se pueden catalogar de anárquicos, difusos, descapitalizados, insustentables y segregados. Por ello, los historiadores urbanos, probablemente registrarán el período 1950-2000 como una época de “urbanización salvaje” en México.

Otro resultado ha sido la “ciudad sobrepuesta” ya que estos mismos pobladores de muy bajo ingreso, conforman los grandes ejér-

citos de empleados de baja productividad y, particularmente, de desempleados y subempleados (empleo informal), que ocupan para sus actividades diversos espacios públicos dentro de las ciudades, haciendo mucho más compleja y problemática la vida en comunidad. Así, el circuito de la economía urbana que se caracteriza por ser tradicional, informal, de bajo ingreso y mínima productividad, convive con el más moderno, productivo y de medio y alto ingreso (Santos, 1978).

Con esta estructura socioeconómica, podría suponerse que la productividad general de las ciudades podría elevarse por el menor costo de mano de obra en las diversas actividades económicas. Desde esta perspectiva, muchas empresas con alta concentración de mano de obra,

tienden a obtener más beneficios, aunque no necesariamente a ser más productivas; de cualquier manera, dichos beneficios les permiten mantenerse bien ubicados en los mercados de las ciudades.

Sin embargo, las externalidades o economías negativas que provocan la pobreza, desde el bajo consumo, hasta la ocupación ilegal, insustentable y desordenada de los espacios públicos y el empleo informal, tienden a reducir las posibilidades de una economía urbana moderna y productiva.

Por ello, debe considerarse que tiene poco sentido impulsar y facilitar las actividades económicas del circuito moderno, sin incorporar al desarrollo las del circuito tradicional, ya que el resultado es una ciudad en la que al tiempo que la inversión crece y desarrolla nuevas actividades económicas, pone en riesgo su productividad e incluso su viabilidad económica, al sobreponerse las

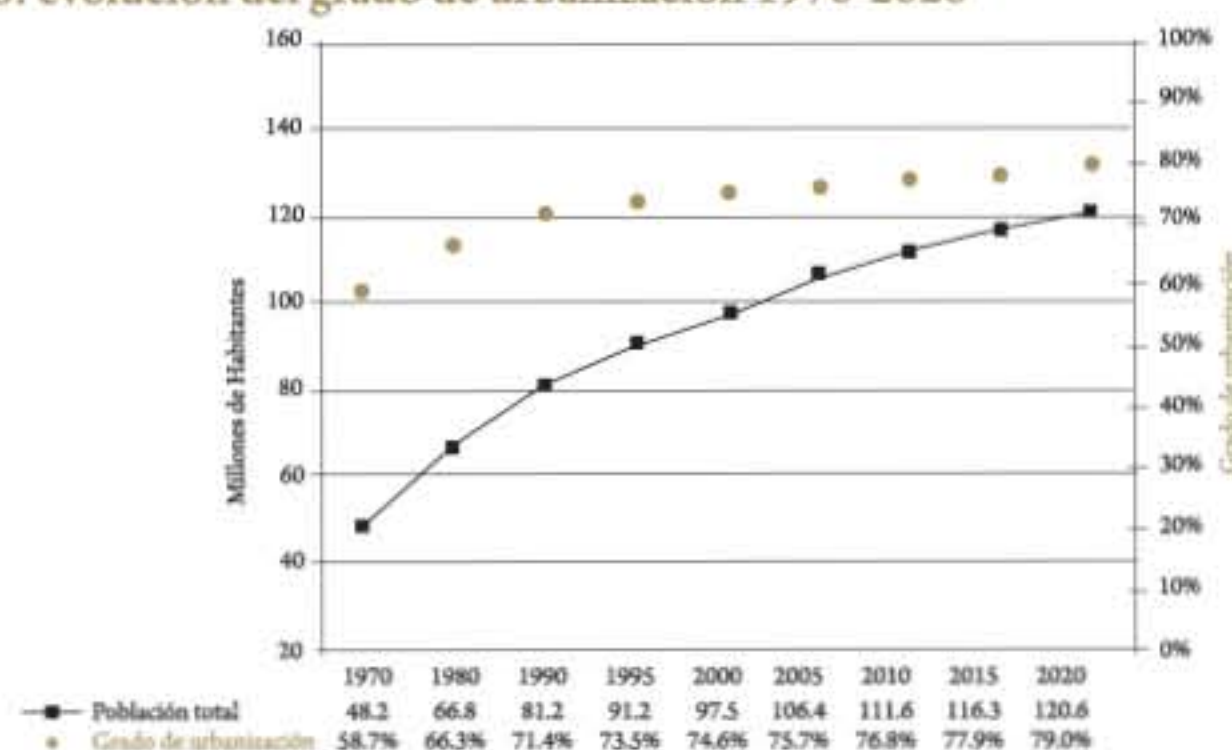
deseconomías que resultan del abandono del circuito tradicional.

También debe considerarse que una parte relevante del crecimiento de las actividades de la economía moderna, se soporta en el mantenimiento de bajas condiciones de ingreso y trabajo de quienes conforman el tradicional, es decir, en la sobreexplotación. Por ello, mientras la pobreza no se reduce significativamente y se sigue concentrando en las ciudades, también lo hace el capital y la riqueza en los estratos sociales urbanos y de alto ingreso.

Una segunda ola de hiperurbanización se ha iniciado, como consecuencia del cambio que experimenta la población mexicana y por las tendencias globales hacia la urbanización generalizada.

La pregunta que se impone es: ¿está preparado el país para reordenar las ciudades y crecer sustentablemente? La evidencia es que NO, por las siguientes razones:

Gráfica 2. México: evolución del grado de urbanización 1970-2020



^{1/} Población que vive en localidades de 2,500 habitantes y más.

Fuente: INEGI, 1972-2001: IX-XII Censos Generales de Población y Vivienda 1970-2000 y Conteo de Población y Vivienda 1995; Conapo, 2002. Proyecciones de la Población de México 2000-2050.

- La planeación de la mayor parte de las ciudades sigue siendo una “asignatura pendiente”, por lo que es probable que muchas de las “malas prácticas” que se han dado en la urbanización mexicana continúen, ante el desinterés gubernamental, social y privado, por ordenar el crecimiento de las áreas urbanas.
- El crecimiento futuro de la economía nacional dependerá cada vez más del desarrollo económico de las ciudades –y las regiones urbanizadas–, por lo que conforme se mantengan procesos de urbanización descontrolada, mayores riesgos enfrenta la acumulación económica, la productividad y la competitividad.
- No obstante que oficialmente se decretó el agotamiento de la reforma agraria, los problemas de la tierra se han trasladado a las ciudades y sus entornos cercanos (sin haberse resuelto en su totalidad en el medio rural). Ante las condiciones críticas del suelo urbano, se impone preguntarse: ¿es posible imaginar una reforma urbana?

1.3. El campo y los pueblos indígenas

El problema rural e indígena de México, se puede resumir en abandono social y gubernamental; pobreza y marginación de los beneficios del desarrollo; fragmentación socio-económica y alejamiento del “México moderno”, aquel que se ha integrado a las grandes revoluciones de la tecnología, las telecomunicaciones y particularmente a la economía global.

En 1990, la población rural del país representaba 28.7 por ciento de un total de 81.2 millones de habitantes, disminuyendo en 2000 a 25.4 por ciento y en 2005 a 23.5 por ciento,⁶ aunque sigue creciendo a tasas demográficas mayores que el promedio nacional. La razón principal es emigración, por una parte, a las ciudades y, por la otra, a los Estados Unidos de Norteamérica.

Sólo en el quinquenio 2000 y 2005, se registraron 575 mil⁷ mexicanos que emigraron cada año a los Estados Unidos por causas fundamentalmente económicas (aunque también cuestiones de seguridad y educación tienen relevancia).

En 1990, la población de cinco años y más, que hablaba lengua indígena, ascendió a 5.3 millones (6.5 por ciento de la población total); en 2005, representó 6.2 por ciento equivalente a 6 millones de habitantes⁸.

Si bien la pobreza rural en México se localiza en prácticamente toda la República, se aprecia una mayor concentración en las regiones Sur-Sureste; parte central; Centro-Occidente (en los límites de Durango, Zacatecas y Jalisco) y; Noroeste (al sur del estado de Chihuahua) (mapa 2).

Lo que es necesario resaltar, es la inmensa brecha que existe entre esta población y la que se ha insertado en el proceso de modernización de la economía y sociedad mexicanas; también la discriminación de la que son objeto por parte de las instituciones públicas, privadas y sociales. Por

⁶ INEGI. Estadísticas por tema. Dinámica de Población, disponible en línea.

⁷ *La Jornada*. Política, 4 de marzo de 2007.

⁸ INEGI 2005, II Conteo de Población y Vivienda.

ello es que las dificultades de acceso que tienen los pobres, y muy especialmente los pobres en el medio rural, a un ingreso digno, a oportunidades de desarrollo efectivo (educación, salud, desarrollo cultural, participación en las decisiones socio-políticas), a condiciones materiales de vida más adecuadas (servicios públicos, vivienda, equipamientos sociales, transportes) y sobre todo, a una relación de respeto, apoyo y tolerancia, por parte de quienes detentan el poder, no sólo no se reducen, sino que tienden a agudizarse en diversas regiones del país.

Es muy difícil suponer que ese tercio de población mexicana que vive del campo, se integrará algún día a la economía de alta productividad y recibirá sus beneficios, cuando cualquier observador acucioso puede verificar que la economía rural tradicional está en

proceso de deterioro; que los programas gubernamentales para el desarrollo rural no tienen repercusiones relevantes en la productividad y en la calidad de vida de la población, y que conforme pasa el tiempo y la economía y sociedad modernas se hacen más complejas, se tecnifican y se internacionalizan, gran parte del campo mexicano y su población, se mantienen prácticamente en las mismas condiciones que muchas décadas atrás, alejándose cada vez más de las posibilidades reales de incorporación al desarrollo nacional.

2. Desigualdad y pobreza

2.1. Distribución de la riqueza

La economía mexicana se ubica entre las primeras 15 del mundo⁹ (lugar 13 en 2005)¹⁰ aunque por el valor de su producto interno bruto por habitante (8 200 dls.)¹¹,

Mapa 2. México. distribución de la población por nivel de ingreso, grado de marginación y población indígena



⁹ *La Jornada* en la economía no. 54. 25 de abril de 2005.

¹⁰ Banco Mundial, 2006.

¹¹ *El Economista*, 22 de febrero de 2007.

se ubica en el sitio 71 de las economías internacionales. La relación entre ambas magnitudes, muestra el tamaño de la desigualdad socio-económica en el país.

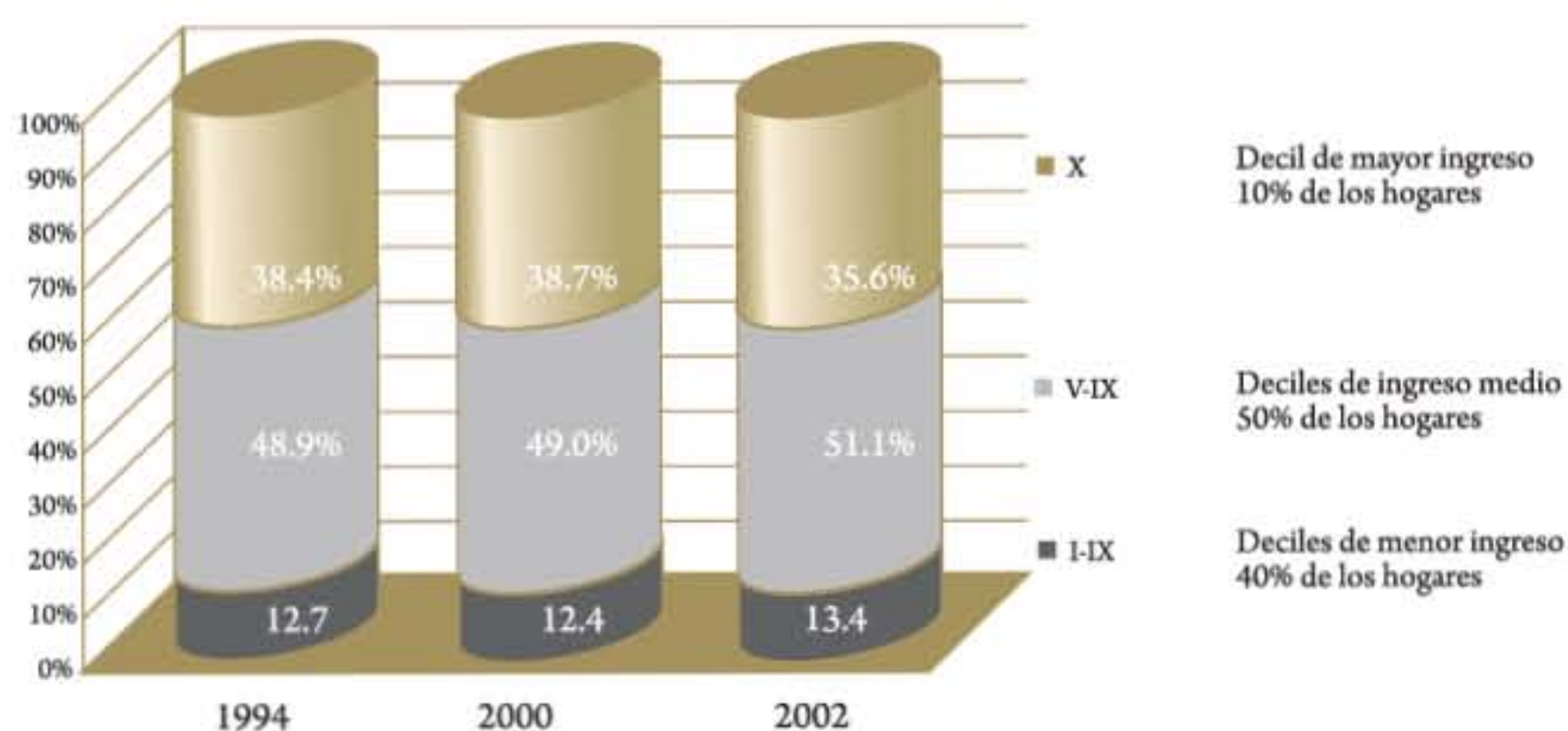
Ante la pregunta ¿cuántos se apropian de cuánto del ingreso generado cada año?, se puede argumentar lo siguiente: en 1994, del orden de 10 por ciento de los hogares con mayores ingresos, concentraba hasta 38.4 por ciento del mismo, mientras que 40 por ciento de los hogares con menores ingresos, sobrevivía con 12.7 por ciento y la mitad de los hogares con ingresos medios, concentraba 48.9 por ciento del ingreso nacional.

En 2002 disminuyó a 35.6 por ciento la concentración del ingreso por parte del decil más alto; es decir, en 8 años se redujo en 2.8 puntos porcentuales la

concentración del ingreso en los grupos de mayor renta. Aumentó apenas 0.7 por ciento el ingreso de los más pobres, alcanzando 13.4 por ciento de las percepciones totales. Finalmente, en los hogares con ingreso medio, se incrementó 1.2 puntos porcentuales, llegando a 51.1 por ciento en dicho periodo (gráfica 3).

Es decir, hubo una modesta redistribución del ingreso, aunque debe tenerse en cuenta que, en los extremos, México ha alcanzado una inmensa concentración no sólo del ingreso, sino de la riqueza, en unos cuantos hogares y mantenido a grandes masas de población, especialmente campesina e indígena, que sobreviven con un mínimo de recursos que a muchos no les permite siquiera su reproducción y mantenimiento físico-biológico.

Gráfica 3. México: distribución del ingreso corriente total trimestral, por deciles¹ de hogares 1994-2002



¹ Población: Los hogares a nivel nacional se ordenaron por deciles de acuerdo a su ingreso corriente total trimestral.
Fuente: UNAM-Economía, 2003: Políticas Públicas y Pobreza en México, Economía Informa, número 318, julio-agosto 2003, población que vive en localidades de 2,500 habitantes y más.
Fuente: INEGI, 1972-2001: IX-XII Censos Generales de Población y Vivienda 1970-2000 y Conteo de Población y Vivienda 1995; Conapo, 2002. Proyecciones de la Población de México 2000-2050.

2.2. Niveles de ingreso

Otra forma de analizar cómo se distribuye la riqueza generada en el país, es por medio de los niveles de ingreso de la población que está ocupada en alguna actividad productiva.

De 1990 a 2004, la población ocupada que no percibe ingresos aumentó de 7.2 a 8.2 por ciento. La que gana menos de uno y hasta dos veces el salario mínimo (vsm), disminuyó de 56 a 38.9 por ciento, mientras que la de ingresos entre dos y cinco veces el salario mínimo, aumentó de 24.9 a 37.5 por ciento. Es decir, la población más pobre, desde la que no percibe ingreso, hasta la que gana cinco veces el salario mínimo, pasó de 88.1 por ciento en 1990, a 84.6 por ciento en 2004. Se requirieron 14 años para reducir en 3.5 puntos porcentuales a la población ocupada más pobre. Por su parte, la población de mayores ingresos, aumentó de 7.6 a 10.3

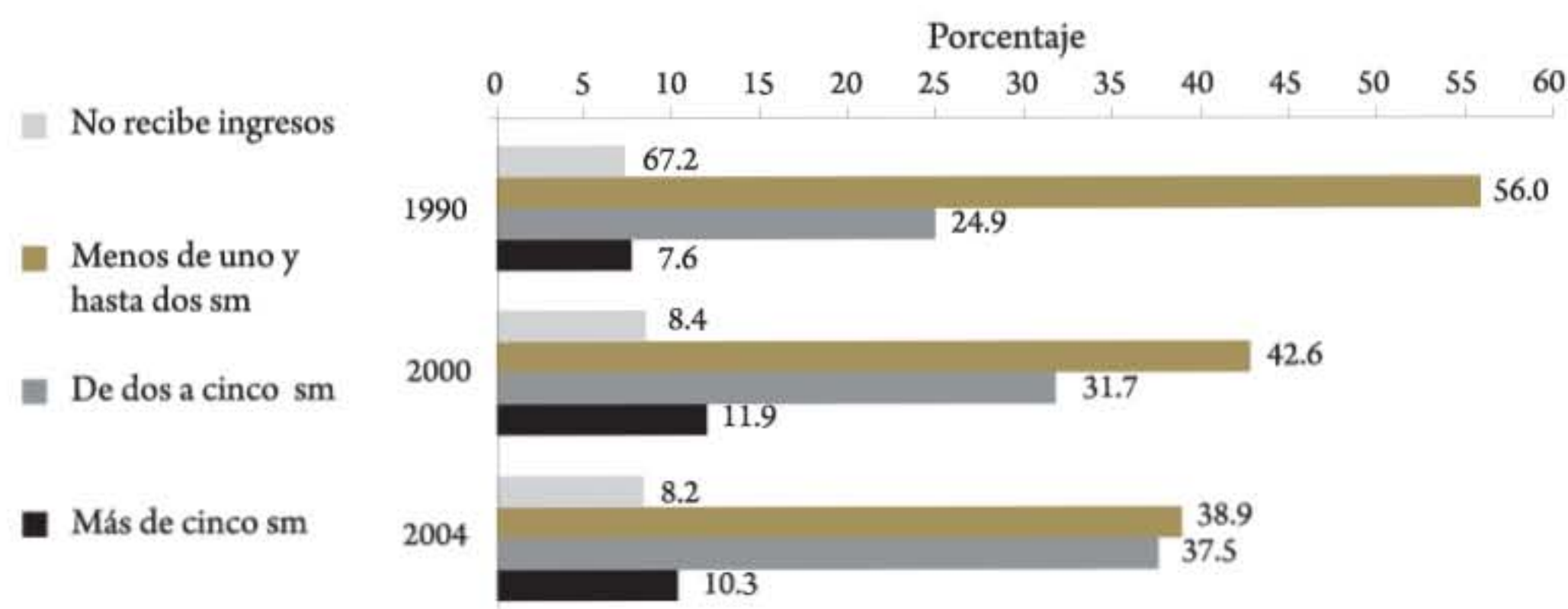
por ciento; en el mismo lapso, creció en 2.7 puntos porcentuales la población que recibe los mayores ingresos (gráfica 4).

Lo anterior muestra la paradoja del modelo mexicano que, por una parte, aplica programas para reducir la pobreza extrema, a una velocidad y en magnitudes que no afectan a fondo la distribución inequitativa de los ingresos de los trabajadores y, por la otra, facilita una mayor acumulación en los estratos de alto ingreso. El resultado es la persistencia de la brecha entre quienes reciben un ingreso de sobrevivencia o que no les permite salir de la pobreza y los que conforman los grupos afluentes en la sociedad mexicana.

2.3. Pobreza

Un fenómeno que afecta de manera fundamental el desarrollo del país es la pobreza. Representa el fracaso de un modelo

Gráfica 4: México: población de 12 años y más ocupada según nivel de salarios mínimos mensuales 1990-2004



Fuente: INEGI, 1991-2001: XI-XII Censos Generales de Población y Vivienda 1990-2000 y Encuesta Nacional de Empleo 2004, trimestre enero-marzo.

económico-político, porque muestra la incapacidad y falta de voluntad de quienes tienen oportunidades de desarrollo, altos ingresos y bienes materiales suficientes, para promover políticas y acciones de justicia social o cuando menos de solidaridad, con los que menos tienen. La pobreza no es sólo una carencia de bienes materiales, sino una condición socio-política-económica y cultural, que segrega a masas de habitantes y les reduce su capacidad para buscar una mejor condición y calidad de vida.

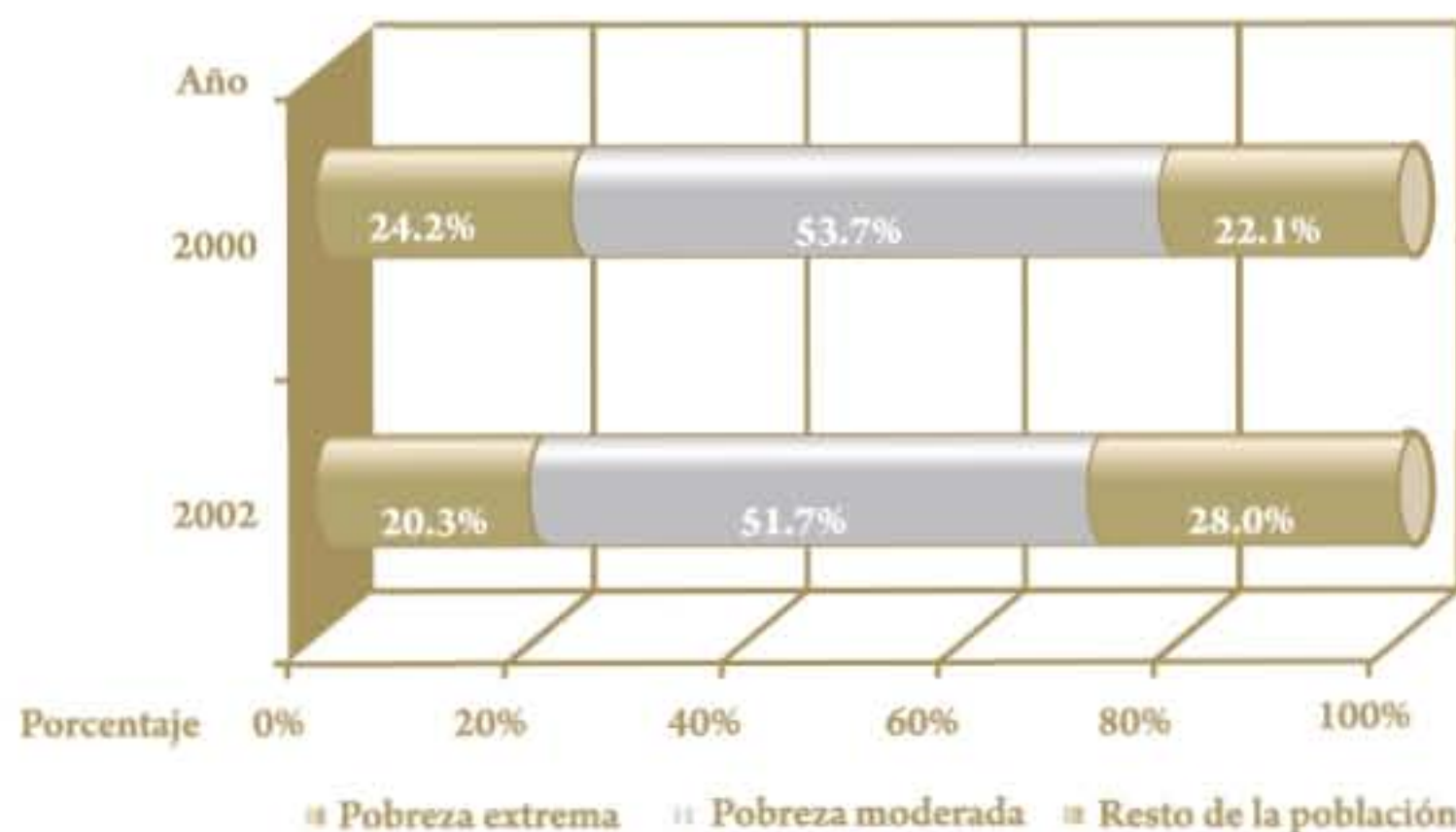
¿Cuántos pobres hay en México? Siendo una pregunta fundamental para la que debiera existir una respuesta directa e inmediata, especialmente desde el gobierno federal, la realidad es que existen dos versiones ampliamente difundidas y metodológicamente aceptables –cuando menos para legos–; una del gobierno federal y otra de expertos no gubernamentales,

cuyas diferencias son notables; sólo para ilustrarlas, en 2001, había 53 millones de pobres, según el gobierno, y 72 según los cálculos de académicos (con 55 millones de pobres extremos o miserables) (cuadro 3).

Más grave aún, se aprecia, que entre 1990 y 2000, utilizando como fuente el Censo o la Encuesta Nacional de Hogares, en ambos casos la pobreza aumentó, tanto en el campo como en el medio urbano, siendo notoria una mayor velocidad de concentración en las ciudades como consecuencia del fenómeno migración campo-ciudad, entre otros, pues la población rural de bajos ingresos que emigra se concentra en las grandes ciudades, generando un proceso de urbanización acelerado, desordenado y con inmensos problemas de pobreza (cuadro 4).

Por otra parte y de acuerdo con información oficial, en la gráfica 5 se aprecia que, entre

Gráfica 5. México: porcentaje¹ de población en pobreza extrema y moderada 2000-2002



¹ Porcentajes conforme al informe del Banco Mundial del mes de julio del 2004, denominado: La Pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y la estrategia del gobierno.

Fuente: GEUM, 2004: Cuarto Informe de Gobierno, 1 de septiembre del 2004.

2000 y 2002, hubo una reducción modesta del número de pobres, estas cifras se contraponen con las calculadas por los

estudiosos en la materia y ponen en el centro de la discusión nuevamente, por una parte, la necesidad de acuerdos para

Cuadro 3. México: estimación de pobres y pobres extremos desde la perspectiva gubernamental y académica, 1992-2015 (porcentajes)

Año		Pobres		Pobres extremos	
		Gobierno	Académicos	Gobierno	Académicos
1992		44.1 (Inegi-Cepal)	75.1 (Boltvinik)	16.1 (Inegi-Cepal)	50.7 (Boltvinik)
1996		79.5 (Hdz. Laos)		37.9 (Hdz. Laos)	
2001		53.4 (Cálculo oficial SEDESOL)	72.0 (Boltvinik)		55.0 (Boltvinik)
2015	E1 (Realista)		62.6 (Hdz. Laos)		22.6 (Hdz. Laos)
	E2 (Optimista)		50.4 (Hdz. Laos)		16.0 (Hdz. Laos)
	E3 (Pesimista)		72.6 (Hdz. Laos)		30.6 (Hdz. Laos)

Donde:

Escenario E1: Supone que las reformas económicas estructurales instrumentadas en décadas pasadas comienzan a dar frutos en el ámbito de una economía más abierta y más expuesta a la competencia externa. Supone que el país reinicia el crecimiento del mercado interno a través de la reactivación modesta de los salarios reales, y que el mercado externo tiene un comportamiento satisfactorio, se trata de un escenario realista.

Escenario E2: Bajo este escenario se supone que tanto la demanda doméstica como la externa se aceleran, bajo condiciones exógenas más favorables que las registradas en las últimas décadas. Se trata de un escenario optimista, pero a diferencia del anterior, éste aparece con menores probabilidades de materializarse. Su importancia radica en averiguar los efectos de un escenario más dinámico sobre la creación de empleo y el abatimiento de la pobreza.

Escenario E3: Supone que en el futuro previsible se acentuarían las poco favorables condiciones internas que han prevalecido en la última década, tanto por el rezago de los salarios reales como de las tasas reales de interés, y en lo externo supone la desaceleración de largo plazo de la economía estadounidense y el mantenimiento sostenido de un margen sobrevaloratorio del tipo de cambio real, factores ambos que impondrían un freno al crecimiento de las exportaciones. Se trata de un escenario de carácter pesimista que prolongaría en este periodo el estancamiento de la economía mexicana en términos per cápita.

Fuente: cuadro y escenarios tomados de: Hernández Laos, Enrique, 2000: *Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza*, Serie Documentos Técnicos, CONAPO, México, pp. 30 y 41.

Fuente: Elaboración propia con base en:

- Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, 1999: *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI Editores, p.91.

- Julio Boltvinik, *La Jornada*, Economía, 13 de marzo de 2001, p. 17.

- Enrique Hernández Laos, 2000: *Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza*, Serie Documentos Técnicos, CONAPO, México, p. 27, 30 y 41.

- *La Jornada*, Economía, 23 de junio de 2001, p. 18.

medir la magnitud de la pobreza en México, menos politizada y más científica, y por la otra, que el país tiene grandes problemas en cuanto a la distribución de la riqueza, ante lo cual es necesario llevar a cabo acciones que solucionen o minimicen el problema.

Lo que se debe resaltar es que, por una parte, no existen métodos de medición de la pobreza –como de casi cualquier otro fenómeno social– que no estén sujetos al “asalto ideológico” y por ello, difícilmente adquieren legitimidad ante la sociedad. Por la otra, que no obstante las inmensas diferencias entre los cálculos, es claro que la pobreza afecta a la mayoría de los mexicanos.

Las acciones desplegadas desde los gobiernos, apenas han logrado reducir unos cuantos puntos porcentuales de este lacerante problema, quedando claro que prácticamente toda la población en el medio rural es pobre o muy pobre y que la tendencia a la concentración en las ciudades se ha convertido en el sino de la realidad mexicana.

■ B. ¿Cuál es el reto social urbano de México?

1. La vivienda

1.1. Importancia del sector vivienda

La producción de vivienda en México ha alcanzado una gran importancia, desde diversos puntos de vista.

Económicamente, es uno de los principales sectores de la economía por su capacidad para generar empleo; tiene un impacto generalizado en las actividades económicas primarias (minerales no metálicos, principalmente), en las industriales, en una cantidad importante de subsectores, y de servicios, desde financieros y bancarios, hasta profesionales de diversa naturaleza; finalmente, es una industria que se está volviendo más eficiente y competitiva.

Socialmente, el sector habitacional juega un papel central en el bienestar de las familias, porque la vivienda es el bien material más

Cuadro 4. México: magnitud de la pobreza aplicando el método de Medición Integrada (MMIP)

Año	Con base en el Censo de Población y Vivienda 2000			Con base en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH)		
	Pobres a nivel nacional	Rural (%)	Urbano (%)	Pobres a nivel nacional	Rural (%)	Urbano (%)
2000	86.7	98.1	83.0	76.3	95.2	69.9
1990	83.1	97.3	78.3	73.1	94.3	65.3

Fuente: Julio Boltvinik, *La jornada*. Economía, con fecha 30 de agosto de 2002. México, p. 32.

apreciado por las familias, ya que integra, por una parte, un conjunto de aspiraciones y necesidades y, por la otra, cubre la función más importante del desarrollo personal y familiar que es “habitar”. Desde la perspectiva del desarrollo social, la vivienda y los servicios y equipamientos asociados (agua, saneamiento, energía, telefonía, educación, salud, entretenimiento...) representan un

instrumento básico en el combate a la pobreza y la reducción de la desigualdad socio-económica y espacial, ya que a través de los programas habitacionales, cuando son realizados de manera integrada, el Estado puede ofrecer un conjunto de alternativas para que las familias y comunidades obtengan las bases materiales para elevar de manera efectiva su calidad de vida.

Cuadro 5. México: crecimiento del número de hogares 2000-2020

México	2000	2005	2010	2015	2020	Incremento 2020-2000
Población (millones de habs) *	100.6	106.75	112.55	118.50	123.15	22.55/20 2.26 (millones de hab./año)
Número total de hogares (millones)	22.86	24.4	25.97	27.72	29.22	6.36 (28% de incr. con relación a 2000)
Miembros/hogar **	4.4	4.0	3.7	3.4	3.1	3.55
Formación de nuevos hogares (millones)		6.15 (millones de hab.) /4= 1.54 (millones de hogares) /5=307 500 (hogares / año)	5.80 (millones de hab.) /3.7= 1.57 (millones de hogares) /5= 314 000 (hogares/año)	5.95 (millones de hab.) /3.4= 1.75 (millones de hogares) /5= 350 000 (hogares/año)	4.65 (millones de hab.) /3.1=1.5 (millones de hogares) /5= 300 000 (hogares / año)	22.55 (millones de hab.) 6.36 (millones de hogares) /20= 318 000 (hogares/año)

Aclaración: existen otros cálculos, sobre la formación de hogares, igualmente basados en la información oficial de INEGI y de CONAPO. La base de dichos cálculos, por una parte, es la disminución dramática del número de miembros por hogar y, por la otra, que en las primeras décadas del siglo XXI la formación de hogares será muy dinámica por las transformaciones que está experimentando la población, debido a la llamada transición demográfica. Dichos cálculos establecen que entre 2000 y 2020 se crearán del orden de 18 millones de hogares con promedios aproximados a 900 mil por año. Así, México pasaría de 24.06 millones de hogares en 2000 a 42.25 en 2020. Cálculos como este han servido de base para el establecimiento de la política nacional de vivienda del gobierno mexicano entre 2000 y 2006 (732 mil unidades/año).

Fuente: elaboración propia a partir de las proyecciones de población de CONAPO y del PNDUOT 2000/2006, así como del estudio de Eduardo Ramírez Fabela (2002), sobre el mercado de suelo en México, elaborado para El Colegio Mexiquense y apoyado por la SEDESOL, documento restringido.

Políticamente, la vivienda y su espacio urbano asociado, es una respuesta a una de las demandas más sentidas de la población. Por el cambio demográfico que enfrenta México, el actual inventario de vivienda crecerá de manera significativa, ya que según las cifras del gobierno federal que se usaron como base para la política habitacional 2000-2006, se requiere del orden de 700 a 750 mil nuevas viviendas por año. De acuerdo con nuestros cálculos, el número de hogares que se formará entre 2000 y 2020, será de aproximadamente 318 mil por año, por lo que se podría asumir, aunque de manera un tanto simplista, que el inventario de viviendas en México crecerá entre 318 mil y 750 mil por año (cuadro 5). Estas magnitudes están provocando un reto enorme a las ciudades del país, principalmente, no sólo por la necesidad de producción de nueva vivienda que exige nuevos planteamientos, sino por el impacto urbano y ambiental que tendrá, lo que exige nuevas políticas y formas de encarar el fenómeno desde el poder.

Esta demanda tiende a concentrarse en mayor medida en los jóvenes, aunque, conforme avanza el proceso de envejecimiento poblacional, los grupos sociales de mayor edad, especialmente los ancianos, requerirán de soluciones habitacionales particulares a sus necesidades.

El problema de dotación de vivienda en condiciones de dignidad para las familias y de sustentabilidad para las ciudades, se complicará aún más, porque todos los indicadores muestran que la pobreza y la

desigualdad socio-espacial continuarán y se concentrarán más en las ciudades.

Si la historia reciente de México –últimas cinco décadas– es una evidencia de la urbanización sin concierto, y si además se constata que poco ha avanzado la política pública de ordenamiento territorial y ambiental en las ciudades, los pronósticos de lo que será una segunda ola de hiperurbanización son sumamente preocupantes, ya que la información con que se cuenta permite asegurar que, de no actuarse ya con rigor, predominará la tendencia a la ocupación desordenada, insustentable, informal y precaria del suelo, en la periferia de prácticamente todas las ciudades.

Esto se constata porque, como se mostró en un estudio realizado para el Banco Mundial y el Gobierno Federal de México¹², en el año 2000, para acceder a la vivienda más barata que se ofrecía en el mercado inmobiliario urbano, se requería de un ingreso del orden de 6.26 veces el salario mínimo mensual (vsmm) 4.34 vsmm para satisfacer necesidades básicas, más 1.92 vsmm que era el mínimo ingreso exigido para otorgar un crédito habitacional (cuadro 6).

1.2. Necesidades de vivienda

De acuerdo con el Programa Nacional de Vivienda 2001-2006, los requerimientos alcanzaron del orden de 732 mil unidades por año. Aunque, como se muestra en el cuadro 5, utilizando un método distinto de estimación del número de hogares

¹² INEGI. Estadísticas por tema. Dinámica de Población, disponible en línea.

que se formarán hacia el año 2020, la cifra de nueva vivienda –asociada a la conformación de hogares– sería sensiblemente menor a la presentada en dicho programa del Gobierno Federal. Si se integra al análisis el rezago habitacional, además de las necesidades de vivienda nueva y también las de mejoramiento, la estimación nos lleva a un poco más de 640 mil viviendas por año entre 2000 y 2020, de las que más de 408 mil corresponderían a nueva y casi 235 mil a mejoramiento (cuadro 7).

El gran reto del país en cada ciudad, es producir la vivienda nueva integrándola al tejido urbano, a partir de una concepción de desarrollo urbano y ambiental integrado, que ofrezca a las familias los servicios y las funciones urbanas que hoy la mayor parte de los conjuntos ha-

bitacionales no les otorgan. Por el lado del mejoramiento, la clave será incorporar a los habitantes en los proyectos, considerando que la producción social y la autoconstrucción de vivienda, son un verdadero patrimonio de la gente en los barrios de bajo ingreso, por lo que aprovechar su experiencia y aportarles los apoyos y recursos que necesitan, permitirá elevar de manera clara su calidad de vida.

2. El suelo

El suelo urbano y urbanizable en las ciudades de México, perdió su función social y es hoy básicamente una mercancía en un mercado poco transparente, caracterizado por la especulación descontrolada. Son dos los grandes fenómenos a considerar en esta materia:

Cuadro 6. México: ingreso familiar y posibilidades de acceso a vivienda, 2000/2001

Concepto	Resultado
Pobres extremos	Ingreso familiar del orden de 2 vsmm
Pobres	Ingreso familiar del orden de 4.5 vsmm
Costo de la canasta básica	4.34 vsmm
Costo de una vivienda	Desde 88 hasta 262 vsmm. Promedio: 126.5 vsmm (142 mil 570 pesos o 15 mil 7 dls de EUA)
Ingreso mínimo requerido para acceder a crédito hipotecario	Desde 1.92 vsmm
Superficie de la vivienda	Mínima: 30 metros cuadrados de construcción y 60. Promedio de vivienda popular: 76 de terreno y 55 de construcción
Suma de la canasta básica y el ingreso mínimo requerido para acceder a un crédito de vivienda (vsmm)	6.26 vsmm
Porcentaje de la población ocupada en México que percibe al 2000 menos de 5 vsmm (ver cuadro 1.18)	82.70 por ciento (no se cuenta con datos sobre el porcentaje de población con ingreso entre 5 y 6.26 vsmm)
Porcentaje de la población ocupada en México con ingreso superior a 5 vsmm	17.30 por ciento

Fuente: CONAPO, INEGI, SEDESOL, 2004: Delimitación de las zonas metropolitanas de México, México.

El primero es que para las familias más pobres, hacerse de un lote habitacional en las ciudades, es como acceder a un lugar en un teatro, en el que los parroquianos obtienen el boleto según su capacidad de compra; es decir, en primer lugar son los más ricos los

que tienen todos los lugares para elegir y el más pobre, lo que dejan los demás. Así, quien tiene mayor capacidad de compra, elige cualquier lugar; el segundo, elige todos menos uno y así sucesivamente, hasta que se agotan las localidades dejando a los

Cuadro 7. México: estimación gubernamental de requerimientos de vivienda 2000 - 2006, rezago habitacional y necesidades de vivienda 2000-2020 (Unidades)

Tipo de vivienda	Promedio anual de unidades
Media, Media Alta y Residencial	30 000
Interés Social y Económica	171 000
Básica o Popular	531 000
TOTAL	732 000
Ingreso mínimo requerido para acceder a crédito hipotecario	Desde 1.92 vsmm

Fuente: http://www.infonavit.gob.mx/inf_general/inf_financiera/prog_lab_2002/situacion_vivienda.htm

México	Vivienda nueva	Mejoramiento de vivienda	Total
a) Rezago habitacional 2000* (unidades)	1 810 000	2 480 000	30 000
b) Necesidades de viv 2000-2020** (unidades)	6 360 000	2 210 000****	8 570 000
c)=a)+b)*** (unidades)	8 170 000	4 690 000	12 860 000
Necesidades acum. de viv 2000-2020 (promedio anual de unidades)	408 500	234 500	643 000

Notas:

* Según el Programa Sectorial de Vivienda 2001/2006.

** Según nuestros propios cálculos. Corresponde a la formación de hogares entre 2000 y 2020 (6.36 millones de hogares nuevos/20 años = 318,000/año, ver cuadro 5).

*** Se asume que en 20 años se atendería el rezago de vivienda nueva calculado en 2000.

**** Para obtener este dato se asume que el número de viviendas es equivalente al número de hogares. El proceso de cálculo es: al total de viviendas existentes en 2000 (22.86 millones), se restaron 2.48 millones que en ese año requerían mejoramiento (cuadro 7), quedando un saldo de 20.38 millones que teóricamente no requerían de mejoramiento. Dado que el incremento de hogares (y vivienda) a lo largo de los 20 años se considera equivalente a las necesidades de vivienda nueva, solo se aplicó la tasa de rezago por mejoramiento observada en 2000, equivalente a 10.85 por ciento a los 20,38 millones de unidades que no requerían mejoramiento en 2000 y que se asume que lo requerirán a lo largo del periodo.

Fuente: elaboración propia con datos del Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, Secretaría de Desarrollo Social -SEDESOL-, México.

estratos con menor capacidad de compra, espacios “no formales”, que corresponden a las localizaciones con baja calidad urbana y ambiental, que no son apetecibles al mercado inmobiliario formal.

Como hay menos suelo urbanizado que la demanda, los pobres que no pueden pagar los precios que exige vivir en la ciudad consolidada, son “expulsados” por estos precios a los peores lugares (sin servicios ni seguridad).

Si a lo anterior se agrega que no hay oferta de suelo habitacional legal (urbanizado, con todos los equipamientos, cercano a la ciudad y seguro) para las familias más pobres, el círculo tiende a cerrarse dando pie a la multiplicación de asentamientos informales y precarios.

Se argumenta, desde el gobierno y desde las empresas inmobiliarias, que es la falta de recursos, especialmente públicos, lo que impide ofrecer suelo urbanizado a los más pobres. La realidad es que sí hay dinero y recursos en general, para atender buena parte de esta demanda habitacional de muy bajo ingreso. El problema se ubica en la estructura del sistema fiscal inmobiliario y en la determinación de las prioridades de inversión pública.

Con relación al sistema fiscal inmobiliario, no existe una estrategia gubernamental para recuperar desde el gobierno las plusvalías que genera su propia acción pública con recursos de la sociedad; la evidencia más fuerte es que México es de los países con menor cobro del impuesto predial. Con relación a la determinación de las prio-

ridades de inversión pública, los recursos para la obra pública tienden a concentrarse en las áreas ya consolidadas de las ciudades, por lo que el recurso que se tiene, mayoritariamente es para infraestructura y vivienda para los menos pobres.

Se puede argumentar entonces que, quien controla el suelo, controla el desarrollo urbano. Los conceptos y los datos expuestos, dejarían en claro que hasta hoy lo han controlado los submercados inmobiliarios –legales e ilegales– y no el Estado a partir de una política integrada de ordenamiento urbano y reducción de las desigualdades socio-espaciales, como ocurre en los países más civilizados.

Otro aspecto corresponde a la ilegalidad-irregularidad en la tenencia de la tierra urbana, que se ha convertido en una forma “normal” de acceder a un lote para asentar a las familias más pobres en las ciudades.

Lo primero que llama la atención, es que no existen estadísticas completas, serias y sistemáticas en los tres ámbitos del gobierno, para medir la magnitud de este fenómeno, aunque es claro que se ha expandido e invadido a prácticamente todas las ciudades del país, con intensidades diversas, al margen de las condiciones económicas de cada una e independientemente de la región y entidad federativa en que se ubican.

Se estima que a nivel nacional, la irregularidad en la tenencia de la tierra en terrenos ejidales, particulares y gubernamentales, es cercana a 1.14 millones de lotes (cuadro 8), aunque si este dato se cruza con los

relativos a la pobreza y distribución del ingreso y la baja oferta legal de lotes habitacionales y viviendas para los más pobres, seguramente que es mucho mayor. El problema es que no existe un inventario confiable en esta materia, por lo que todas las estimaciones son parciales.

Frente a esto, la regularización de la tenencia de la tierra en suelo de origen ejidal y comunal, operada por el Gobierno Federal a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), ha alcanzado del orden de 250 mil familias anuales (durante los últimos años), que se compensarían con el ingreso a la irregularidad de cifras similares, con lo cual, el déficit acumulado, más la irregularidad existente en tierra con tenencia de origen privado, cuando menos se mantiene. Con ello, es claro que nunca se concluirá esta política, que fue diseñada en la década de los años setenta, como temporal, convirtiéndose en una de las más permanentes del Gobierno Federal.

3. La falta de servicios, equipamientos y espacio público

Al grave problema de insuficiencia en la oferta de suelo urbanizado y vivienda

para los grupos sociales más pobres en las ciudades, se agrega el déficit en oferta de los servicios públicos fundamentales para la vida urbana, destacando el tratamiento de agua y la disposición adecuada de basura, que en muchas ciudades están alcanzando situaciones irreversibles, particularmente en las áreas periféricas caracterizadas por el precarismo.

Igualmente, las políticas para generar espacio público son muy limitadas. Al privilegiarse el aprovechamiento máximo de suelo vendible en los conjuntos habitacionales y carecerse de una política de creación de estos espacios para el consumo masivo, ocurren dos fenómenos indeseables: ante un predio libre dentro de la ciudad, tenderá a predominar su uso comercial y no público. Los espacios públicos existentes, corren el riesgo permanente de ser ocupados y "privatizados" por diferentes agentes sociales, desde el comercio callejero sin control, hasta su apropiación por todo tipo de organizaciones y empresas.

Finalmente, la generación de los equipamientos sociales que ofrecen los servicios básicos de educación, cultura, salud, abasto, entretenimiento, deporte, etc. no ocurre a

Cuadro 8. México: estimación de la irregularidad en la tenencia de la tierra urbana

Modalidad	No. De lotes	Superficie (has)	Superficie Promedio por lote en m2
Ejidal y comunal	902 056	34 652	384
Particular	202 031	7 304	210
Gubernamental	32 115	2 116	352
Total	1 136 202	44 072	388

Fuente: resultados del proyecto elaborado por El Colegio Mexiquense con apoyo de CONACYT, 2002.

Elaboración propia a partir de la encuesta a delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social -SEDESOL- en las entidades federativas del país, aplicada por el Colegio Mexiquense de noviembre de 2002 a enero de 2003.

partir de proyectos de localización óptima en armonía con los conjuntos habitacionales o los espacios ya urbanizados, sino que se ubican donde “existe algún terreno libre de construcción” que no sea apetecido para uso privado. El resultado para la población que se ha asentado en los conjuntos habitacionales alejados de los centros urbanos, ha sido el de grandes desplazamientos y diversas carencias de servicios y equipamientos que exigen una localización cercana a las familias.

■ C. ¿Las políticas gubernamentales?

1. La planeación urbana

La planeación urbana en México, se caracteriza por ser generalmente discrecional y por carecer, en la mayor parte de las ciudades del país, de consecuencias por su incumplimiento. Esto se debe a que los planes y programas de desarrollo urbano, y los sectoriales que atienden las necesidades urbanas, son más indicativos que normativos; su desconocimiento generalizado por la población reduce las posibilidades de seguimiento y evaluación de sus resultados y las deficiencias jurídico-administrativas reducen la posibilidades de hacerlos obligatorios para el gobierno y los actores sociales.

Es una planeación generalmente desarticulada, ya que existen legal y administrativamente tres sistemas de planeación separados y en ocasiones divergentes y hasta contradictorios: planeación del desarrollo; planeación territorial y planeación ambiental. Cada uno es normado por una legislación que

no está articulada con las otras; cuenta con espacios administrativos para su operación (secretarías de Estado) que actúan de manera independiente y con enfoques sectoriales y no territoriales y elaboran e intentan aplicar planes y programas que, en lo general, no se vinculan con los de los otros sistemas de planeación. Siendo éstos obligatorios para el gobierno en sus tres ámbitos de actuación, el resultado es, en el mejor de los casos, no incierto sino francamente inadecuado e inoperante.

Esto tiene sus raíces en las transformaciones desde la década de los años 80 de las políticas de intervención del Estado en la economía y el territorio. El creciente abandono de la planeación, el dominio de las visiones de la macroeconomía y, más recientemente, desde la segunda mitad de la década de los años 90, de las políticas de combate a la pobreza y fundamentalmente, el bajo interés gubernamental por la política territorial (regional, metropolitana y urbana), ha traído como consecuencia que las acciones e inversiones públicas, privadas y sociales carezcan de un enfoque territorial claro.

Al ser la planeación territorial un asunto generalmente marginal dentro del espectro de políticas públicas, la localización de viviendas, equipamientos e infraestructuras de todo tipo, tanto en las ciudades como en su entorno regional, tiene muy bajo reconocimiento público y por ello carecen de rigor; el resultado es que se formulan y aprueban planes de desarrollo urbano sin el compromiso real

de aplicarlos haciendo que los cambios en materia de uso de suelo ocurran prácticamente al gusto de la demanda solvente.

Otro elemento que va en contra de una planeación territorial comprometida y de calidad, es la baja capacitación institucional –en los tres ámbitos de gobierno– para hacer planeación, crear instrumentos novedosos y ejecutar lo planeado, lo que resulta lógico si el propio gobierno decidió reducir su participación en estos procesos desde hace más de dos décadas, con lo cual se redujo sensiblemente la preparación de cuadros expertos en estas materias y también el interés público por los problemas urbanos y regionales.

Finalmente ha sido la mínima participación efectiva de la sociedad en las decisiones urbanas, lo que ha dejado en manos de funcionarios y políticos, poco conocedores y menos comprometidos con un ordenamiento efectivo de los espacios urbanizados y en manos de los inversionistas y desarrolladores o de los que organizan y promueven asentamientos irregulares, la ‘conducción’ del proceso de urbanización en muchas ciudades mexicanas.

2. La regularización de la tenencia de la tierra urbana y periurbana

Una segunda gran intervención pública en la ciudad ha sido la regularización de la tenencia de la tierra que, en la práctica, ha tenido dos enfoques.

El primero corresponde a la regularización de asentamientos precarios. Como

se argumentó antes, con base en la propia información oficial, puede catalogarse esta política como “inacabable” a la vez que el fenómeno muy difícilmente calculable. En la práctica, las propias acciones de “regularización”, han provocado, en múltiples ciudades mexicanas, más irregularidad y particular importancia para una gobernabilidad territorial, la generalización de un mensaje hacia la sociedad, que podría resumirse en la frase “asíéntate donde quieras que algún día vendrá el gobierno a regularizarte”.

Este mensaje se confirma, cuando desde la práctica de la acción gubernamental, se aprecian claras insuficiencias para avanzar en la regularización y en la prevención de asentamientos irregulares; cuando existe una descoordinación gubernamental entre los tres ámbitos de gobierno y entre las propias entidades de cada ámbito (urbana-vivienda; urbana-fiscal; urbana-ambiental, etc.) y cuando falta información básica sobre el fenómeno del suelo urbano, que es el caso de buena parte de los gobiernos estatales y municipales o teniéndola, no se puede acceder a ella, como es el caso de los detalles de la información sobre tierra periurbana en manos del llamado sector agrario del gobierno federal.

El segundo corresponde a la incorporación de suelo urbano, particularmente para uso habitacional de bajo ingreso, por medio de procedimientos de regularización de tierra eminentemente ejidal. En el periodo 1995-2000, se incorporaron al desarrollo urbano aproximadamente 100 mil hectáreas de las cuales, más

o menos la mitad se obtuvieron del dominio pleno ejercido por ejidatarios sobre sus parcelas; del orden de 25 por ciento fue por medio de algún proceso de regularización y sólo uno por ciento a través de reservas territoriales (gráfica 6).

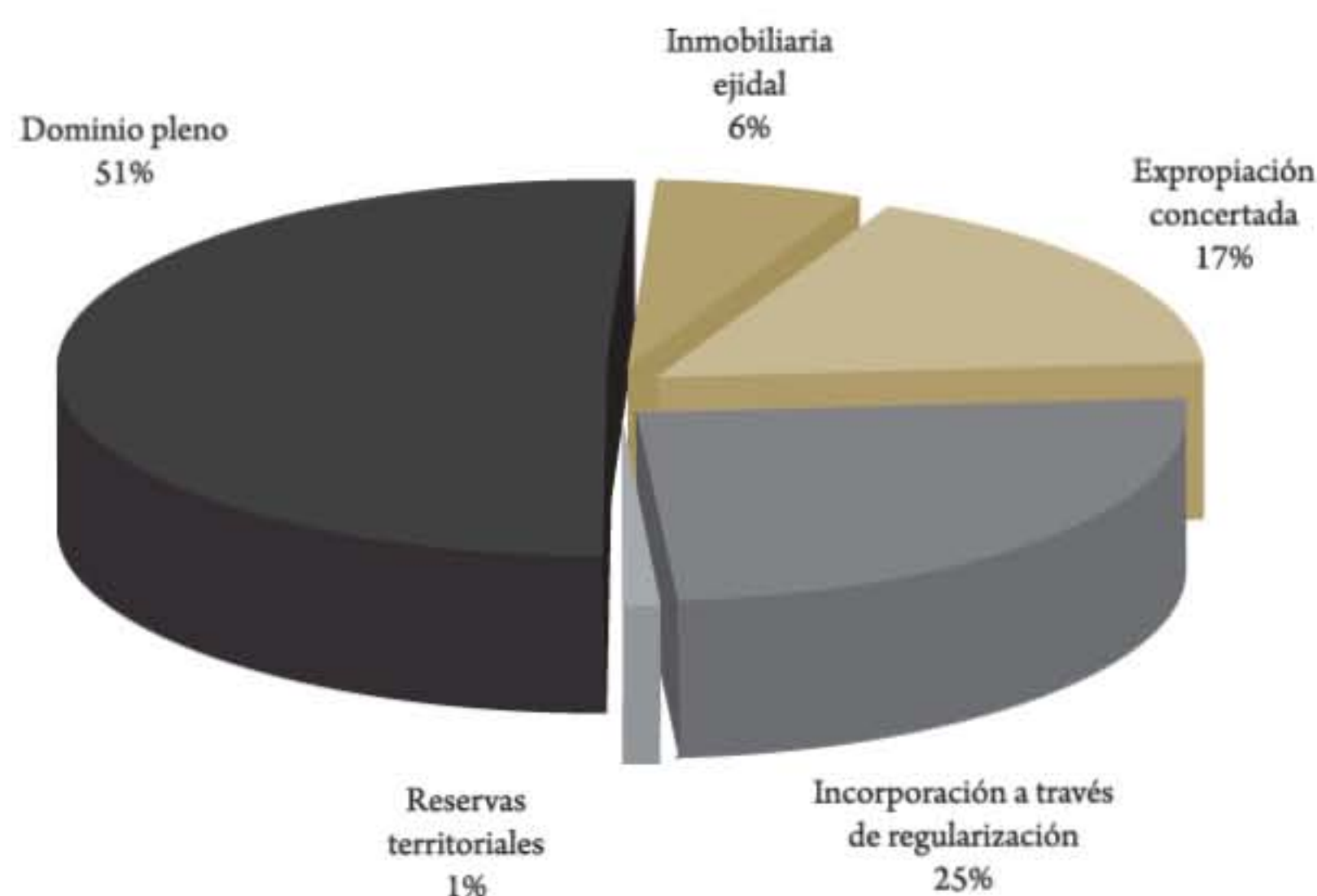
3. La reserva territorial

Si bien a partir de la primera década del nuevo siglo, ha sido recuperada la reserva territorial, como política de gobierno para hacerse de tierra para acciones de desarrollo urbano, es claro que las condiciones de la economía y la política son diferentes de cuando esta política rindió sus mejores resultados durante la década de los años ochenta.

Hoy, el suelo es únicamente una mercancía y por ello, cualquier intento de acceder a él, sobre todo para ofrecerlo a estratos de ingreso bajo, pasa por el mercado inmobiliario que, como se ha argumentado, es fuertemente especulativo y en buena medida, poco transparente y descontrolado.

Por ello, la capacidad gubernamental para acceder al suelo, se ve reducida porque no se cuenta con recursos financieros para comprar tierra en la periferia de las ciudades debido a su alto precio y, cuando así ocurre, buena parte se localiza fuera del tejido urbano, porque los precios no permiten mejores localizaciones.

Gráfica 6. México: incorporación de suelo al desarrollo urbano por medio de diversos procedimientos, 1995-2000



Fuente: SRA, PA, RAN, FIFONAFE, INEGI, SEDESOL, CORETI, 2000, Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO), Informe 1995-2000, anexo 2, mimeo, noviembre, México.

De acuerdo con la información de la gráfica 6, sobre la incorporación de aproximadamente 100 mil hectáreas al desarrollo urbano antes comentada, se asume que esta tierra se encontraba en condiciones de ser ocupada con usos urbanos, tanto por su localización como por las facilidades de infraestructura y por supuesto, por estar así considerada en los planes urbanos respectivos.

La propia SEDESOL¹³, planteó que el inventario de tierra con aptitud habitacional en el país, es decir, tierra asumida en los planes de desarrollo urbano para este propósito, al 31 de enero de 2001, era de 32 mil 278 hectáreas. De estas, 3 mil 20 (9.36 por ciento) se encontraban urbanizadas, es decir, ya contaban con los servicios básicos de agua potable, drenaje, energía, banquetas y pavimento, cuando menos.

Igualmente, 6 mil 591 hectáreas (20.42 por ciento), se encontraban en proceso de urbanización, lo que significa que estaban siendo incorporados los servicios básicos de urbanización, sin especificarse los grados de avance en cada caso.

Finalmente, 22 mil 667 hectáreas (70.2 por ciento) estaban en breña, es decir, carecían de las facilidades y servicios para ser ocupadas (cuadro 9).

La información mencionada permite afirmar que la oferta de suelo urbanizado para vivienda en México al inicio de 2001, no era de 100 mil hectáreas, sino

de 3 mil 20, que son las que se informa estaban urbanizadas. Esta superficie se incrementó hasta aproximadamente 9 mil 611 hectáreas, si se suman las 6 mil 591 hectáreas que se encontraban en proceso de urbanización, asumiendo que este suelo fue o será urbanizado en su totalidad.

Sobre la base de 80 viviendas por hectárea¹⁴ y 4 habitantes/vivienda, el suelo ya urbanizado podría albergar del orden de 966 mil 400 habitantes y si adicionamos el suelo en proceso de urbanización, la población por asentar podría ser del orden de 3 millones 75 mil 520 habitantes en total.

Si consideramos el promedio de 318 mil nuevos hogares en México que se formarán cada año entre 2000 y 2020 (2.26 millones nuevos habitantes por año) (ver cuadro 5) y que del orden de 85 a 90 por ciento se encontrarán con ingreso menor a cinco veces el salario mínimo (entre 1.92 millones y 2.03 millones de habitantes por año), es decir, sin capacidad de adquirir vivienda en el mercado inmobiliario formal –público y privado–, la reserva “real” de suelo urbanizado mencionada, no alcanza para cubrir la necesidad anual de esta población y, considerando el suelo en proceso de urbanización, cubriría cerca del total de un solo año.

El resto de suelo mencionado como susceptible de ser urbanizado, podría considerarse como reserva bruta de suelo que requiere de inversiones para su incorporación al desarrollo urbano.

¹³ Disponible en línea.

¹⁴ Con un estimado de 125 m² por lote habitacional.

Cuadro 9. México: inventario de tierra con aptitud habitacional (2001)

Entidad Federativa	Urbanizada	Proceso de urbanización	Breña	Total
Aguascalientes	300.84	84.47	284.34	669.65
Baja California	87.68	327.80	702.97	1118.45
Baja California Sur	10.47	0.00	231.71	242.18
Campeche	11.05	68.29	95.43	174.77
Coahuila	501.94	122.00	1 351.24	1 975.18
Colima	378.17	238.10	665.27	1 281.54
Chiapas	52.93	43.66	312.55	409.14
Chihuahua	208.83	0.00	622.80	831.63
Distrito Federal	11.74	0.33	47.07	59.14
Zona Metropolitana	0.00	0.00	5.43	5.43
Durango	22.60	0.00	475.99	498.59
Guanajuato	12.95	36.10	300.31	349.36
Guerrero	0.69	1.90	7 371.17	7 373.76
Hidalgo	16.40	0.00	495.39	511.79
Jalisco	38.89	0.00	1 062.25	1 101.14
México	6.86	151.44	1 512.03	1 670.33
Michoacán	18.97	35.38	143.13	197.48
Morelos	0.00	58.50	2 749.89	2 808.39
Nayarit	5.40	0.00	9.06	14.46
Nuevo León	9.09	28.04	483.26	520.39
Oaxaca	23.87	17.00	86.91	127.78
Puebla	463.78	340.40	736.23	1 540.41
Querétaro	8.65	0.00	380.80	389.45
Quintana Roo	0.00	4 912.14	43.39	4955.53
San Luis Potosí	11.91	0.00	32.47	44.38
Sinaloa	65.79	0.00	922.79	988.58
Sonora	470.19	0.00	23.15	493.34
Tabasco	43.37	16.41	195.22	255.00
Tamaulipas	169.81	63.13	148.43	381.37
Tlaxcala	44.63	1.60	50.85	97.08
Veracruz	21.84	0.00	588.20	610.04
Yucatán	0.00	40.00	283.12	323.12
Zacatecas	0.68	4.23	253.77	258.68
Total	3 020.03	6 590.92	22 666.62	32 277.57

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, 31 de enero de 2001, Inventario de tierra con aptitud habitacional, <http://sedesol.gob.mx/desuryvi/vivienda/invter.htm>

En razón de lo anterior, es claro que las necesidades de suelo urbanizado para las familias más pobres, superan con mucho la oferta de suelo constituido para uso habitacional en el país, lo que obliga a realizar un esfuerzo de inversión muy importante para urbanizar las 32 mil 278 hectáreas registradas como aptas para el desarrollo urbano, ya que en conjunto podrían albergar del orden de 10 millones 328 mil 960 habitantes, equivalentes a menos de la mitad de la población estimada entre 2000 y 2020.

Un elemento adicional para hacer viable esta reserva a favor de los pobres, es el precio al que se ofrecerá, ya que se ha argumentado que ha sido el precio un factor central de exclusión del mercado inmobiliario habitacional, para la mayor parte de la población de bajo ingreso de las ciudades mexicanas.

La política primordial para que este suelo sea una reserva real a favor de la población más pobre será, por un lado, adecuar los precios a la capacidad de pago de los más pobres y, por la otra, contar con el monto de inversión que se requerirá para urbanizarlo y ponerlo a disposición de dicha población.

La tendencia observada, ha sido utilizar estas reservas para usos rentables y para demanda solvente, por lo que de no constituirse una política de subsidio con todo el apoyo del gobierno, la mayor parte de este suelo difícilmente llegará a manos de la población con mayor pobreza, reproduciendo y agudizando los problemas urbanos existentes.

Un elemento adicional a considerar, es la atención a la demanda habitacional por medio de la densificación urbana frente a la expansión del área urbanizada. Mientras que la segunda exige de nueva tierra a ser incorporada a las ciudades, la primera sólo requiere, por lo menos en principio, una política de aprovechamiento de suelo ya urbanizado.

Para los grupos de más bajo ingreso, los programas de densificación generalmente se alejan de su capacidad de pago, por ser suelos con valores más altos a los de la periferia, especialmente aquella que alimenta el mercado informal e ilegal. Esto se debe a que capturan para sí las rentas, especialmente diferenciales, derivadas de las facilidades de localización de cada predio con relación al resto del área urbana. Por ello, los baldíos urbanos sujetos a densificación vía proyectos habitacionales, tienden a atender a estratos de mayor ingreso, generalmente solventes y con apoyo de organismos gubernamentales o crédito tipo bancario.

4. La producción de vivienda

La política habitacional mexicana ha alcanzado algunos logros relevantes. Destaca el crecimiento y modernización de las instituciones financieras y los organismos habitacionales, especialmente la SHF y el INFONAVIT y el desarrollo de mecanismos novedosos de financiamiento y participación social en la concertación de políticas y proyectos.

También destaca el alcance de cifras récord en el otorgamiento de créditos

y en la construcción de vivienda, principalmente para familias de ingresos medios y medios bajos, gracias a la eficacia de los organismos de vivienda –INFONAVIT principalmente–. Entre 2000 y 2006, el número de créditos para vivienda otorgados fue del orden de 3 millones, de los que sólo INFONAVIT aportó 1.85 millones. Esto significa un esfuerzo anual de 500 mil créditos para todos los organismos del sector habitacional y de 308 mil para INFONAVIT (cuadro 10).

Dicha política enfrenta igualmente diversas debilidades que hacen que pierda eficacia destacando, en primer lugar, la escasa atención a las familias de muy bajos ingresos, en particular las no asalariadas, en el campo y en la ciudad, ya que no existe oferta de suelo urbanizado y/o vivienda, adecuada a sus condiciones de ingreso, capacidad de pago y cultura habitacional.

Otro aspecto es un exagerado enfoque de las políticas hacia lo empresarial, distorsionando el concepto de servicio público, al anteponer los valores y orientaciones de la producción y comercialización de vivienda industrializada y concentrada en grandes conjuntos habitacionales –que

no ciudades–, sin consideración, por una parte, a los procesos de producción social y de autoconstrucción, que en todo caso, son los mayoritarios en el país y, por la otra, a las necesidades de convivencia ciudadana de los beneficiarios de dicha vivienda.

Por otra parte la política urbana y habitacional, ha desatendido al suelo urbano como factor estratégico que puede detener el llamado “tren de la vivienda” y que está llevando a muchas ciudades a enfrentar una situación crítica, debido al alto costo del suelo servido como cuello de botella para la vivienda de interés social y en general, como una limitación para contar con suelo adecuado, en costo y localización, para todas las actividades urbanas.

El enfoque dado a la producción habitacional, amplió la especulación inmobiliaria, ya que el principio de la política pública ha sido facilitar el incentivar el capital para que invierta, reduciendo los controles y las reglas. En paralelo, no se han logrado resolver las insuficiencias legales y fiscales, porque se carece de una visión nacional del tema y la soberanía estatal ha impedido contar con una estrategia para el sistema urbano nacional.

Cuadro 10. México: Créditos otorgados por INFONAVIT 1972-2006

Período	No. de créditos	Promedio anual
1972-2000	2.1 millones	75 mil
2000-2006	1.85 millones	308 mil

Fuente: INFONAVIT, disponible en línea.

La reducción de la política de producción de vivienda a favor de la exclusivamente industrializada, masiva, homogénea y con el mismo diseño, trajo como consecuencia diversas limitaciones, entre las que destacan que:

Los conjuntos habitacionales que concentran prácticamente toda la vivienda institucional de apoyo a los grupos menos favorecidos, no “hacen ciudad”, es decir, sus condiciones de localización cada vez más alejados de las ciudades e incluso los diseños urbanísticos y de las viviendas, dejan mucho que desear, con relación a las necesidades de la sociedad urbana, provocando el surgimiento de patologías sociales y corriendo el riesgo de conformarse muchos de ellos en tugurios.

Muchos conjuntos carecen de las condiciones para atender las necesidades de empleo y de diversas funciones sociales como la recreación, la cultura, la movilidad hacia la ciudad central o bien, que ofrezcan condiciones de sustentabilidad en la vivienda o en el conjunto, especialmente en lo relativo al tratamiento de agua, el ahorro de energía y la protección de la capa vegetal del suelo.

Las presiones sobre los precios de suelo, hacen que también se vea afectada la superficie de la vivienda, reduciéndose cada vez más para abatir los costos financieros de los proyectos.

Finalmente, no ofrecen suficiente espacio público tendiendo a predominar la proporción: 75 por ciento de suelo para vivienda (vendible) y 25 por ciento para el resto de funciones urbanas, cuando existen soluciones en otros países que privilegian el

espacio público, para compensar la reducción de la superficie de las viviendas.

■ D. ¿Qué hacer?

La información y los argumentos expuestos nos llevan a afirmar que México enfrenta una crisis socio espacial, que se manifiesta en los crecientes problemas de convivencia de las ciudades y en el medio rural.

Enfrentar este gran reto la seguridad de la nación, es necesario replantear el pensamiento político y recuperar la ética social, ya que las perspectivas que ofrecen los liderazgos nacionales –desde la política, las iglesias, las empresas o las organizaciones sociales y académicas– no son claras con relación a los fenómenos territoriales, manteniendo los temas de la ciudad, el ordenamiento territorial y la sustentabilidad ambiental, en posiciones marginales, no obstante la gravedad que tienen los problemas y las dificultades crecientes para enfrentarlos y solucionarlos, conforme pasa el tiempo.

1. Desde el gobierno

Desde el gobierno es central revisar a fondo las políticas públicas para atender la pobreza, la desigualdad y el precarismo en los territorios, recuperando orientaciones integrales, de largo plazo y participativas, para recomponer el camino y hacer que se desvíen las tendencias que afectan los procesos socio espaciales.

Implica, en primer lugar, recomponer la planeación asumiendo “lo urbano/

territorial/ambiental” como estratégico, es decir, ubicándolo entre lo más relevante de las políticas nacionales.

En segundo lugar, es necesario hacer de la planeación territorial, especialmente la urbana: Un acuerdo socio-político –entre la sociedad y su gobierno– orientado a la toma de decisiones de los actores involucrados; lo que requiere privilegiar la gestión y ejecución de lo acordado, basado en conocimiento riguroso e información reconocida y legitimada por todos los involucrados y formalizado en documentos soportados en legislación y administración adecuadas, a los que se puede denominar planes y/o programas.

En otras palabras, se requiere de un nuevo proceso de planeación territorial, que pone el acento en el acuerdo social, el compromiso de acción de todos los actores y en la ejecución de lo comprometido, dejando atrás el modelo que privilegia la elaboración de documentos que no se cumplen.

En tercer lugar, es fundamental integrar la legislación relacionada con los fenómenos socio espaciales y ambientales: Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de Vivienda, Ley General de Protección al Ambiente, Ley de Planeación, artículo 115 de la Constitución federal, entre otras, a fin de conformar un cuerpo legislativo que además de estar claramente vinculado, tome como centro o guía de las políticas de desarrollo, al enfoque territorial/ambiental.

En cuarto lugar, y muy asociado al anterior, es necesario integrar los tres sistemas de planeación que operan en el territorio y que actúan de manera descoordinada

e incluso divergente. La planeación del desarrollo, que se fundamenta en el artículo 26 de la Constitución federal y la Ley de Planeación; la planeación territorial, que se fundamenta en la Ley General de Asentamientos Humanos y; la planeación ambiental, que se estructura a partir de la Ley General de Protección al Ambiente. Las tres cuentan con un enfoque global que cubre a todas las actividades gubernamentales y sociales; tienen dependencias propias que administran el plan que cada una produce y que es obligatorio en los tres ámbitos de gobierno.

Sin duda se tiene que orientar a la nación, los estados y los municipios, a la conformación del “Plan integral de desarrollo” que, en el caso de las ciudades, debe orientarse a ofrecer caminos para elevar la viabilidad económica de la ciudad, reducir las desigualdades sociales, ordenar el territorio y ofrecer condiciones de sustentabilidad ambiental.

En quinto lugar, es fundamental hacer obligatoria la coordinación de los diversos ámbitos de gobierno y entre los sectores de la administración pública y los propios de la sociedad, en los espacios metropolitanos y de conurbación; la realidad mexicana se caracteriza por una tendencia creciente a la concentración de población y actividades socio-económicas y culturales en las conurbaciones y metrópolis, que tienden a ampliarse, cubriendo regiones urbanizadas que se conforman por una multitud de municipios, diversos estados federados y una inmensa cantidad y complejidad de actores sociales. Para esto, se carece de la mínima coordinación para que todos ellos apunten a objetivos concertados y ofrez-

can la posibilidad de hacer de estos espacios, lugares de convivencia armónica y de desarrollo social.

En sexto lugar, destaca por su particular impacto en el ordenamiento territorial y la distribución social de los beneficios de la urbanización, el establecimiento de una política nacional de suelo urbano y urbanizable, que atienda principalmente:

- La oferta de suelo apto para los más pobres en el medio urbano principalmente.
- Que oriente a las autoridades locales para alcanzar una clara definición de “donde sí y donde no urbanizar”, en cada una de las ciudades de México, acordando los instrumentos y mecanismos para que se cumplan los planes y atendiendo la demanda de expansión urbana para el largo plazo, desde hoy, por medio de acuerdos que permitan concentrar la oferta y demanda de suelo al futuro en grandes emprendimientos, evitando la dispersión actual y reduciendo la incertidumbre que provoca una planeación urbana que no se cumple.
- Que promueva y establezca una política fiscal inmobiliaria en todas las ciudades de México, en la que destaque la promoción de un impuesto predial fuerte y mecanismos para la captura de las plusvalías que generan los mercados inmobiliarios, a partir del incremento de valor que propician, principalmente, las obras, inversiones y decisiones públicas.
- Que permita replantear la regularización de la tenencia de la tierra y reorientar la política

urbana hacia la determinación de las “obligaciones y derechos de la propiedad” que cada propietario inmobiliario debe asumir.

En séptimo lugar, destaca la necesidad de revisar la política de vivienda a fin de garantizar que:

- Se vincule a la política urbana, la ambiental y la fiscal inmobiliaria, de manera obligatoria y funcional, destacando la necesidad de convertir a la vivienda promovida por el Estado, en instrumento de desarrollo urbano y ejemplo de sustentabilidad ambiental.
- Que exista apoyo gubernamental efectivo y masivo a la producción social de vivienda y a la auto-construcción, considerando las condiciones de género en la producción popular del hábitat.
- Que se ofrezca crédito hipotecario a los grupos sociales más pobres, de acuerdo con sus condiciones y capacidades de pago.
- Que se desarrolle de manera permanente y masiva, la política de recuperación y consolidación integral de barrios urbanos de bajo ingreso, con el concurso de sus habitantes.

2. Desde la sociedad

Las limitaciones que enfrenta el gobierno mexicano, en sus tres ámbitos, para atender los problemas de la urbanización, especialmente la más precaria, son evidentes desde hace más de dos décadas.

No es sólo que el Estado mexicano se “achicó” en todos sentidos, sino que perdió

fuerza política, recursos financieros, técnicos y humanos y, sobre todo, legitimidad, al abandonar diversos espacios del quehacer social que le corresponde atender, entre los que se encuentran la distribución equitativa de la riqueza, el ordenamiento territorial y la protección al ambiente.

No hay espacio abandonado en la política que no sea cubierto de inmediato por algún actor social y así ha sucedido con el desarrollo urbano; han sido, por una parte, los inversionistas inmobiliarios y los desarrolladores habitacionales, los grupos sociales de menor ingreso y los fraccionadores ilegales, por la otra, los verdaderos “planificadores” urbanos de México.

El resultado está a la vista, como se ha intentado argumentar en este ensayo. Los propios actores sociales que al inicio de la década de los años ochenta, exigieron que el Estado se retirara de muchas funciones y que las otorgara al mercado, hoy exigen, en sentido opuesto, que el Estado intervenga para ordenar las ciudades y rescatar el territorio y los recursos naturales que quedan.

Sólo que para ello se perdió “momento”, se redujo la presencia de la planeación urbana y sus instrumentos en el discurso público y social, se formaron apenas algunos expertos y los medios de comunicación no consideraron a estos fenómenos como relevantes.

Por ello, es muy difícil considerar que el gobierno podrá solo enfrentar los rezagos y prevenir los fenómenos que ya se anticipan. Es necesaria la intervención corresponsable de la sociedad, por medio de acuerdos y

nuevas formas de actuación de todos ante el fenómeno socio espacial del país, como se sugirió anteriormente con la recuperación de la planeación territorial.

En este sentido, es necesario impulsar la gobernanza democrática en y desde los territorios, lo que implica:

- En primer lugar, la organización de la sociedad frente a problemas urbanos y la intervención corresponsable y efectiva de los actores sociales organizados en las decisiones, por medio de mecanismos efectivamente participativos, involucrándose en las nuevas formas de planeación sugeridas.
- En segundo lugar, es necesario recomponer las estructuras gubernamentales responsables de la planeación territorial, fomentando la creación de nuevas que se caractericen por operar conjuntamente con las organizaciones de la sociedad; tener capacidad real de concertar visiones de largo plazo y mecanismos de ejecución de los acordados, más allá de los periodos administrativos municipales (tres años), estatales y federales (seis años). Tener capacidades para integrar los diversos enfoques de la administración pública: económico, social, territorial, ambiental e institucional, haciendo que la dimensión territorial oriente las políticas de desarrollo. Entre las estructuras que pueden fomentarse destacan los consejos ciudadanos para el desarrollo urbano, como lugares de participación corresponsables que garanticen continuidad y respeto a lo acordado en el sistema de planeación, los institutos de planeación (municipales, metropolitanos, estatales, meso-regionales y naciona-

les). Igualmente, las llamadas agencias y/o corporaciones de desarrollo, a través de las cuales se promueve, de manera organizada, la inversión y se conciertan voluntades para sacar adelante los grandes proyectos que requieren las ciudades, metrópolis y regiones de México.

■ En tercer lugar, es fundamental involucrar a la sociedad en la generación y manejo de información de interés público en los procesos socio espaciales, por medio de la creación de observatorios, desde uno nacional, hasta los meso-regionales, estatales, municipales y urbano-metropolitanos, además de los que requieran las dimensiones y sectores de la realidad socio-espacial: suelo y vivienda, movilidad, sustentabilidad, etcétera. Estas instituciones permitirían dar seguimiento a los problemas territoriales y a las acciones públicas y privadas para atenderlos, por medio de indicadores y permitirían igualmente, desarrollar propuestas para reorientar las políticas públicas.

Finalmente, pareciera estar más claro cada día, que la realidad global y nacional, ha rebasado las formas de pensar y actuar del gobierno mexicano y de las principales organizaciones de la sociedad, desde los partidos políticos, las empresas o las instituciones académicas, en lo relativo a la construcción de un espacio más justo, equilibrado, ordenado y sustentable, en el medio rural y muy particularmente en las regiones urbanizadas, que cada día concentran más población y problemas.

El desarrollo local deberá consistir fundamentalmente en rescatar desde la base, en las comunidades, barrios, pueblos y localidades, los valores esenciales que

conforman a la sociedad y le permiten convivir en armonía. De otra manera, los procesos que se agudizan sin dar tregua, están llevando a muchas comunidades y áreas urbanas a situaciones sin retorno que ponen en riesgo la gobernabilidad del país.

Referencias

- Banco Mundial (2004), *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y la estrategia de gobierno*, Banco Mundial, México.
- Banco Mundial (2006), *World Development Indicators Database*, World Bank, Washington, DC. USA.
- Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique (1999), *Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo XXI* Editores, México.
- Boltvinik, Julio (13/03/01), *La Jornada*, Economía, México, D. F. p. 17.
- _____, (30/08/02), *La Jornada*, Economía, México, D. F. p. 32.
- Consejo Nacional de Población (2004), *La situación demográfica de México: tendencias y características de envejecimiento en México*, CONAPO, México.
- _____, (2002), *Proyecciones de población de México 2000-2050*, CONAPO, México.
- Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Secretaría de Desarrollo Social (2004): *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, CONAPO, INEGI, SEDESOL, México.
- Diario *La Jornada* (25/04/05), *La Jornada*, Economía, México, D. F. p. 33.
- Diario *La Jornada* (04/03/07), *La Jornada*, Política, México, D. F. p. 17.
- Diario *El Economista* (22/02/07), México, D. F.
- Diario *La Jornada* (23/06/01), *La Jornada*, Economía, México, D. F. p. 18.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2004), *Cuarto Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 2004, México.
- Hernández Laos, Enrique (2000), *Prospección demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza*, Serie Documentos Técnicos, CONAPO, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *IX-XII Censos Generales de Población y Vivienda de 1970 a 2000*, INEGI, México.
- _____, *I y II Conteos de Población y Vivienda, 1995 y 2005*, INEGI, México.

- _____, (2004), *Encuesta nacional de empleo 2004*, trimestre enero-marzo, INEGI, México.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso (2001), *México: estudio sobre vivienda de bajo ingreso*, Banco Mundial / SEDESOL, Lerma, México.
- _____, (2005), *Ensayos sobre pobreza urbana y habitacional en México*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México.
- Ramírez Fabela, Eduardo (2002), *Estudio sobre mercado de suelo en México*, elaborado para El Colegio Mexiquense y apoyado por la SEDESOL, documento restringido, México.
- Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad y Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (2006), *Territorio en crisis: una política de estado para regiones y ciudades YA! RMCS y AMIMP*, México.
- Santos, Milton (1978), *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*, Francisco Alves Editores, Río de Janeiro, Brasil.
- Secretaría de Desarrollo Social (2001a), *Inventario de tierra con aptitud habitacional*, SEDESOL, disponible en: <http://sedesol.gob.mx/desuryvi/vivienda/invter.htm>
- _____, (2001b), *Programa nacional de desarrollo urbano y ordenación del territorio (2000-2006)*, SEDESOL, México.
- _____, (2001c), *Programa sectorial de vivienda 2001-2006*, SEDESOL, México.
- SRA, PA, RAN, FIFONAFE, INEGI, SEDESOL, CORETT (2000), *Programa de incorporación de suelo social (PISO), informe 1995-2000, anexo 2*, mimeo, noviembre, México.
- UNAM-Economía (2003), *Políticas públicas y pobreza en México*, *Economía Informa*, núm., 318, julio-agosto 2003.

Fuentes electrónicas

www.inegi.gob.mx
www.infonavit.gob.mx/inf_general/inf_financiera/prog_lab_2002/situacion_vivienda.htm
www.sedesol.gob.mx/desuryvi/vivienda/invter.htm
www.infonavit.gob.mx

Alfonso Iracheta Cenecorta

Arquitecto, maestro en Planeación Urbana y doctor en Estudios Regionales. Fundó la Maestría en Planeación Metropolitana en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco (UAM) y fue Director Fundador de la Escuela de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Ha publicado cinco libros y más de 60 artículos. Actualmente, es coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (PROURBA) de El Colegio Mexiquense, Coordinador Nacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, Consultor para el Programa de las Naciones Unidas PNUD-UN-Hábitat e Investigador Nacional Nivel II.

El programa Hábitat: un análisis de su cobertura, operación e impactos en zonas de atención prioritaria intervenidas

- Rodolfo Corona Vázquez
- Ana Elizabeth Jardón Hernández
- Giovanni Macías Suárez

Resumen

En el presente estudio se exponen algunos de los principales resultados del Programa Hábitat, uno de los programas federales más destacados para mejorar el entorno popular de los asentamientos urbanos precarios. Para ello, se realiza un ejercicio de evaluación que pretende dar cuenta de las fortalezas y debilidades de su diseño, así como de los logros alcanzados en cuanto a cobertura y focalización, implementación e impactos en las zonas urbano-marginadas intervenidas durante los tres primeros años de gestión.

Palabras clave:

Evaluación de programas sociales,
Asentamientos urbanos precarios,
Zonas urbano- marginadas.

Abstract

The present study illustrates some of the main results of the Habitat Social Program, one of the most important federal programs made to improve the popular environment of the precarious urban settlements. In order to do so, an evaluation exercise is conducted looking for a way to demonstrate the strengths and weaknesses of its design, as well as the goals and achievements that were reached in coverage and targeting, implementation and impacts in the marginalized urban areas, that were audited during the first three years of management.

Keywords:

Evaluation of social programs,
Precarious urban settlements,
Marginalized urban areas.

Clasificación JEL: H53, I12, I38

El programa Hábitat: un análisis de su cobertura, operación e impactos en zonas de atención prioritaria intervenidas¹

■ Rodolfo Corona Vázquez
■ Ana Elizabeth Jardón Hernández
■ Giovanni Macías Suárez

■ Introducción

El reconocimiento de la incidencia y la magnitud de la pobreza constituyen una parte central en la definición de la política social impulsada por el Estado mexicano, en la medida que los procesos de crecimiento urbano se han visto acompañados de una tendencia hacia la concentración de hogares en situación de pobreza con altos niveles de segregación social.

En un esfuerzo por atender los problemas derivados de la pobreza y la marginación social, el Estado mexicano ha implementado un conjunto de programas para paliar esta realidad social que afecta amplios contingentes de población en las zonas urbanas. Entre las iniciativas instauradas, el Programa Hábitat instrumentado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) representa una experiencia con destacadas virtudes y una clara predilección por los residentes pobres de las ciudades, especialmente de aquellas concentraciones urbanas que superan a los 100 000 habitantes.

El Programa Hábitat nace en 2003, con la finalidad de enfrentar los desafíos de la pobreza y el desarrollo urbano mediante la

instrumentación de acciones que permitan mejorar el hábitat popular, hacer de las ciudades espacios ordenados y habitables; asegurando que los recursos y esfuerzos cuenten con un curso de apoyo definido para la población en situación de pobreza patrimonial (SEDESOL, 2006: 5-13), que se encuentra en zonas urbano-marginadas excluidas económica y socialmente.

En este sentido, el Programa Hábitat constituye una iniciativa del gobierno federal que busca superar los rezagos sociales, territoriales y ambientales en las zonas urbano-marginadas. No obstante, los logros alcanzados requieren de importantes esfuerzos adicionales para elevar los niveles de bienestar de la población que habita los barrios pobres, pues los cambios de corto plazo en los polígonos intervenidos son positivos, aunque insuficientes (CIESAS, El Colef, UAM, 2005a,b: 1-22).

Así pues, en el presente trabajo se exponen algunos de los resultados más destacados de las evaluaciones externas que fueron realizadas para valorar los alcances del programa, en un primer momento para discutir la información disponible sobre su diseño, cobertura y focalización (El Colef,

¹ Este trabajo se realizó con base en los informes de investigación de las Evaluaciones Externas del Programa Hábitat y la Evaluación de Impactos del Programa Hábitat, disponibles en la página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social.

2004: 1-403), y en segundo lugar para analizar su eficiencia a través de un ejercicio crítico sobre el seguimiento de las metas físicas, financieras y de resultado durante el periodo 2003-2005 (El Colef, 2005b: 1-59).

Adicionalmente se presentan algunos aspectos básicos de la evaluación de impactos en 40 ciudades, con polígonos intervenidos, con la finalidad de apreciar el cambio en los indicadores de evaluación y determinar la contribución de un programa con iniciativas fundamentadas en la superación de la pobreza patrimonial².

■ 1. El diseño del programa Hábitat

Un primer aspecto que comprende el ejercicio de evaluación del Programa Hábitat tiene que ver con el análisis de su diseño, pues la reflexión sobre el esquema conceptual y programático que propone para abordar el problema de la pobreza, permite valorar su inserción y complementariedad en el marco institucional de la política social, así como su consistencia interna respecto de los instrumentos de estructura y operación, y de forma particular, su pertinencia acerca

de las prioridades y necesidades de la población en situación de pobreza³.

Así pues, la evaluación de diseño que se presenta en el informe ejecutivo del Programa Hábitat 2003-2004, permite advertir que las modalidades de operación de éste⁴, se definen como un conjunto de programas sociales que buscan articular la política social y de desarrollo urbano bajo una lógica integral, atendiendo los objetivos y lineamientos contemplados en los instrumentos legales y de planeación vigentes, con base en los principios de equidad, focalización, transparencia, corresponsabilidad, sustentabilidad y subsidiariedad.

Bajo estos criterios el Programa Hábitat mantiene congruencia y suficiencia con los objetivos plasmados en los ordenamientos legales que sustentan la política social en México, en la medida que la pobreza urbana se entiende como un problema emergente en la acción del Estado, al tiempo que se reconoce la necesidad de elevar las condiciones de vida, ampliar el campo de oportunidades y capacidades de la población en situación de pobreza, así como potenciar el desarrollo humano y de las regiones mediante estrategias focalizadas y acciones dirigidas.

² Esta evaluación tiene como antecedente la Encuesta de Línea de Base en Hogares en 31 Barrios en Ciudades del Sistema Urbano Nacional (SUN) de 2002 y la Encuesta de Línea de Base en 25 ciudades, que aplicó El Colef durante 2003, en los hogares de cada polígono seleccionado.

³ Bajo la consideración de que la distribución espacial de la población con importantes carencias socioeconómicas manifiesta una tendencia hacia la concentración en zonas, barrios y colonias de cada ciudad, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Territorial de la SEDESOL recurrió a un modelo de intervención para el mejoramiento integral de las personas en condiciones de pobreza apoyado en dos definiciones básicas: pobreza y zonas de atención prioritaria.

En el primer caso se empleó el concepto de pobreza patrimonial, que identifica a los hogares con un ingreso insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

Por su parte, las zonas de atención prioritaria son los conjuntos de manzanas o polígonos en los que al menos 50% de sus hogares se encuentran en situación de pobreza patrimonial.

⁴ Las modalidades de operación del Programa Hábitat han experimentado cambios de uno a otro año, lo cual ha permitido una agrupación más ordenada y coordinada, así como la atención en campos de acción antes no considerados. Por tanto, las transformaciones en la estructura espacial y programática de éste apuntan hacia una consolidación en el diseño de un Programa social de atención a la pobreza.

En este sentido, la estructura del programa está definida con base en las prioridades que demanda la condición de vulnerabilidad de la población objetivo, a partir de la cual delimita el conjunto de acciones por desplegar para atender las diversas manifestaciones de la pobreza urbana.

En este marco de acción, Hábitat se presenta como un programa cuya implementación demanda la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, así como una efectiva coordinación interinstitucional que operativamente se constituye en una de las principales limitantes en el proceso de instrumentación, pues el desarrollo y la capacidad administrativa en algunos casos poco eficiente, compromete la ejecución del programa bajo los principios y criterios establecidos en su diseño.

Por otro lado, Hábitat satisface las características de un modelo de atención a grupos vulnerables, pues así lo demuestra la prioridad que su diseño otorga a los principios de eficiencia, eficacia y focalización de las acciones, con el objetivo de maximizar los beneficios sobre las personas en condiciones de pobreza.

Por su parte, la evaluación de consistencia interna del diseño sugiere congruencia entre el planteamiento conceptual-metodológico y las modalidades de operación. A manera de ejemplo, se reconoce que la concentración poblacional en las ciudades se encuentra estrechamente relacionada con la urbanización de la pobreza. De ahí la preocupación por

implementar un programa social con capacidad para atender las problemáticas a los que da lugar este fenómeno, entre ellas: insuficiencia en la cobertura de servicios, empobrecimiento de hogares encabezados por mujeres, demanda de suelo para vivienda entre otros aspectos que fundamentan la instrumentación de este programa que se ha enriquecido con la incorporación y/o destitución de acciones conforme lo han requerido las debilidades identificadas en cada ejercicio programático.

En términos generales, algunas de las principales fortalezas en el diseño tienen que ver con las siguientes temáticas⁵: a) el programa es claro en sus definiciones conceptuales, sus diagnósticos son sólidos y sus estrategias responden a los objetivos y lineamientos de la política social establecida en los instrumentos normativos, planes y programas que definen la política social en México; b) su concepción como instrumento articulador de la política social y de desarrollo urbano, con un esfuerzo destacado en la implementación de proyectos para la ordenación del territorio y el crecimiento organizado de las ciudades; c) los principios de focalización y cobertura maximizan los impactos y beneficios sobre la población objetivo; d) la orientación en las modalidades de operación se constituyen en un mecanismo de empoderamiento de las comunidades marginadas al lograr su integración a la sociedad y e) las acciones para lograr la igualdad de género le otorga una ventaja adicional en el conjunto de la política social donde prima este principio.

⁵ El conjunto de elementos valorados en la evaluación de diseño se exponen de una forma más amplia en el informe ejecutivo sobre la Evaluación de Diseño, Cobertura y Focalización del Programa Hábitat, 2003-2004.

En el extremo opuesto los retos del diseño versan sobre los siguientes aspectos: a) las limitaciones en las capacidades institucionales comprometen la ejecución del programa, en la medida que dificultan la coordinación, el seguimiento, control y corrección permanente; b) el concepto de pobreza patrimonial no se ha enriquecido con otros elementos más allá de indicadores como el ingreso per cápita y el acceso a los servicios básicos; c) el criterio de integralidad requiere impulsar mecanismos para lograr la complementariedad con otros programas sociales y d) la implementación de un sistema de vigilancia para la continuidad, ejecución y conclusión de las acciones convenidas, que al mismo tiempo permita la retroalimentación entre las instancias ejecutoras.

■ 2. La cobertura y focalización del programa Hábitat

La evaluación de focalización y cobertura del Programa Hábitat se efectuó con el propósito de obtener una aproximación al nivel de acierto en la distribución y asignación de los recursos en los polígonos y la población en situación de pobreza patrimonial, así como de lograr un mayor conocimiento sobre la eficiencia del programa en el alcance de sus objetivos.

En las evaluaciones externas realizadas por El Colegio de la Frontera Norte, el análisis de la cobertura y focalización consideró varios componentes y diversas unidades de análisis, de entre las cuales destacan las inferencias estadísticas a nivel entidad, tamaño de localidad, zona metropolitana y nivel de marginación.

Algunos de los resultados más sobresalientes ponen de manifiesto un incremento en el número de polígonos intervenidos de 2003 a 2005, con un total de 2 238 zonas con hogares en situación de pobreza patrimonial: 448 en 2003, 818 en 2004 y 972 en 2005 (tabla 1).

No obstante, estas cifras en términos del universo potencial, sugieren una cobertura marginal en cuanto a la magnitud e intensidad del problema. Brevemente debemos exponer que durante el primer año de operación (2003) se estableció un universo de 2 579 espacios urbano-marginados, para los cuales se logró una intervención en tan sólo 17.3% (448 polígonos). En 2004, la incursión en barrios marginados alcanzó una cobertura de 39% (818 polígonos) respecto de las 2 082 zonas que conformaban el universo potencial en el segundo año de gestión.

Si bien a primera vista estas cifras revelan un notable incremento en los alcances del programa de un año a otro, durante 2005 se aprecia un estancamiento en la cifra de polígonos intervenidos, con 972 zonas atendidas de un total de 3 123, que representaron una cobertura del programa de 31% respecto del total de espacios urbano-marginados.

A nivel entidad, la cobertura del programa observó cambios importantes en el universo de atención, con una distribución que mostró fortalecimiento, disminución y/o constancia en la cantidad de polígonos intervenidos. A manera de ejemplo, el Estado de México se situó en el primero de estos escenarios, con un total de espacios

Tabla 1. Cobertura del programa Hábitat por entidad federativa, 2003-2005

Entidad Federativa	ZAP atendidas			Universo potencial en 2005
	2003	2004	2005	
Aguascalientes	22	9	9	29
Baja California	21	34	28	84
Baja California Sur	4	13	20	24
Campeche	5	13	14	26
Coahuila	16	27	28	88
Colima	14	20	16	29
Chiapas	8	45	39	81
Chihuahua	28	46	75	100
Distrito Federal	0	7	14	135
Durango	3	13	20	42
Guanajuato	20	28	27	157
Guerrero	12	31	31	79
Hidalgo	11	24	29	84
Jalisco	50	85	74	228
Estado de México	9	27	33	466
Michoacán	37	19	25	146
Morelos	17	15	28	81
Nayarit	7	16	21	30
Nuevo León	6	15	26	70
Oaxaca	7	28	41	72
Puebla	11	36	32	202
Querétaro	11	33	41	52
Quintana Roo	25	16	24	44
San Luis Potosí	36	32	36	81
Sinaloa	5	17	21	54
Sonora	4	29	39	86
Tabasco	4	11	18	56
Tamaulipas	13	40	45	112
Tlaxcala	14	16	26	46
Veracruz	10	18	36	214
Yucatán	3	30	18	78

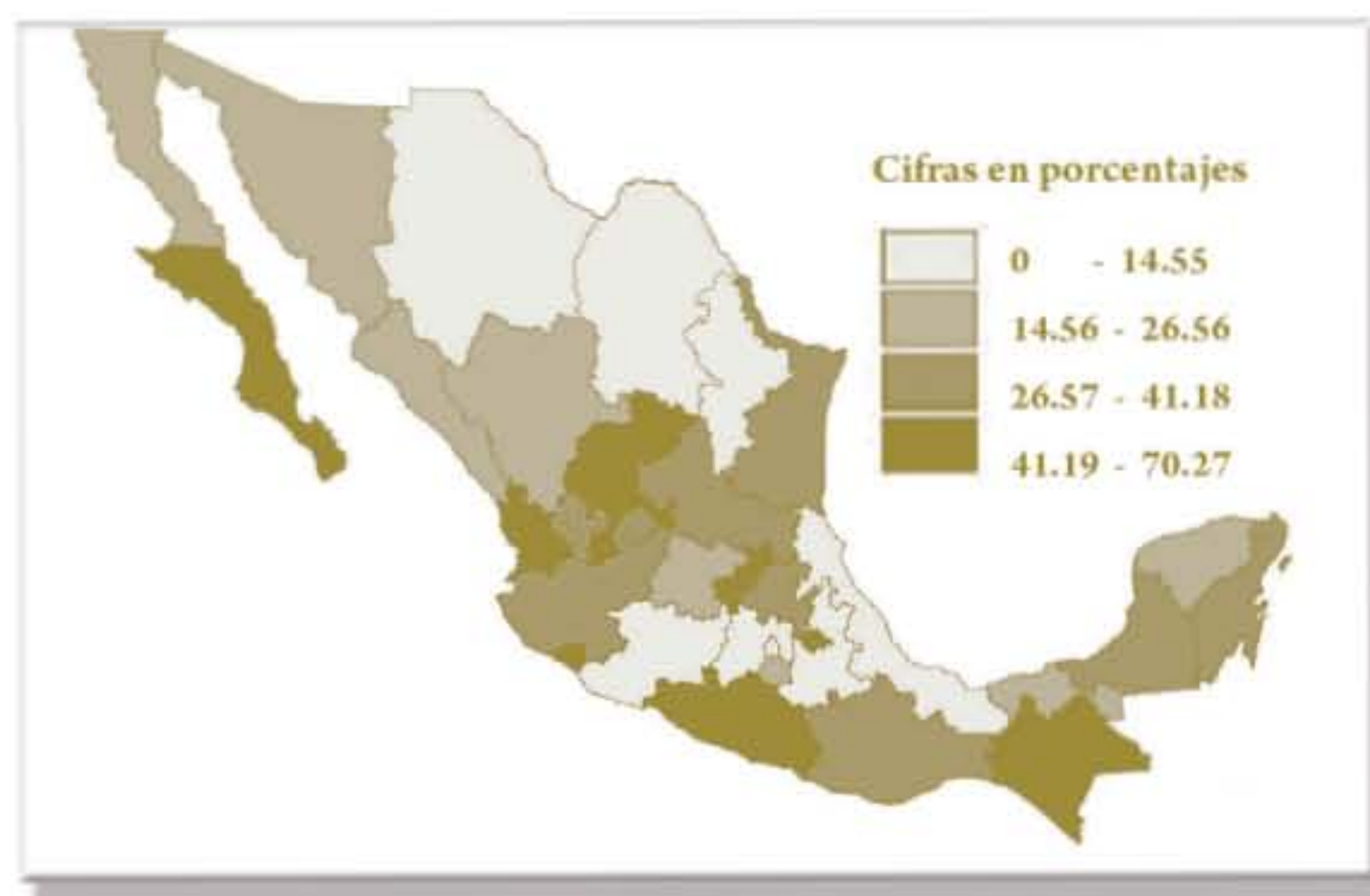
cubiertos que aumentó durante cada año, pero que sin embargo, durante 2005 representó una cifra muy por debajo del universo potencial de aproximadamente 466 zonas urbano-marginadas, con tan sólo 33 barrios intervenidos (tabla 1).

A un nivel más específico, en los nueve polígonos intervenidos durante el año 2003 en el Estado de México se ejecutaron un total de 266 acciones con una inversión de 71 688 757 pesos, que lograron beneficios en aproximadamente 78 995 hogares compuestos por 360 904 personas. En el segundo año de operaciones los cambios son positivos, pues la inversión ejercida además de incrementarse en alrededor de

297% (213 338 904 pesos), permitió un nivel de atención sobre 299 102 hogares, con un total de 510 acciones en 27 polígonos.

Una forma complementaria para evaluar la cobertura de polígonos por entidad federativa⁶, lo constituye la agrupación en bloques de entidades según porcentaje de atención por zona intervenida, en donde el Estado de México ocupó un lugar en el grupo de menor cobertura durante 2003: de 1.97% a 4.55%. Esta situación ocurre también en 2004, en la medida que esta entidad se mantuvo en el grupo de cobertura más baja, con un nivel de 0 a 14.55% respecto de la totalidad de polígonos intervenidos en el conjunto nacional (mapa 1).

Mapa 1. Cobertura porcentual de polígonos atendidos por entidad federativa, 2004



Fuente: elaboración SIGEE, con base en los cortes de información del SIIPSO.

⁶ En la Evaluación de Cobertura y Focalización 2003-2004, los indicadores utilizados para valorar la focalización de las acciones, fueron los siguientes: a) Nivel de pobreza atendida: que refiere el porcentaje de personas (u hogares) en situación de pobreza patrimonial respecto del total de habitantes (en cada zona de atención prioritaria y, b) Nivel de atención de la pobreza patrimonial: que determina la efectividad de las acciones de Hábitat, mediante la comparación del universo de población en pobreza, con el número de beneficiarios por alguna intervención. En este caso, los valores registrados ponen de relieve que la magnitud de la pobreza urbana es notoriamente mayor que los recursos invertidos, pues durante el 2004, Hábitat logró beneficios en tan sólo uno de cada cinco personas en situación de pobreza patrimonial en zonas intervenidas.

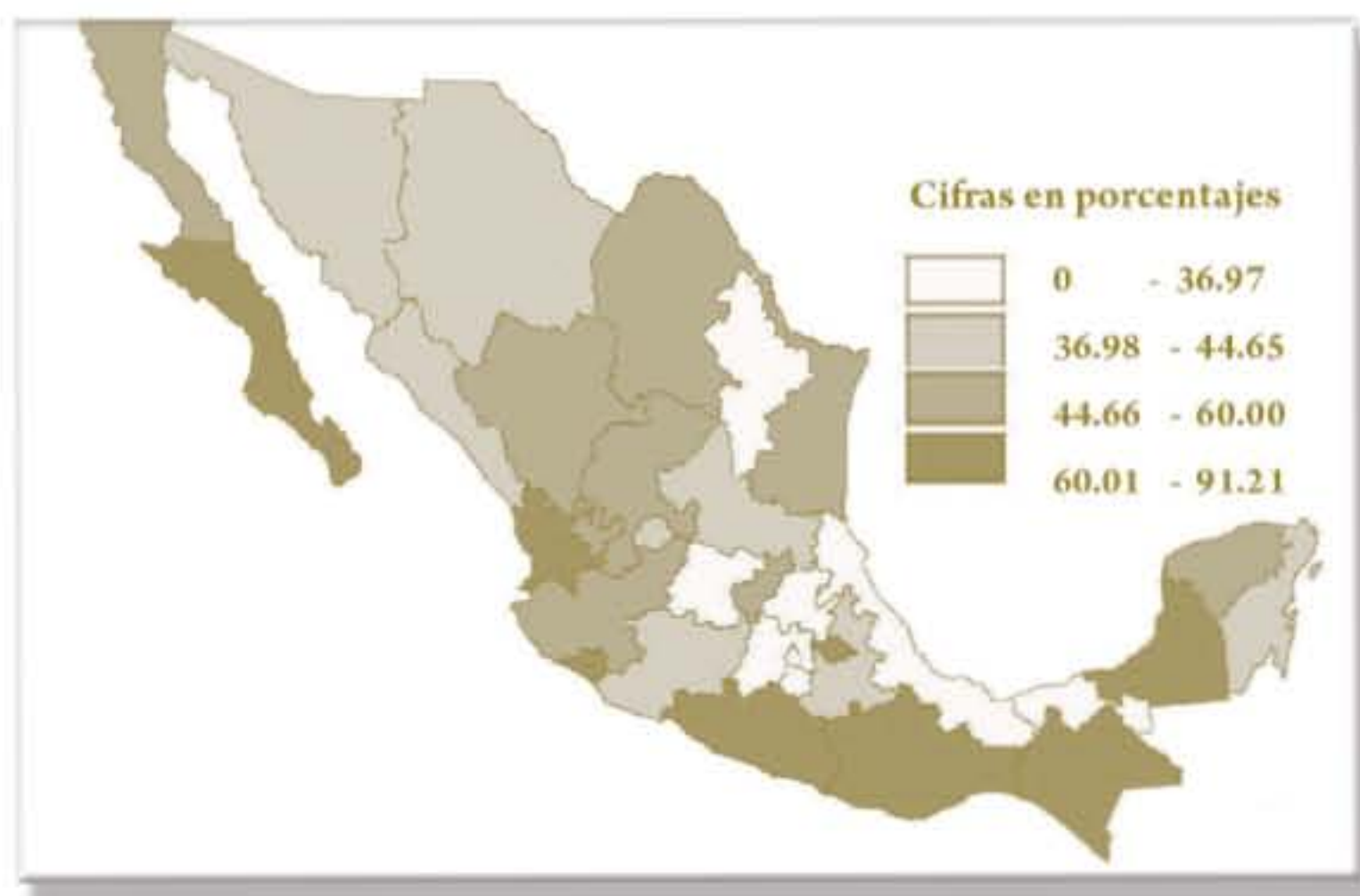
Este comportamiento, sin duda, exige mencionar que los beneficios otorgados con la implementación de Hábitat fueron muy bajos, en la medida que se trata de la entidad con el mayor número de habitantes, con una dinámica poblacional y una excesiva concentración urbana que demanda una atención emergente sobre los grupos sociales en condiciones de vida poco adecuadas.

Esta misma información expresada en cantidad de hogares atendidos en el conjunto de polígonos intervenidos (un total de 612 926 hogares), demuestra que durante el año 2003 el Estado de México se mantuvo en el primer grupo, con un rango de cobertura que no superó el 11.3 por ciento. Este escenario aunque corresponde también a los estados de Chiapas, Morelos, Sonora y Tamaulipas diverge significativamente de los niveles que registraron Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Quintana

Roo y San Luis Potosí, en donde los porcentajes de atención fueron de 33.47 a 60.34 por ciento. En este mismo orden, la cobertura de hogares aumentó en cada entidad durante 2004, sin embargo, en el Estado de México esta situación continuó siendo poco favorable, ubicándose nuevamente en el grupo de entidades con cobertura más baja (mapa 2).

En términos generales, esta información demuestra un incremento notable en la proporción de hogares atendidos de 2003 a 2004, aunque más allá de esta expresión, conviene destacar que en el primer año de intervenciones se tuvo una presencia destacada en por lo menos tres estados de la frontera norte (Baja California, Chihuahua y Coahuila), no así en entidades como Chiapas, que además de registrar una cantidad muy baja de polígonos intervenidos, observó también una de las proporciones de hogares atendidos más

Mapa 2. Porcentaje de cobertura de hogares atendidos en polígonos intervenidos por entidad federativa, 2004



Fuente: elaboración SIGEF, con base en los cortes de información del SIIPSO.

reducidas. Esta situación sin duda resulta poco congruente, en la medida en que se trata de una entidad con grandes rezagos en materia social y económica.

No obstante, esta debilidad parece haberse corregido durante 2004, cuando el porcentaje de atención en la frontera norte del país disminuyó, al tiempo que la región sur cobró importancia, con un estimado de aproximadamente 50% de hogares que recibieron beneficios en los polígonos intervenidos.

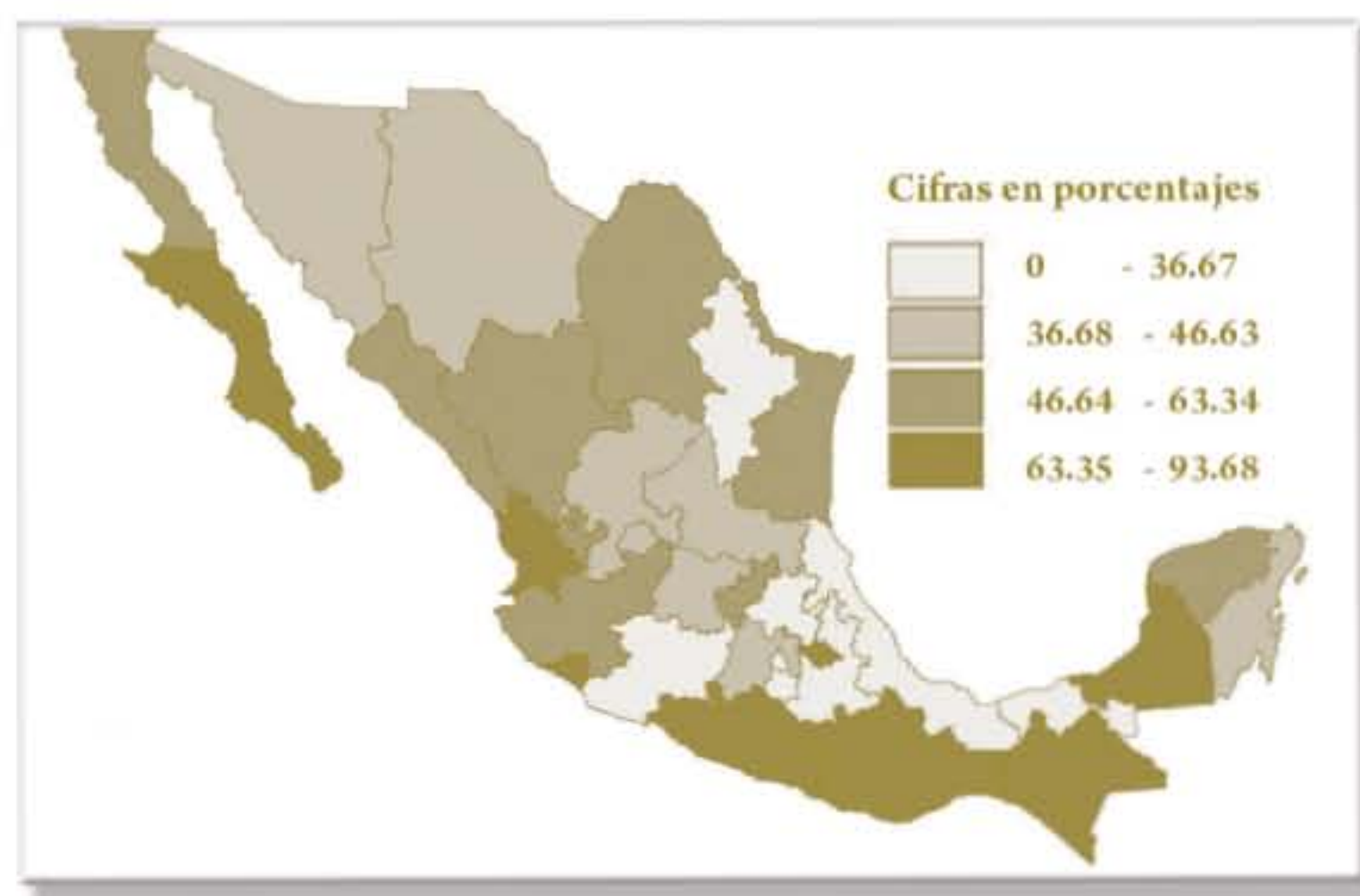
En términos de la eficiencia operativa del programa resulta importante evaluar la cobertura de hogares en situación de pobreza patrimonial, con el objetivo de valorar el nivel de acierto en la focalización de las acciones entre quienes más lo necesitan. Al respecto, el Estado de México mostró resultados poco favorables, pues del total de hogares que

recibieron apoyo, alrededor de 11.47% y 20.56% eran pobres. A diferencia de Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Guerrero, Jalisco, Quintana Roo y San Luis Potosí, que durante ese año cubrieron cerca de 32.05% y 59.55% hogares pobres en los polígonos intervenidos.

En 2004, el porcentaje de atención sobre los pobres patrimoniales se incrementó de manera importante en el Estado de México (de 36.68% a 46.63%), en tanto una apreciación relevante tiene que ver con la cobertura en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, en donde las acciones implementadas crearon impactos en un estimado de 63.35% a 93.68% hogares en situación de pobreza patrimonial (mapa 3).

Por otro lado, la focalización de la cobertura por nivel de marginación pone de

Mapa 3. Porcentaje de cobertura de hogares pobres atendidos en polígonos intervenidos por entidad federativa, 2004



Fuente: elaboración SIGEF, con base en los cortes de información del SHPSO.

manifiesto la eficiencia operativa del programa, pues durante los tres primeros años de implementación los cambios son positivos. En términos generales, en 2003 alrededor de 74% de los polígonos intervenidos se encontraban en un nivel alto y muy alto de marginación, cifra que representó 79% (2004) y 81% (2005) respecto de la cobertura total en los dos años siguientes. En otras palabras, este comportamiento expresó una atención concentrada en las zonas más desprotegidas (tabla 2).

Sin embargo, la focalización por nivel de marginación de la población atendida presentó un efecto inverso: en 2003 poco más de 94% de la población se encontraba en los niveles alto y muy alto, mientras que en 2005 esta proporción se redujo a 76%, como una respuesta al crecimiento en la cobertura de polígonos con niveles de marginación alto y muy alto, y la focalización de acciones en los niveles medio y bajo de marginalidad (tabla 2).

Por su parte, la inversión federal per cápita disminuyó en cada nivel de marginación durante el periodo analizado, como una consecuencia del crecimiento en el número de polígonos intervenidos y en la cantidad de habitantes⁷. Este descenso fue más intenso en la inversión promedio de los niveles de marginalidad bajo y muy bajo, debido a la ampliación en el número de polígonos con niveles de pobreza inferior al 50% (tabla 2).

En otros términos, la inversión federal que pasó de aproximadamente 129 a 324 millones de pesos durante el periodo 2003-2005, demuestra una alta concentración en polígonos con niveles alto y muy alto de marginación⁸. Lo cual significa que durante el 2003, alrededor de 92 centavos de cada peso invertido se concentraba en estas zonas, mientras que en 2004 y 2005 esta cantidad fue de aproximadamente 86 centavos de cada peso. Con independencia de esta ligera reducción, se trata de una asig-

Tabla 2. Focalización de la cobertura por nivel de marginación 2003-2005

Nivel de marginación	ZAP atendidas			Población atendida (%)			Inversión Federal Percápita			
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	Promedio
Muy Alta	97	213	248	28.4	22.9	21.1	201.7	163.2	157.6	174.2
Alta	213	417	520	66.3	53.5	55.4	258.2	216.5	218.4	231.0
Media	100	151	159	5.0	23.0	22.8	169.0	170.2	161.1	166.8
Baja	9	17	19	0.2	0.5	0.5	286.0	94.4	90.6	157.0
Muy Baja	0	0	0	0.0	0.0	0.0	928.0	139.0	243.8	436.9
Total	419	798	946	100.0	100.0	100.0				

Fuente: SEDESOL, cortes de información del SIIPSO.

⁷ En el 2003, el total de personas en los polígonos atendidos fue de 2 682 320, mientras que en 2004 esta cifra representó un total de 8 128 285 habitantes y 9 715 210 en 2005.

⁸ Por limitaciones de información, durante el año 2003 se consideró únicamente 94% de la inversión asignada a los polígonos, mientras que en 2004 y 2005 alrededor de 97 por ciento.

nación que representa una de las principales bondades en la evaluación del programa durante sus tres primeros años de operación.

La focalización por modalidad y nivel de marginación revela una orientación hacia la ejecución de proyectos para el mejoramiento de barrios. Sin embargo, conviene destacar que la concentración en la asignación presupuestal hacia este tipo de acciones, mantiene suma congruencia con los lineamientos establecidos en las reglas de operación del programa; toda vez que obedece al objetivo de impulsar acciones para mejorar las condiciones de servicios dentro de las zonas de atención prioritaria.

En términos generales, las fortalezas de la cobertura y focalización muestran que: a) el principio de focalización permite instrumentar políticas efectivas en términos de impacto sobre una población en zonas de intervención definidas, puesto que garantiza la concentración de recursos sobre los polígonos localizados en espacios urbanos, calificados con grado alto y muy alto de marginación; b) el programa mostró avances importantes de 2003 a 2005, con un aumento relativo en el nivel de atención de población en situación de pobreza patrimonial; c) durante los tres primeros años de operación un promedio de 86 centavos de cada peso invertido fue asignado hacia zonas con mayor nivel de marginación y d) la focalización de la inversión privilegió la asignación de recursos en modalidades y acciones inherentes a la mejoría de las condiciones de vida, e integración de las zonas urbano-marginadas.

No obstante, uno de los grandes retos lo constituye la delimitación de las zonas de atención prioritaria, debido a los cambios registrados en el universo potencial del programa en cada año, pues la combinación y/o separación de los espacios de intervención dificultan el seguimiento de los proyectos y acciones desarrolladas para lograr la integración de los pobres patrimoniales.

■ 3. Operación e instrumentación del programa Hábitat

Entre otros, los objetivos de la evaluación del Programa Hábitat tenían como finalidad valorar algunas de las experiencias, éxitos y/o limitaciones en el proceso de instrumentación, con base en la apreciación de los actores involucrados en los tres órdenes de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil participantes. Para ello, se diseñó y aplicó la Encuesta de Evaluación de Operación del Programa Hábitat, compuesta de cuatro instrumentos, uno para cada tipo de actor.

Esta encuesta se propuso alcanzar los 40 municipios con polígonos evaluados⁹, sin embargo, no siempre fue posible obtener la información, entre otras razones, por la apretada agenda de los funcionarios, la amplitud de la información solicitada, la premura del tiempo, el cambio de gobierno en algunas entidades, y en otros casos, por la abierta negativa para proporcionar la información solicitada.

⁹ En la Encuesta de Hogares para la Evaluación de Impactos del Programa Hábitat.

En términos generales, el escenario construido con base en la información proporcionada permitió establecer algunas generalizaciones básicas, de entre las cuales la más destacada pone de relieve que la implementación de los proyectos y acciones respeta el criterio de integralidad que establece el diseño de este programa, pues aún cuando es notorio el énfasis sobre los proyectos de infraestructura y mejoramiento de barrios, importa ejecutar acciones correspondientes a otras modalidades que generan impactos directos sobre la población objetivo: oportunidades para las mujeres y superación de la pobreza urbana.

No obstante, cuando se indagó sobre cuestiones financieras y de transparencia en la asignación de los recursos por proyecto y zona de atención prioritaria, el análisis de la información refiere dos hechos claramente definidos: I) la calidad de la información no es buena, lo cual alude a la existencia de problemas relacionados con la falta de control sobre los avances de los proyectos, la ausencia de informes físicos y financieros, la insuficiencia en la coordinación entre actores y la falta de un sistema de registro actualizado y de acceso permitido para quienes participan en la implementación del Programa, II) fuertes problemas de presupuesto y asignación de recursos, en tanto que la información proporcionada sobre el estado de los proyectos fue muy limitada.

En este ejercicio de evaluación merecen una mención especial las expresiones so-

bre la complejidad en la coordinación institucional que exige la ejecución de este programa, en la medida que los actores involucrados enfatizaron la presencia de fuertes dificultades para lograr una comunicación adecuada y una pronta asignación de los recursos para evitar el incumplimiento de compromisos, la lentitud en la aprobación de proyectos y los conflictos de intereses, que afectan el éxito del programa y minimizan los beneficios que representan las acciones para mejorar el entorno urbano y la calidad de vida de los hogares en pobreza patrimonial.

■ 4. Impactos y reconocimiento del programa Hábitat

Con la finalidad de obtener una caracterización sobre la situación demográfica, económica y social de 56 zonas urbano-marginadas, en donde iniciaría la implementación del Programa Hábitat, El Colegio de la Frontera Norte realizó los Diagnósticos de Línea de Base durante los años 2002¹⁰ y 2003¹¹. En estos estudios destaca la descripción sobre el estado físico, y la disponibilidad de servicios públicos básicos en las viviendas de la población en situación de pobreza patrimonial, que se realizó con base en un amplio ejercicio estadístico que comprende la construcción de un conjunto de indicadores¹² que contrastan el nivel de marginación entre una y otra zona de atención prioritaria;

¹⁰ Este diagnóstico se realizó con base en la Encuesta de Hogares en 31 ciudades mexicanas, dentro de las cuales se incluye Toluca.

¹¹ Este diagnóstico se realizó con base en la Encuesta de Hogares en 25 ciudades mexicanas.

¹² Para calcular estos indicadores se creó una base de datos que conjunta la información de las 31 ciudades estudiadas en 2002 y las 25 analizadas en 2003, que de forma agregada permiten caracterizar la situación de la vivienda en las 56 zonas de atención prioritaria que fueron intervenidas por Hábitat.

de los cuales en este apartado se exponen algunos de los principales resultados más destacados, tomando como ejemplo el polígono intervenido en la ciudad de Toluca, Estado de México¹³ (mapa 4).

4.1. Caracterización de las viviendas

a. El índice de consolidación de las viviendas (ICV) se calculó en un promedio de 3.71 puntos, que conforme la escala de valores¹⁴ construida pone de manifiesto que la vivienda en las zonas de concentración de pobreza analizadas

cuenta con un alto nivel de consolidación, esto es, espacios construidos con paredes de madera o adobe, techo de teja y pisos con algún tipo de recubrimiento.

La información expresada en el diagrama 1¹⁵ indica que 33 ciudades se situaron por encima del promedio general, dentro de las cuales se incluye Toluca (con 3.80) y 23 por debajo de éste. Lo cual ubica al polígono de esta ciudad en el cuadrante 4, con una media aritmética de nivel medio y una baja desviación estándar, que en otras palabras, sugiere una escasa variabilidad en el nivel de consolidación de las viviendas en estudio (diagrama 1).

Mapa 4. Localización del polígono 15 345, Toluca Estado de México



¹³ El polígono evaluado corresponde a las colonias San Salvador y La Trinidad localizadas en la localidad de Toluca de Lerdo.

¹⁴ Con excepción del índice de hacinamiento, el resto de los indicadores cuentan con una escala de valor que oscila entre cero (valor mínimo) y cinco (valor máximo), en donde un valor que se encuentra entre 0 y 1 corresponde a un índice muy bajo; entre 1.001 y dos a un índice bajo; entre 2.001 y tres a un índice medio; entre 3.001 y cuatro a un índice alto; y entre 4.001 y cinco a un índice muy alto.

¹⁵ Para la elaboración de éste diagrama, cada indicador se clasificó tomando en cuenta tres niveles (bajo, medio y alto) que se construyeron por medio de percentiles, con el propósito de que los datos se agruparan equitativamente en cada nivel. Con base en esta metodología se obtuvieron un conjunto de combinaciones agrupadas en nueve cuadrantes, de los cuales el primero refiere un índice de consolidación con una media aritmética alta y una desviación estándar baja, el segundo una media aritmética alta y una desviación estándar media, y en forma sucesiva el noveno cuadrante una media aritmética baja y una desviación estándar alta. Conviene mencionar que los valores de cada ciudad, y para cada indicador, se graficaron para ubicar su posición respecto del promedio general y la desviación estándar, que en cada caso permita realizar inferencias sobre la variabilidad en los estimaciones obtenidas.

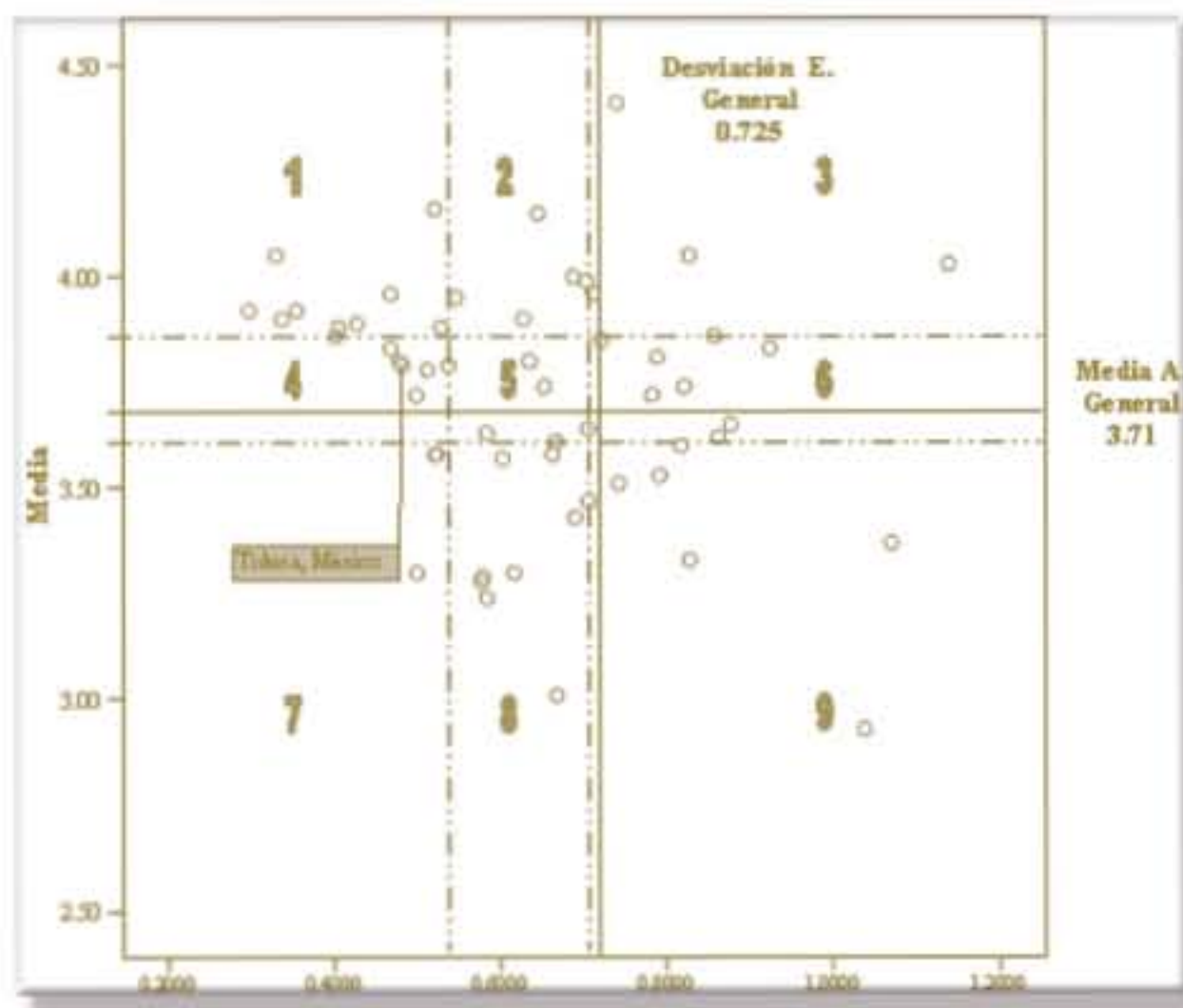
b. El índice de disponibilidad de agua cuenta con una media general de 3.76 puntos: 33 ciudades por encima y 23 por debajo de éste, en donde se incluye el polígono de Toluca, con un promedio de 3.45 que ubica a esta ciudad en el noveno cuadrante, con una media aritmética baja y altos niveles de dispersión, que ponen de manifiesto la presencia de condiciones escasamente favorables en cuanto a la disponibilidad de agua.

Es importante señalar que aunque este indicador registró un alto nivel de disponibilidad con base en la escala de cinco valores, es menor al promedio nacional, pero más bajo todavía del que registraron las 33 ciudades que superan dicho valor. Por lo que, en la agrupación por cuadrantes Toluca se

ubicó en el último de éstos debido a las mejores condiciones que registraron los otros polígonos, pero también por su alta variabilidad en la disponibilidad del servicio en las viviendas que comprende.

c. El índice de disponibilidad de sanitario se estimó en aproximadamente 4.43 puntos: 32 ciudades por arriba y 24 por abajo de este promedio. El polígono de Toluca obtuvo un valor menor a la media general, con 3.93, y aunque su nivel de disponibilidad fue alto, se encontró también en el cuadrante nueve, con una media aritmética baja y una alta variabilidad, que en términos generales evidencia condiciones poco favorables cuando se compara con los escenarios obtenidos para el resto de los polígonos evaluados.

Diagrama 1. Índice de consolidación de las viviendas en 56 zonas de concentración de pobreza urbana



Cuadrante. Media Aritmética/
Desviación Estándar

Cuadrante 1.	Alta	-	Baja
Cuadrante 2.	Alta	-	Media
Cuadrante 3.	Alta	-	Alta
Cuadrante 4.	Media	-	Baja
Cuadrante 5.	Media	-	Media
Cuadrante 6.	Media	-	Alta
Cuadrante 7.	Baja	-	Baja
Cuadrante 8.	Baja	-	Media
Cuadrante 9.	Baja	-	Alta

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares en 31 ciudades mexicanas y la Encuesta de Hogares en 25 ciudades mexicanas.

d. El índice de disponibilidad de drenaje fue de alrededor de 3.83 puntos, con 32 ciudades por arriba y 24 por abajo del promedio. El polígono de Toluca obtuvo un índice de 3.97, que representa un alto nivel de disponibilidad, aunque un escenario medianamente favorable cuando se compara su situación con el resto de los polígonos, en tanto que se encontró en el cuadrante seis, y no en el noveno como ocurrió con el acceso a los servicios de agua y sanitario.

e. El índice de disponibilidad de electricidad en las viviendas se estimó en aproximadamente 4.16 puntos que representan una cobertura muy alta: con 31 ciudades por encima y 25 por debajo de este promedio. No obstante, el polígono de Toluca presentó uno de los tres valores más bajos, con 2.87 puntos y un nivel de disponibilidad medio.

Con base en la media aritmética y la desviación estándar de este indicador, el polígono de Toluca se ubicó en el cuadrante ocho, lo cual significa que el promedio del indicador es bajo y la variabilidad es media. En otras palabras, estos valores se constituyen en una expresión de las pésimas condiciones en disponibilidad de energía eléctrica, pues además de registrarse una cobertura media, su valor respecto del promedio general y de los polígonos que lo superan está muy por debajo, ello en consideración de que el déficit en la prestación de este servicio es uno de los más bajo en el país.

f. El índice de disponibilidad de servicios públicos cuantifica en una forma conjunta la disponibilidad de cada servicio

expresado anteriormente: agua, sanitario, drenaje y electricidad. En el conjunto de polígonos evaluados este índice fue de 3.73 puntos, con 27 ciudades por arriba y 29 por debajo de este promedio, en donde se incluye la ciudad de Toluca (3.24 puntos), con una disponibilidad que aunque es alta situó a este polígono en el noveno cuadrante, debido a que contaba con una media aritmética baja y una alta dispersión. En otras palabras, este valor expresó condiciones medianamente favorables al interior del polígono, pero fuera de éste, en su comparación con el resto de los polígonos estudiados reflejó las condiciones de disponibilidad más bajas, y por tanto, un área de atención sobre la cual debe primar la implementación de las acciones del Programa Hábitat.

g. El índice de hacinamiento en las viviendas se interpreta de forma inversa, pues mientras más bajo es el promedio son mejores las condiciones. Las estadísticas disponibles demuestran que en las 56 zonas urbano-marginadas este índice se calculó en 1.71 puntos, con 24 ciudades por encima, 30 por abajo y dos que igualan el promedio. El polígono de Toluca se encontró ligeramente por encima de dicho valor, con 1.76 puntos, que en la clasificación por media aritmética y desviación estándar corresponden al cuadrante seis.

h. El índice de habitabilidad en las viviendas concentra los indicadores de hacinamiento, disponibilidad de agua, sanitario, drenaje, electricidad y consolidación. En el conjunto de polígonos estudiados este índice registró un valor de 4.03 puntos: 29 ciudades por encima y 27 por debajo, dentro

de las que se incluye Toluca, con 3.71 y un alto nivel de habitabilidad. Sin embargo, en la clasificación por cuadrantes, el polígono de esta ciudad presentó condiciones poco favorables, que distan significativamente de la situación que registraron otras zonas de atención, cuya condición en las viviendas fue más elevada en términos de la habitabilidad que les provee a sus ocupantes.

i. La proporción de viviendas propias pone de manifiesto la presencia de condiciones aceptables en cuanto a la tenencia de éstas, pues en promedio aproximadamente 81.4% eran propiedad de alguna persona que las habitaba. Cabe mencionar que en 32 ciudades se registró una proporción de viviendas propias superior al promedio general, dentro de las cuales se incluye el polígono de Toluca, con 86.90 por ciento.

En términos generales, la información expresada a través de estos indicadores ofrece una visión general sobre las condiciones que presentaban las viviendas en diferentes zonas urbano-marginadas del país, destacándose el caso de Toluca; lo cual se constituye en la línea de base para realizar una descripción de los cambios registrados después de la implementación de Hábitat, en un análisis comparativo con base en los resultados de la Encuesta de Evaluación de Impactos del Programa Hábitat de 2004.

4.2. Los cambios registrados a uno y dos años de la implementación de Hábitat

Con base en los Diagnósticos de Línea de Base de los años 2002 y 2003 –realizados por El Colegio de la Frontera Norte– se construyeron escenarios de impacto a uno y dos años de la evaluación del programa, que se realizó en 2004¹⁶. A partir de los escenarios, en este apartado se describen algunos de los resultados más destacados que se desprenden de la evaluación de impactos del programa, con un énfasis especial en la habitabilidad y disponibilidad de servicios, puesto que ambos aspectos registraron el mayor nivel de impacto o cambio atribuido al programa¹⁷.

Así pues, un indicador que observó una mejoría notable en los polígonos descritos fue el índice de disponibilidad de servicios públicos, pues alcanzó una media general de 4.09, que superó en 0.36 los resultados del diagnóstico de Línea de Base de 2002, al tiempo que situó a este indicador en un nivel de disponibilidad muy alto. En el polígono de la ciudad de Toluca se observó un incremento de 0.56 puntos, que aunque es favorable, en la construcción de los cuadrantes únicamente logró un cambio del noveno al octavo cuadrante, lo cual alude a la mejoría relativa que alcanzaron los otros

¹⁶ La Encuesta de Evaluación de Impactos se aplicó en 40 ciudades, de las cuales 24 corresponden a la encuesta de 2002 y 16 a la encuesta de 2003. Esta selección se realizó con la intención de apreciar los cambios positivos y/o negativos que puedan ser atribuibles a la intervención de Hábitat. Por tanto, el valor de los indicadores que se exponen en este apartado corresponden a las estimaciones obtenidas a partir de las 40 ciudades evaluadas, que se comparan con el año al que corresponda su diagnóstico de línea de base, que en el caso de Toluca fue durante el año 2002.

¹⁷ Los aspectos metodológicos considerados en la evaluación de los impactos del Programa son los siguientes: 1) Utilizar un modelo de contraste para comparar los datos previos sobre las condiciones de pobreza en los polígonos seleccionados, con los datos de la encuesta de evaluación luego de la intervención de Hábitat, de tal forma que las diferencias encontradas en ambos momentos permitieran reconocer los cambios registrados en el tiempo. 2) La selección de los polígonos fue determinada con base en los criterios especificados en las reglas de operación del Programa. Esta selección dio como resultado un universo de estudio integrado por 24 y 16 polígonos estudiados en 2002 y 2003, en cada Encuesta de Línea de Base y Seguimiento para las Ciudades del SUN, de manera respectiva.

polígonos y al diferencial en la situación descrita anteriormente. No obstante, es importante mencionar que los impactos registrados son atribuibles a los proyectos de infraestructura urbana impulsados con la implantación de este programa.

Otro indicador que presentó avances es el de habitabilidad en las viviendas, pues el valor calculado con base en el diagnósticos de Línea de Base de 2002 fue inferior en 0.29 unidades al obtenido por la Encuesta de Evaluación de Impactos (4.32 puntos). En la ciudad de Toluca este índice fue de 4.15, estando 0.44 unidades por encima del promedio anterior, a la vez que se ubicó en un nivel de habitabilidad muy alto.

Con base en la metodología de los cuadrantes este polígono mostró una evolución mínima al pasar del noveno al octavo sitio. En términos generales, esta situación indica cambios positivos en el polígono de esta ciudad que, sin embargo, no son suficientes para lograr el nivel que registraron el resto de las zonas evaluadas, pues comparativamente continúa siendo de los que presentaron mayor precariedad en la situación de las viviendas.

Conviene mencionar que la complejidad atribuida a los componentes que comprende el índice de habitabilidad, en el corto plazo difícilmente pueden observarse cambios significativos como resultado del impacto y la incidencia del Programa Hábitat.

En el mismo orden de ideas, la magnitud del impacto sobre el índice de consolidación de las viviendas fue de cerca de una quinta parte del punto del indicador (0.21), mientras que

en Toluca mostró un cambio de tan sólo 0.18 unidades. No obstante, el avance es significativo pues se trata del mejoramiento en las condiciones físicas de las viviendas en los polígonos intervenidos y evaluados.

Con respecto a la proporción de hogares con vivienda propia, se observó una tendencia inversa, pues una parte importante de los polígonos seleccionados registraron cambios negativos, que refieren una disminución en la cantidad de propietarios de la vivienda que habitan, en donde Toluca participó con un decrecimiento de 1.50 puntos porcentuales, con un valor que en 2004 correspondió a 85.40%.

En términos generales, estos indicadores expresan tendencias favorables atribuidas al impacto e intervención del Programa Hábitat, aunque las escalas de cambio son mínimas, en el largo plazo la intervención de éste logrará beneficios importantes en términos de la integración de estas zonas urbano-marginadas y el nivel de vida de sus habitantes.

No obstante, para ello conviene considerar otros aspectos de la Encuesta de Evaluación de Impactos para valorar la percepción sobre la disponibilidad de infraestructura y servicios públicos, tienen un doble objetivo: apreciar la incursión del programa e identificar los rubros que requieren atención para garantizar la integración de estas zonas urbanas a la ciudad.

Al respecto, en el polígono evaluado en Toluca se destacan importantes deficiencias en infraestructura de tipo social y educativa, entre las cuales importa mencionar

la ausencia de albergues temporales, centros de desarrollo comunitario, áreas de juegos infantiles y escuelas de nivel preparatoria, así como acciones para el mejoramiento del alumbrado público, la pavimentación de las calles y el equipamiento de los centros de salud y módulos de vigilancia existentes, pues aún cuando la intervención del programa fue destacada durante los dos primeros años de operación, los proyectos desarrollados no han logrado el impacto suficiente para alcanzar la plena integración de los habitantes en este polígono. Por lo cual, se estima necesario el seguimiento en las intervenciones para este espacio urbano-marginado, que cuenta con un alto diferencial respecto de la situación que registran los otros polígonos evaluados.

■ 5. Conclusiones

Por su diseño y estructura programática Hábitat se constituye en una iniciativa federal congruente con los instrumentos de planeación vigentes sobre la política social, que ofrecen una aproximación a uno de los grandes retos por resolver en nuestro país: la magnitud y la incidencia de la pobreza como un problema añejo y complejo, de carácter multidimensional, cuyos resultados quizá escasamente significativos no necesariamente tienen que ver con las limitaciones en sus procesos de instrumentación, sino con las dimensiones de este fenómeno.

En esta lógica, para lograr una adecuada interpretación conviene mencionar que una parte importante de los resultados que se exponen en este documento, aunque pueden ser leídos como limitaciones y/o debilidades del programa en realidad son expresiones

del fenómeno de la pobreza urbana. Como ocurre con el tema de la focalización que bajo un criterio de eficiencia busca lograr una asignación sobre los hogares y personas en situación de pobreza patrimonial; no obstante, debe reconocerse que el espacio intervenido es una zona urbano-marginada que combina distintos grados de pobreza con población no pobre, que operativamente dificulta la ejecución de proyectos con beneficios concentrados entre los más pobres, en la medida que se trata de un conjunto de hogares en zonas con diferentes carencias en infraestructura y servicios, sobre las cuales habrán de aplicarse los criterios de focalización y cobertura.

Así pues, en este ejercicio de evaluación se observó que los instrumentos de focalización son eficientes, en tanto existe una concentración significativa de recursos en polígonos con alto y muy alto nivel de marginación, lo cual, en otras palabras, valida los mecanismos para la orientación adecuada y eficiente de los recursos, al tiempo que se constituye en una fortaleza que distingue la instrumentación de este programa.

No obstante, conviene recalcar la necesidad de implementar medidas para ampliar los alcances y beneficios hacia un mayor número de zonas de atención prioritaria, en donde a su vez se realicen intervenciones multi-anuales con capacidad para impulsar la maduración de las acciones y el desarrollo comunitario de los habitantes en cada polígono, evitando que se conviertan en la ejecución de proyectos con beneficios aislados.

En términos generales, los resultados obtenidos en este estudio constituyen una

imagen prometedora para contribuir a la superación de la pobreza urbana, en el mediano y largo plazo. Sin embargo, conviene recordar que estos resultados son apenas un acercamiento a las tendencias de transformación en los polígonos intervenidos, que no descartan la existencia de limitantes analíticas, puesto que se trata de un ejercicio de evaluación realizado a un tiempo reducido del inicio de operaciones, en donde el origen de las fuentes de información a pesar de cumplir con los términos metodológicos, son el reflejo de la opinión brindada por los informantes.

Referencias

- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, El Colegio de la Frontera Norte, Universidad Autónoma Metropolitana (2005), *Integración de evaluaciones del Programa Hábitat 2005. Síntesis ejecutiva. Principales resultados y recomendaciones*, CIESAS-El Colef-UAM, México.
- _____, (2005), *Evaluación del Programa Hábitat 2005*, CIESAS-El Colef-UAM, México.
- El Colegio de la Frontera Norte (2005), *Encuesta de evaluación de impactos del Programa Hábitat 2004: informe de evaluación de operación*, El Colef, México.
- _____, (2005), *Informe general de resultados del estudio para la evaluación de impacto del Programa Hábitat en 40 ciudades del sistema urbano mexicano*, El Colef, México.
- _____, (2005), *Informe metodológico del estudio para la evaluación de impactos del Programa Hábitat en 40 ciudades del sistema urbano mexicano*, El Colef, México.
- _____, (2005), *Estudio para la evaluación de impactos del Programa Hábitat en 40 ciudades del sistema urbano nacional: síntesis ejecutiva*, El Colef, México.
- _____, (2006), *Síntesis ejecutiva correspondiente al polígono intervenido en la ciudad de Toluca: resultados de la encuesta de evaluación de impactos del Programa Hábitat*, El Colef, México.
- _____, (2003), *Encuesta de línea de base en 25 ciudades del sistema urbano nacional*, El Colef, México.
- _____, (2002), *Encuesta de línea de base en hogares en 31 barrios en ciudades del sistema urbano nacional*, El Colef, México.

Hemerografía

Secretaría de Desarrollo Social (2006), Hábitat. Reglas de operación, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de febrero de 2006.

Fuentes electrónicas

- El Colegio de la Frontera Norte (2005), *Evaluación externa del Programa Hábitat 2005: evaluación de focalización, cobertura y operación, (seguimiento de metas físicas, financieras y de resultados)*, Disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802168>
- _____, (2004), *Evaluación externa del Programa Hábitat 2003-2004: evaluación de diseño, cobertura y focalización*, Disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802168>

Rodolfo Corona Vázquez

Maestro en Demografía por el Centro Latinoamericano de Demografía. Actualmente es investigador del Departamento de Estudios de Población en El Colegio de la Frontera Norte, Km. 18.5, carretera escénica Tijuana-Ensenada, San Antonio del Mar, Tijuana, Baja California, México, C. P. 22560, Tel. (664) 631-6300 ext. 2306, E-mail: coronaro@colef.mx

Ana Elizabeth Jardón Hernández

Licenciada en Planeación Territorial por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y Maestra en Desarrollo Regional con Especialidad en Desarrollo Urbano por El Colegio de la Frontera Norte.

Giovanni Macías Suárez

Maestro en Demografía por El Colegio de la Frontera Norte y Licenciado en Gerencia de Sistemas de Información en Salud por la Universidad de Antioquia, Medellín.

El programa Oportunidades y su impacto en la región centro de México

■ Joaquín Bracamontes Nevarez
■ Mario Camberos Castro

Resumen

Este estudio analiza el programa social Oportunidades y su repercusión en la región centro de México. Un impacto muy limitado fue lo que se encontró en la reducción de la pobreza en México y la región Centro debido a la insuficiencia de recursos y errores en la focalización. En el país, este impacto fue ligeramente mayor en el sector rural, paradójicamente en la región Centro Oportunidades resultó más efectivo en el sector urbano y en el sector rural el mayor impacto se observó en la pobreza alimentaria de la región. La pobreza se estima con el método de líneas de pobreza (Sen, 1976; Foster *et al.* 1984) y la técnica de microsimulación estática (Bourguignon *et al.* 2006) ayuda a captar el efecto de Oportunidades en la reducción de la pobreza. La información proviene de las ENIGH's 2002 y 2006.

Palabras clave:

Pobreza,
Líneas de pobreza,
Microsimulación estática,
México,
Región centro.

Abstract

The paper analyses the social program Oportunidades and its impact in the central region of Mexico. We found a very limited impact on reducing poverty in Mexico and the Central Region due to insufficient resources and targeting errors. In the country the impact was slightly higher in the rural sector, paradoxically in the Central region Oportunidades was more effective in the urban sector and in the rural sector the biggest impact was on food poverty in the region. Poverty is estimated with the method of the poverty line (Sen, 1976; Foster *et al.* 1984) and static microsimulation technique (Bourguignon *et al.* 2006) helps capture the effect of opportunities in reducing poverty. The information comes from the ENIGH's 2002 and 2006.

Keywords:

Poverty,
Poverty lines,
Static microsimulation,
Mexico,
Central region.

Clasificación JEL: I3, I32, I38

El programa Oportunidades y su impacto en la región centro de México

■ Joaquín Bracamontes Nevarez
■ Mario Camberos Castro

■ Introducción

Es necesario destacar cómo, en el presente siglo, la pobreza se impone nuevamente como reto central en la búsqueda del desarrollo¹, tal vez por ello no extraña que en la ciudad de Nueva York –en septiembre del 2000–, los 189 estados miembros de las Naciones Unidas adoptaran la reducción de la pobreza extrema a la mitad, como una de las Metas del Milenio, que se pretenden alcanzar para el 2015², pero que la actual crisis económica global pone en duda por el agravamiento de la pobreza en el mundo.

Frente a este panorama, México hizo suyas las metas del milenio y en marzo del 2002 se decreta la creación del programa Oportunidades, el cual asocia la pobreza con las restricciones que enfrentan los individuos para contar con los mínimos indispensables para el desarrollo de sus capacidades: una buena nutrición, salud y educación, lo que les permitiría integrarse por sus propios medios a la vida social y productiva (Sedesol, 2003).

Este programa cuenta con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), instituto que recomienda como modelo el programa mexicano de combate a la pobreza³. El programa Oportunidades consiste en transferencias monetarias condicionadas a las familias de bajo ingreso en el medio rural y urbano, el apoyo se otorga a las madres de familia siempre que cumplan con mantener a los hijos en las escuelas, llevarlos a visitas médicas regulares, vacunarlos y acudir a charlas de salud o nutrición.

No hay duda, las aportaciones de Oportunidades significan una gran ayuda para las familias que no tienen acceso a los satisfactores mínimos indispensables, pero no se sabe si dichas transferencias monetarias coadyuvan a que las familias beneficiarias logren un nivel de ingresos que les lleve a superar la pobreza, por lo que surgen preguntas como las siguientes: ¿En verdad ha sido determinante este programa para la reducción de la pobreza en el país y la región centro? ¿El mayor impacto se ha presentado en las áreas rurales o urbanas del país y la región centro? ¿Acaso

¹ En el mundo cerca de 3 mil millones de personas viven en pobreza con menos de dos dólares americanos per cápita diarios (World Bank, 2005), alrededor de 200 millones en América Latina (Perry, *et al.* 2006) y más de 50 millones en México (Banco Mundial, 2004; Damián y Boltvinik, 2003; Sedesol-CTMP, 2002).

² Las ocho Metas del Milenio son: 1) Erradicación de la pobreza extrema y el hambre; 2) Acceso universal a la educación primaria; 3) Promover la igualdad de géneros; 4) Reducción de la mortalidad infantil; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades; 7) Asegurar la sostenibilidad medioambiental; 8) Desarrollar asociaciones globales. Al respecto, véase www.un.org.

³ El programa oportunidades cuenta con la mayor asignación presupuestal que haya tenido el rubro de combate a la pobreza en cualquier programa federal y gradualmente se le ha venido incrementado el recurso asignado, por lo que ha pasado de 22 mil millones de pesos en el 2002 a 38 mil millones en el 2008; véase para cada año el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

es suficiente el apoyo monetario mensual que se transfiere a los hogares para lograr un combate efectivo de la pobreza?

Para dar respuesta a estas interrogantes se proponen los objetivos siguientes: 1) estimar la incidencia de pobreza en México y la región centro para los años 2002 y 2006; 2) evaluar el impacto del programa Oportunidades en la reducción de la pobreza, mediante la Técnica de Microsimulación Estática y, 3) estimar si las transferencias monetarias mensuales que hace Oportunidades son las requeridas para el combate efectivo de la pobreza en el país y la región centro.

El hecho de que históricamente se ha suscitado una fuerte concentración de la actividad productiva en los estados de la región centro, lleva a asumir que dichas entidades tienen niveles de pobreza más bajos que el resto en el país, pues las familias que ahí viven disponen de mejores condiciones de empleo e ingresos; sin embargo, la región es muy contrastante, pues abriga grandes centros industriales y de servicios como las ciudades de México, Puebla y Toluca, pero también ciudades medias como Querétaro, Pachuca, Tehuacán y gran cantidad de microrregiones, principalmente en Puebla, Hidalgo, Tlaxcala y el Estado de México, en las que predominan actividades tradicionales que proporcionan bajos niveles de ingreso a la población.

Esta parte introductoria se complementa con otras seis más. En la segunda se aborda la conceptualización de la pobreza y la tercera incluye la explicación

metodológica; mientras que, en la cuarta se describen los textos empíricos recientes, y la quinta analiza el impacto del programa Oportunidades en el país y la región centro, así como en el sector urbano/rural. La sexta parte hace algunas consideraciones sobre los recursos destinados al programa Oportunidades para el combate a la pobreza. Finalmente, se presentan las conclusiones.

■ 1. La conceptualización de la pobreza

Este estudio se fundamenta en el “enfoque monetario de la pobreza” o paradigma de la pobreza de ingresos, el cual tiene su origen en los esfuerzos pioneros de Benjamín S. Rowntree (1901, citado en Kanbur *et al.*, 2001) a inicios del siglo XX. Este paradigma, se centra en los ingresos o gastos para medir la pobreza y naturalmente conduce a la estrategia del crecimiento en el ingreso nacional para la reducción de ésta (Kanbur *et al.* 2001). En el transcurso del siglo pasado, este enfoque se replantea y es desarrollado de manera formal por Sen (1976).

En este enfoque se supone que las diferencias en el bienestar de la población se pueden resumir por sus similares en ingresos o gastos de consumo; es decir, los hogares/individuos pobres se definen por la condición de insuficiencia de ingresos para cubrir el costo de determinados satisfactores básicos. Ello implica que todas las personas transforman los ingresos en bienestar de igual manera, por lo que las diferencias en los precios y

la composición de los hogares se tendrá en cuenta mediante la deflatación de los ingresos o gastos. A excepción de esto, dependiendo de la unidad de análisis, todos los hogares o personas se suponen idénticos (Bourguignon, 2003).

Luego de hacer las correcciones precedentes, los pobres son definidos por la condición de que sus ingresos caen por debajo de una línea de pobreza arbitrariamente determinada. Este límite o línea de pobreza puede definirse en términos absolutos, como lo hace el Banco Mundial para las comparaciones internacionales de la pobreza con 1 ó 2 dólares de los Estados Unidos por persona al día y, también en términos relativos considerando el porcentaje de la media de ingresos de toda una población. Este enfoque propició un gran trabajo durante el siglo pasado y subyace en buena parte de la literatura económica sobre pobreza de los últimos treinta años, por lo que se le considera dominante (Bourguignon, 2003 y Kanbur, 2002).

Entonces, en el enfoque monetario la pobreza se mide a partir del consumo de los hogares e individuos aproximado por la información de ingresos/gastos y está definida por el déficit debajo de un mínimo nivel de ingresos denominado línea de pobreza. El supuesto clave en este procedimiento, es que con herramientas debidamente elaboradas las cifras monetarias uniformes pueden tomar en cuenta la heterogeneidad en la situación de los hogares y las personas.

Para Ruggeri *et al.* (2003), la amplia utilización de este enfoque se ha justificado principalmente en base a dos argumentos: primero, el hecho de que sobre la base de un mínimo de derechos de las personas se supone algún ingreso básico haciendo alusión a la libertad de elección que ello proporciona y, segundo, porque se supone también que la utilización de un indicador monetario sugiere una muy apropiada aproximación a los diversos aspectos del bienestar y la pobreza.

Por otra parte, según Jantti y Danziger (2000) los ingresos son fáciles de medir y en teoría la falta de recursos no agota la definición de pobreza, pues los indicadores monetarios resultan convenientes por la basta información disponible para identificar a los pobres en muchas dimensiones, no sólo en cuanto a falta de ingresos, también en relación a la nutrición, salud, etc.; aunque, eventualmente, se aduce que en la práctica el enfoque casi siempre incluye sólo el ingreso o consumo privado y omite los sociales es decir, una variedad de bienes y servicios que se proporcionan públicamente.

El enfoque monetario de la pobreza no está exento de críticas, las cuales giran alrededor de una misma idea básica: el análisis de la pobreza ya no debería basarse solamente en los ingresos o en el gasto, sino en los múltiples atributos o dimensiones que le caracterizan, principalmente en los activos de distinto tipo que le determinan y están más allá del control de los individuos⁴. Así la literatura da cuenta de un consenso, la pobreza es un fenómeno que

⁴La educación o la salud de los niños antes que todo se consideran como activos y como tal, se espera que en el futuro permitan a los individuos ser más productivos y quizá "socialmente más incluidos" (Bourguignon, 2003).

no sólo se puede representar mediante el ingreso y existe la necesidad de transitar hacia un enfoque multidimensional para el análisis más completo del fenómeno (Bourguignon, 2003; Ruggeri *et al.* 2003 y Kanbur, 2002).

No obstante, Kanbur y Squire (2001) advierten que la “ampliación” en la definición de la pobreza no cambia significativamente la consideración de aquellos a quienes se considera como pobres, lo cual refleja el hecho de que los muchos aspectos de la pobreza, ingresos, salud, etc., suelen estar estrechamente correlacionados. Pero, aun cuando la medición agregada no sea afectada en forma significativa, las definiciones más amplias permiten una mejor caracterización y comprensión de los pobres, lo que resulta fundamental en el diseño y aplicación de programas específicos para ayudar a la gente a salir de la pobreza; no obstante, Bourguignon (2003) y Kanbur (2002) señalan que el presente estado de la técnica en el análisis económico de la pobreza no está claramente a la altura del objetivo anterior.

Por lo tanto, el enfoque de la pobreza de ingresos se sigue utilizando con frecuencia, pues en las situaciones que se requieren definiciones alternativas de la pobreza los instrumentos para manejar estas definiciones no están disponibles. El reto es la creación de esos instrumentos, en lugar de tratar de hacer que el paradigma inicial se ajuste artificialmente a una base

conceptual diferente. Entonces, es comprensible que el enfoque monetario sea el más utilizado para la identificación y medición de la pobreza.

■ 2. El método de Líneas de Pobreza y la Técnica de Microsimulación Estática

2.1. El método de Líneas de Pobreza

Primero se emplea el método de líneas de pobreza (LP) y los índices FGT (Sen, 1976; Foster, Greer y Thorbecke, 1984) para estimar los niveles de pobreza y luego, se recurre a la técnica de Microsimulación Estática (TMSE) para medir el impacto del programa Oportunidades en la reducción de la pobreza (Bourguignon y Spadaro, 2006). El método de Líneas de LP toma como referencia el costo de los satisfactores básicos o mínimos llamado línea de pobreza (Z)⁵, por lo que se consideran en pobreza aquellas familias o individuos cuyo ingreso (Y_i)⁶ está por debajo de la línea de pobreza (Z). Entonces, si se cumple la condición: $(Z - Y_i) > 0$, el hogar será pobre (n_i) y el total de hogares en pobreza será (N_i).

Los índices de pobreza FGT (Foster *et al.*, 1984; Greer y Thorbecke, 1984), introducen un ponderador α que es un factor de valoración subjetiva del grado de pobreza. Cuando el parámetro $\alpha=0$, el índice FGT (0) es el porcentaje de hogares

⁵ Véase el desarrollo formal del método de líneas de pobreza en Camberos, C. Mario, Ma. Antonieta Genesta y Luis Huesca, 1996. “Pobreza Regional en Sonora: tendencias recientes, recursos necesarios para combatirla y perspectivas para el año 2000”, Investigación Económica, enero-marzo, vol. LVI, no. 215, pp.163-200.

⁶ Es el ingreso neto total per cápita mensual de los hogares el que se compara con el valor monetario de las líneas de pobreza; es decir, el ingreso familiar, luego de pagar impuestos y recibir transferencias del gobierno.

en pobreza; mientras que, si $\alpha=1$ el índice FGT (1) representa la intensidad promedio de la pobreza; es decir, cuanto mayor es el índice FGT (1), en promedio los ingresos de los hogares pobres estarán más alejados de las líneas de pobreza.

En atención a los axiomas de pobreza de Sen (1976)⁷, Foster *et al.* (1984) utilizan el parámetro $\alpha=2$ para medir la "severidad" de la pobreza; es decir, el índice FGT(2) refleja una mayor sensibilidad al déficit de ingreso de los hogares más pobres, por lo que es mayor conforme estos hogares son mucho más pobres en conjunto. La fórmula generalizada de los índices FGT es la siguiente:

$$FGT(\alpha) = P_{\alpha}(y,z) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^{m_q} \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha}$$

Donde n es el número total de hogares observados, q el número de hogares pobres, y_i es el ingreso per cápita de los hogares pobres, z representa las líneas de pobreza y α el parámetro de ponderación del grado de pobreza en los hogares o de los individuos ($\alpha=0, 1$ y 2).

2.2. La técnica de Microsimulación Estática

Las técnicas de Microsimulación son un instrumento del análisis económico que permite estudiar los efectos que tiene un cambio de la política fiscal y social en la calidad de vida de la población (Bourguignon y Spadaro, 2006). Esta técnica se torna muy

importante porque ayuda a modelar y simular la política social, dando respuesta a la siguiente pregunta: ¿Cuál sería el nivel de pobreza ante un cambio de la variable Y_i para el hogar h en el tiempo $t+1$ si se aplica determinada política social y todo lo demás se mantiene constante?

En términos generales, la técnica de Microsimulación Estática presenta las siguientes características: 1) Se utilizan microdatos con información detallada de los hogares o individuos; 2) Se suponen constantes tanto la estructura demográfica como económica; 3) No se considera la reacción de los agentes económicos ante un cambio de política y, 4) Por tanto, se trata de cálculos que muestran el efecto inmediato de un cambio en la política fiscal o social (Cogneau *et al.* 2003).

2.3. Los Software utilizados y descripción de la microsimulación de política social

Para estimar niveles de pobreza se sigue la metodología propuesta por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (Sedesol-CTMP, 2002), la fuente de información es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH-2002 y 2006) del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). Se utiliza el programa DAD 4.4 -DAD: A Software for Poverty and Distributive Analysis⁸- uno de los más apropiados en el análisis de la pobreza y

⁷ Amartya Sen menciona dos axiomas deseables para un índice de pobreza. Un primer axioma es el de monotonicidad: si lo demás se mantiene constante, una reducción en el ingreso de un individuo por debajo de la línea de pobreza debe incrementar el índice de pobreza. El segundo axioma es el de transferencia: si lo demás se mantiene constante, una transferencia de ingreso de una persona pobre a otra más rica debe incrementar el índice de pobreza (Sen, 1976).

⁸ El DAD es uno de los software que dispone el Banco Mundial en el análisis y monitoreo de la pobreza, programado en lenguaje Java por Araar Abdelkrim y Carl Fortin (Araar y Duclos, 2006).

la distribución del ingreso (Zhan, 2003). Para ello, a partir de los microdatos de las ENIGHs, se estimaron los niveles de “ingreso neto total per cápita mensual familiar” mediante el paquete estadístico general STATA.

Los creadores del DAD, Jean-Yves Duclos y Araar Abdelkrim (2006), advierten que tres factores les motivaron para su construcción: 1) La necesidad de que los investigadores de países en desarrollo pudieran llevar a cabo sus propios análisis de pobreza y desigualdad; 2) La mayor accesibilidad a microdatos en los países en desarrollo, debido al aumento en el almacenamiento y la velocidad de procesamiento propiciado por la revolución informática, y 3) El hecho de que gran parte del análisis de distribución era –y todavía lo es– manejado como si no estuviera sujeto a imprecisión estadística. Por tanto, el DAD fue diseñado para coadyuvar a que el análisis distributivo ofrezca resultados estadísticamente significativos.

La microsimulación de la política social se hace de la manera siguiente: primero se calcula la pobreza con el método de LP, considerando el ingreso per cápita mensual de los hogares que incluye todas las fuentes de ingreso y Oportunidades⁹, obteniendo así los índices de pobreza existentes en México, la región centro y los estados; segundo, se restan las transferencias de ingreso que el

programa Oportunidades hace al ingreso per cápita mensual del hogar y se microsimula un mundo sin transferencias el cual será punto de referencia para comparar el impacto del programa, la diferencia entre ellos es el impacto de Oportunidades en el combate a la pobreza. Tercero, se calcula la pobreza microsimulando la transferencia focalizada del monto máximo¹⁰ en apoyo al ingreso per cápita mensual de todo hogar en situación de pobreza.

■ 3. La Microsimulación en la Evaluación de Políticas Sociales

El análisis cuantitativo de las políticas sociales es relativamente reciente; no obstante, en los últimos años se ha venido observando un mayor interés en el uso de modelos basados en microdatos de los hogares para el análisis de la política pública a escala internacional. Así, los modelos de microsimulación se utilizan cada vez más en los departamentos de gobierno, por investigadores académicos y por los economistas del sector privado, ya que permiten hacer valiosos cálculos que arrojan luz acerca de un asunto en el que todo mundo está interesado: quién gana y quién pierde ante una variación de la política.

En este sentido, Atkinson *et al.* (2002) sabedores de que una Pensión Mínima Europea (PME) está lejos de las preocu-

⁹ El programa Oportunidades establece un monto monetario máximo, pero actualmente el otorgamiento de este monto depende de las particularidades de cada hogar; es decir, a los hogares se les da el apoyo monetario para alimentos y energía, pero el incremento de las transferencias está sujeto a que el hogar tenga hijos en educación básica o media superior y a la existencia o no de adultos mayores en la familia; véase las reglas de operación del programa en www.oportunidades.gob.mx. De acuerdo a Hernández y del Razo (2004:31-32), los hogares beneficiarios del programa recibían en promedio \$370 pesos por mes, equivalentes a 26% del ingreso familiar en el año 2003.

¹⁰ De acuerdo a las cifras históricas de los apoyos, en el 2002 el monto máximo de apoyo mensual por familia era de \$1 550.00 pesos (1.29 Salarios Mínimos Mensuales) y \$1 855.00 pesos (1.31 SMM) para el 2006; véase www.oportunidades.gob.mx.

paciones de política pero concientes de que las transferencias sociales son particularmente importantes para las personas de edad, recurren a la técnica de microsimulación y demuestran que la imposición de una pensión mínima como una política de combate a la pobreza tendría un efecto muy desigual en los países europeos. Pero no sólo es así cuando se utiliza un umbral de pobreza común, esto sucede también si se hace una evaluación específica por país; por lo tanto, estos autores deducen que no es cierto que la utilización de un instrumento común necesariamente conducirá a la consecución de los objetivos comunes.

Por su parte Bourguignon *et al.* (2003), utilizan también la Microsimulación para evaluar el impacto de las transferencias de efectivo a los pobres, estas transferencias se hacen mediante el Programa de Bolsa Escolar en Brasil. Los resultados obtenidos en este estudio, muestran que un 60 por ciento de los pobres entre 10 y 15 años se han inscrito en la escuela en respuesta al programa; sin embargo, éste coadyuvó a reducir la incidencia de la pobreza, apenas un poco más de un punto porcentual.

En México, en términos de la política pública, hasta ahora la preocupación central en la implementación de los diferentes programas sociales ha sido más bien la cobertura, el ejercicio de los recursos y a veces el costo que implica la puesta en práctica de los mismos, actividades que más bien se inscriben en el ámbito de la evaluación de metas y en menor medida con relación al impacto social que pudieran tener los diferentes programas sociales (González, 2002).

De esta manera, Bautista (2004) estudia el efecto de Oportunidades sobre la utilización de servicios básicos de salud 1996-2002, en las clínicas de primer nivel de atención por parte de los hogares beneficiarios del medio rural. Encontró que la demanda por consultas totales en las familias incorporadas a Oportunidades ha crecido más en el periodo analizado que en las familias no incorporadas. En las clínicas incorporadas se demandan en promedio más consultas por día, que en las no incorporadas.

Además, los resultados del análisis indican que las consultas de nutrición crecen significativamente más rápido en las comunidades que pertenecen al programa, pero no parece haber un efecto muy fuerte sobre la disminución de consultas a niños con desnutrición severa. Por tanto, Oportunidades ha mostrado su efectividad en elevar de manera constante la demanda de servicios básicos de salud en las comunidades rurales. La expectativa es que el aumento en la utilización de servicios se refleje en una mejoría en los niveles de salud de la población.

Parker (2003) evalúa la inscripción de nivel primaria, secundaria y media superior para las zonas rurales, semiurbanas y urbanas. Se analiza la inscripción a nivel de escuela antes y después de la implementación del programa, las escuelas se clasifican como Oportunidades (aquellas en las que había al menos un becario) y escuelas no Oportunidades (aquellas donde no había becarios). Los estimadores son de dobles diferencias, se comparan los cambios en la inscripción en las escuelas Oportunidades a lo largo del tiempo con cambios en la inscripción en las escuelas no Oportunidades.

No se observa impacto del programa en la inscripción primaria de las zonas rurales y urbanas, las secundarias rurales con Oportunidades registran importantes aumentos en la matrícula lo que no ocurre en las secundarias urbanas –quizá por la reducida cobertura en estas zonas hasta el 2001–; mientras que, en secundarias semiurbanas los aumentos se dan en la matrícula femenina. En las escuelas de nivel medio superior, tanto en zonas rurales, semiurbanas y urbanas el impacto se dio principalmente en el primer grado, lo que no sorprende pues es el primer año en que el programa se implementa a este nivel; sin embargo, en conjunto los incrementos en la matrícula sugieren que Oportunidades está aumentando fuertemente los niveles de escolaridad de su población beneficiaria.

Hernández y del Razo (2004) evalúan el impacto de los programas sociales a través de la percepción de los beneficiarios. Utilizan la base de datos de la encuesta “Lo que dicen los Pobres” de la Secretaría de Desarrollo Social (2003), que capta información de las características individuales y familiares de una muestra representativa a nivel nacional de familias en pobreza. Utilizando la metodología de *Propensity Score Matching* (apareamiento por propensión), construyen un grupo contrafactual de individuos que no reciben programas sociales para comparar sus percepciones con la de aquellos individuos que sí son beneficiarios.

Hernández y del Razo (2004) encontraron: a) El conjunto de individuos que recibe programas sociales percibe que tiene un mejor

nivel económico y social que el grupo contrafactual que no recibe beneficios; b) Quienes no reciben programas sociales tienen que llevar a cabo un esfuerzo laboral adicional, especialmente de los niños y otros miembros que no son el jefe de la familia; c) Los individuos que reciben programas tienen una mejor percepción de las acciones del gobierno y d) Entre los beneficiarios se puede percibir un sentimiento de dependencia del gobierno, así como de impotencia para poder solucionar los problemas por ellos mismos, lo cual no ocurre entre los individuos que no reciben programas sociales.

La evaluación de la política pública no ha puesto atención al estudio y evaluación de la política social en base a las técnicas de microsimulación; además, los estudios realizados hasta hoy, en su mayoría, se inscriben más bien en la evaluación de metas del programa Oportunidades más que en la evaluación de su impacto social. En este sentido, auxiliados en la técnica de microsimulación estática, el interés en este trabajo consiste en cuantificar el impacto de las transferencias monetarias que ofrece el programa Oportunidades a las familias mexicanas en relación a los niveles de pobreza en México y Baja California para el periodo 2002-2006.

■ 4. El impacto de Oportunidades en el país y la región centro 2002-2006

4.1. México y la región centro

Hay diferentes regionalizaciones para México que responden a distintos criterios

en su definición, por ejemplo, Hanson (2004) presenta seis regiones atendiendo a los niveles de inversión, el salario medio y la disponibilidad de capital humano; mientras que, Esquivel (1999), define siete regiones agrupadas con base en características geográficas: el clima, la vegetación y la orografía. En este trabajo, para facilitar el análisis de resultados se toma la regionalización elaborada por el Consejo Nacional de Población (Conapo 2004, citado en Zúñiga y Leite, 2006), que considera cuatro grandes regiones migratorias y agrupa a las entidades federativas por la cercanía geográfica y su tradición en intensidad migratoria¹¹ (mapa 1).

En el cuadro 1 se presenta una breve caracterización de la región centro, se puede ver que en la región vivían cerca de

35 millones de personas, equivalentes a 33.6% de la población total en el país para el año 2005. El Estado de México, con el 13.5%, era el más poblado, le seguían el Distrito Federal (8.4%) y Puebla (5.2%). Los estados de Hidalgo (2.3%), Morelos (1.6%), Querétaro (1.5%) y Tlaxcala (1.0%) tenían la menor proporción de habitantes en la región para el 2005.

En el mismo cuadro, es visible que la región centro aportaba 39.9% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, el cual era de ocho billones de pesos en el año 2006. El Distrito Federal destacaba aportando 21.5% en la generación de la riqueza nacional –un poco más de la mitad de la riqueza generada en la región–, le seguían el Estado de México (9.7%) y Puebla (3.7%). Los estados de Querétaro (1.8%),

Mapa 1. México y regiones



Fuente: elaboración propia en base de a regionalización de CONAPO (2004), citada en Zúñiga H.E. y Leite P. (2006).

¹¹ *Región Tradicional:* Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas; *región Norte:* Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas; *región Centro:* Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala; *región Sur-Sureste:* Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Morelos (1.3%), Hidalgo (1.3%) y Tlaxcala (0.5%) tenían la menor participación en la generación de la riqueza nacional.

En términos del PIB per cápita, la región centro sobresale con uno de 94 018 pesos anuales, mayor que el producto per cápita del país que fue de 79 325 pesos en el 2006. A nivel regional, el Distrito Federal

destaca con un PIB per cápita de 202 131 pesos que duplica el observado a nivel regional y casi triplica el del país. Le seguía el estado de Querétaro con un PIB per cápita similar al de la región centro; mientras que, en orden jerárquico y por debajo del PIB per cápita de la región aparecían los estados de Morelos, Estado de México, Puebla, Hidalgo y Tlaxcala.

Cuadro 1. México y región centro. Población, Producto Interno Bruto (PIB)¹, PIB Percápita 2006

Entidad	Población Total	%	Producto Interno Bruto	%	PIB Percápita
México	103 263 388	100.0	8 191 341.3	100.00	79 325
Región centro	34 736 303	33.64	3 265 821.4	39.87	94 018
09 Distrito Federal	8 720 916	8.45	1 762 764.8	21.52	202 131
13 Hidalgo	2 345 514	2.27	105 603.6	1.29	45 024
15 Estado de México	14 007 495	13.56	793 852.5	9.69	56 673
17 Morelos	1 612 899	1.56	109 687.9	1.34	68 007
21 Puebla	5 383 133	5.21	301 185.8	3.68	55 950
22 Querétaro	1 598 139	1.55	149 468.9	1.82	93 527
29 Tlaxcala	1 068 207	1.03	43 257.9	0.53	40 496

¹ Las cifras del PIB están en millones de pesos y el PIB per cápita en pesos corrientes del 2006.

Fuente: cálculos propios en base a INEGI, Censo de Población 2005, Sistema de Cuentas Nacionales de México, 2006.

4.2. Las líneas de pobreza utilizadas en el estudio

Para estimar la pobreza se sigue la metodología propuesta por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (Sedesol, 2002), la fuente de información es la Encuesta Nacional de Ingresos

y Gastos de los Hogares (ENIGH-2002 y 2006) del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). En este estudio se aplican las líneas de pobreza obtenidas a partir de la canasta alimentaria INEGI-CEPAL, de acuerdo a la metodología del CTMP¹² en México.

¹² El CTMP consideró inconveniente la canasta alimentaria de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales (Coplamar), ya que no incorpora el comportamiento de consumo actual de las personas pues ésta se refiere a los patrones de gasto de 1975-1982.

El cuadro 2 presenta las líneas de pobreza (LP) por individuo del hogar mensuales calculadas por el CONEVAL, las cuales se utilizan en este trabajo para estimar los niveles de pobreza y la micro-simulación de la política social. En el 2002 la LP alimentaria urbana era de 672.27 pesos –equivalentes a 0.56 SMM– y en el medio rural ascendía a 494.78 pesos, igual 0.41 SMM. La línea de pobreza de capacidades se estimó en 824.54 pesos (0.69 SMM) para el área urbana y, 584.98 pesos (0.49 SMM) en el área rural. En lo que se refiere a la pobreza patrimonial la LP urbana fue de 1 348.84 pesos (1.12 SMM); mientras que, en el área rural llegó a 897.83 pesos (0.75 SMM).

Para el 2006 las LP se incrementaron en términos generales respecto al 2002. Así, la LP alimentaria en el área urbana alcanzó 809.97 pesos (0.57 SMM) y en el medio rural 598.70 pesos (0.42 SMM). La LP de capacidades en el área urbana

se elevó a 993.31 pesos (0.70 SMM) y en el área rural a 707.84 pesos (0.50 SMM). En cuanto a la LP pobreza patrimonial, ésta ascendió a \$1 624.92 (1.15 SMM) en las zonas urbanas y a 1 086.40 pesos (0.77 SMM) en la rural.

De acuerdo a los objetivos de este trabajo, primero se calcula la pobreza con el método de LP considerando el ingreso neto per cápita mensual de los hogares incluyendo todas las fuentes de ingreso y Oportunidades, obteniendo así los índices de pobreza en cada año para el país, la región centro y los estados; segundo, se restan las transferencias de ingreso correspondientes a Oportunidades y se estiman nuevamente los índices de pobreza respectivos, la diferencia proporcional entre éstos y los inicialmente calculados es el impacto de Oportunidades en la reducción de la pobreza. Tercero, se simula la transferencia focalizada de un monto máximo en apoyo al ingreso per cápita mensual de todo hogar pobre –monto máximo definido en el propio programa para cada año– y

Cuadro 2. México. Líneas de pobreza¹ mensual per cápita, 2002 y 2006

Tipo de Pobreza	Urbana	S.M.M. ²	Rural	S.M.M.
Año 2002				
Alimentaria	672.27	0.56	494.78	0.41
De Capacidades	824.54	0.69	584.98	0.49
De Patrimonio	1 348.84	1.12	897.83	0.75
Año 2006				
Alimentaria	809.87	0.57	598.70	0.42
De Capacidades	993.31	0.70	707.84	0.50
De Patrimonio	1 624.92	1.15	1 086.40	0.77

¹ Ingreso neto mensual per cápita en pesos de agosto para cada año.

² Es la equivalencia en salarios mínimos mensuales.

Fuente: tomado del CONEVAL que hace la estimación siguiendo la metodología del CTMP y la información de los deflatores necesarios proporcionada por el Banco de México, véase Nota Técnica 001 del CONEVAL 2006 y 2007.

se estiman de nuevo los índices de pobreza para conocer el impacto de la política de asignación de un monto máximo.

4.3. El impacto del programa en pobreza alimentaria

En el cuadro 3 se muestra la reducción de la pobreza alimentaria en el país, la región centro y los estados que le conforman en virtud a la puesta en práctica del programa Oportunidades. La microsimulación de una política social en la que los hogares pobres no reciben las transferencias monetarias de Oportunidades (columnas 2a. y 4a.), refleja una reducción en pobreza alimentaria de 28.8% para el país y 34.7% en la región centro; mientras que, cuando se incluye el ingreso que proporciona Oportunidades a los hogares seleccionados (columnas 5a. y 7a.), los hogares en pobreza alimentaria se reducen en 30.9% para México y 38.1% en la región centro.

La variación observada una vez que se otorgan las transferencias monetarias constituye el impacto del programa Oportunidades. Este impacto se mide en la parte inferior del cuadro 3 (6a. columna) y como se observa, con Oportunidades la pobreza alimentaria disminuyó apenas 2.09% en el país y 3.37% en la región; por lo tanto, la contribución del programa oportunidades a la reducción de la pobreza alimentaria puede considerarse como marginal. En los estados el mayor impacto se observó en Hidalgo (-6.26%), Querétaro (-4.68%) y Tlaxcala (-3.37%), en menor medida Puebla (-3.21%), Estado

de México (-2.75%) y Morelos (-2.34%); mientras que, en el Distrito Federal el programa observó un impacto nulo.

Por otra parte, la transferencia del monto máximo¹³ a todo hogar en pobreza hubiera sido suficiente para abatir la pobreza alimentaria a sólo el 2.69% a nivel nacional y a 1.35% en la región para el 2006. En este mismo año sólo el estado de Hidalgo tendrían un porcentaje de hogares en pobreza alimentaria mayor que la región y los seis estados restantes tendrían niveles de pobreza menores al observado a nivel regional.

4.4. El impacto del programa en pobreza de capacidades

El impacto de oportunidades en este tipo de pobreza constituye la máxima prueba de efectividad del programa. Esto implicaría que la población tiene un ingreso suficiente para satisfacer las necesidades de alimentación, salud y educación, lo que les llevaría a desarrollar las capacidades llamadas básicas sin las cuales los pobres no podrían abandonar su condición en el mediano plazo –ésta es la visión de Amartya Sen en su teoría de las capacidades (Sen, 1996)–, lo cual rebasa el mero sentido asistencialista predominante en los anteriores programas de combate a la pobreza y que Oportunidades se propone superar (Sedesol, 2003).

En el caso de la microsimulación sin Oportunidades, el cuadro 4 (columnas 2a. y 4a.) muestra que los hogares en pobreza de capacidades hubieran disminuido 24.0%

¹³ Como ya se ha señalado en la metodología de este trabajo, ello significaría la transferencia de 1,550.00 pesos mensuales -equivalentes a 1.29 Salarios Mínimos Mensuales- a los hogares en pobreza en el 2002 y 1,855.00 pesos mensuales (1.30 SMM) en el 2006.

Cuadro 3. México y región centro. Índices de Pobreza Alimentaria¹-FGT (0), 2002-2006

Entidad	Sin Oportunidades		Variación (%)	Con Oportunidades		Variación (%)	Con monto máximo ²	
	Año 2002	Año 2006	2002-2006	Año 2002	Año 2006	2002-2006	Año 2002	Año 2006
México	19.14	13.63	-28.8	18.46	12.76	-30.9	4.31	2.69
	[0.004]	[0.003]		[0.004]	-0.0036		[0.002]	[0.001]
Región centro	14.15	9.23	-34.7	13.96	8.64	-38.1	3.13	1.35
	[0.007]	[0.006]		[0.006]	[0.005]		[0.002]	[0.002]
09 Distrito Federal	1.93	1.84	-5.0	1.93	1.84	-5.0	0.13	0.11
	[0.004]	[0.004]		[0.004]	[0.004]		[0.001]	[0.001]
13 Hidalgo	33.25	32.63	-1.9	32.76	30.09	-8.1	13.17	10.15
	[0.030]	[0.029]		[0.030]	[0.028]		[0.019]	[0.020]
15 Estado de México	12.27	9.35	-23.8	12.25	9.00	-26.5	1.10	0.85
	[0.012]	[0.011]		[0.012]	[0.011]		[0.002]	[0.003]
17 Morelos	11.41	10.98	-3.8	10.71	10.05	-6.1	0.66	1.21
	[0.021]	[0.021]		[0.021]	[0.021]		[0.006]	[0.004]
21 Puebla	36.03	13.41	-62.8	35.19	11.97	-66.0	11.40	1.52
	[0.026]	[0.019]		[0.025]	[0.018]		[0.015]	[0.004]
22 Querétaro	10.86	6.19	-43.0	10.80	5.65	-47.6	2.74	1.13
	[0.020]	[0.015]		[0.020]	[0.014]		[0.012]	[0.005]
29 Tlaxcala	22.71	8.83	-61.1	22.71	8.06	-64.5	1.70	0.84
	[0.036]	[0.020]		[0.036]	[0.019]		[0.012]	[0.004]
Variación respecto a la situación sin Oportunidades:								
México					-2.09			
Región centro					-3.37			
09 Distrito Federal					0.00			
13 Hidalgo					-6.26			
15 Estado de México					-2.75			
17 Morelos					-2.34			
21 Puebla					-3.21			
22 Querétaro					-4.68			
29 Tlaxcala					-3.37			

Nota 1. Las estimaciones se hacen con las nuevas bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO.

Nota 2. Excluyendo los valores cero y no respuesta, como lo hace el CONEVAL y en su momento el CTMP, la muestra queda en 17 125 observaciones de 17 167 en el 2002 y en 20 374 de 20 875 para el año 2006.

Nota 3. Las cifras que aparecen entre corchetes son datos del error estándar.

¹ La pobreza alimentaria se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL.

² Según el programa Oportunidades en el año 2002 el monto máximo mensual que se podría asignar a una familia eran 1 550.00 pesos (1.29 SMM), es decir \$378.05 por persona mensual; mientras que, en el 2006 este monto eran 1855.00 pesos (1.31 S.M.), lo que significaba 475.64 pesos por persona al mes.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de Líneas de Pobreza, Micro-simulación Estática y las ENIGHs 2002 y 2006.

en el país y en la región centro 25.7% durante el periodo 2002-2006. Al aplicarse el programa Oportunidades, abandonaron

la pobreza por capacidades en México el 25.2% y en la región centro el 26.1% de los hogares en este tipo de pobreza.

Cuadro 4. México y región centro. Índices de Pobreza de Capacidades 1-FGT (0), 2002-2006

Entidad	Sin Oportunidades		Variación (%)	Con Oportunidades		Variación (%)	Con monto máximo ²	
	Año 2002	Año 2006	2002-2006	Año 2002	Año 2006	2002-2006	Año 2002	Año 2006
México	25.45 [0.005]	19.35 [0.004]	-24.0	24.72 [0.005]	18.48 [0.004]	-25.2	9.54 [0.003]	6.21 [0.002]
Región centro	19.69 [0.008]	14.63 [0.007]	-25.7	19.24 [0.008]	14.21 [0.007]	-26.1	6.28 [0.004]	3.17 [0.003]
09 Distrito Federal	4.99 [0.007]	4.12 [0.006]	-17.5	4.99 [0.007]	4.11 [0.006]	-17.6	0.26 [0.001]	0.20 [0.001]
13 Hidalgo	40.95 [0.032]	39.40 [0.029]	-3.8	39.70 [0.032]	38.21 [0.0294]	-3.8	21.17 [0.024]	20.20 [0.026]
15 Estado de México	18.58 [0.015]	16.35 [0.014]	-12.0	18.38 [0.015]	16.10 [0.014]	-12.4	3.21 [0.005]	1.53 [0.004]
17 Morelos	17.26 [0.026]	18.04 [0.028]	4.5	16.82 [0.026]	16.11 [0.025]	-4.2	3.36 [0.012]	6.11 [0.020]
21 Puebla	42.0867 [0.027]	19.6785 [0.023]	-53.2	40.26 [0.027]	18.79 [0.023]	-53.3	21.4289 [0.020]	5.57 [0.012]
22 Querétaro	16.40 [0.023]	9.92 [0.018]	-39.5	16.06 [0.023]	9.42 [0.018]	-41.3	4.84 [0.014]	1.36 [0.005]
29 Tlaxcala	35.61 [0.039]	14.49 [0.031]	-59.3	35.61 [0.039]	14.38 [0.030]	-59.6	7.27 [0.024]	3.26 [0.009]
*Variación respecto a la situación sin Oportunidades:								
México					-1.27			
Región centro					-0.44			
09 Distrito Federal					-0.09			
13 Hidalgo					0.03			
15 Estado de México					-0.40			
17 Morelos					-8.72			
21 Puebla					-0.09			
22 Querétaro					-1.77			
29 Tlaxcala					-0.32			

Nota 1. Las estimaciones se hacen con las nuevas bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO.

Nota 2. Excluyendo los valores cero y no respuesta, como lo hace el CONEVAL y en su momento el CTMP, la muestra queda en 17 125 observaciones de 17 167 en el 2002 y en 20 374 de 20 875 para el año 2006.

Nota 3. Las cifras que aparecen entre corchetes son datos del error estándar.

¹ Se refiere a los hogares cuyo ingreso per capita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

² Según el programa Oportunidades en el año 2002 el monto máximo mensual que se podría asignar a una familia eran 1 550.00 pesos (1.29 SMM), es decir \$378.05 por persona mensual; mientras que, en el 2006 este monto eran 1 855.00 pesos (1.31 S.M.), lo que significaba 475.64 pesos por persona al mes.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de Líneas de Pobreza, Micro-simulación Estática y las ENIGHs 2002 y 2006.

Al comparar los resultados, se aprecia que los hogares en pobreza de capacidades disminuyeron por efecto de Oportunidades apenas en 1.27% en

México y sólo 0.44% en la región centro (parte inferior, 6a. columna). El programa observó mayor impacto en los estados de Morelos (-8.72%) y Querétaro

(-1.77%); mientras que, el menor impacto se registró en el Estado de México (-0.40), Tlaxcala (-0.32%), Puebla (-0.09%) y el Distrito Federal (0.09%). En el estado de Hidalgo, el programa tuvo un impacto prácticamente nulo para el 2006.

Ahora bien, si suponemos la transferencia del monto máximo, los hogares en pobreza por capacidades podría reducirse de manera significativa, ya que sólo el 6.21% en México y el 3.17% en la región viviría en este tipo de pobreza en el 2006. Los estados de Hidalgo (20.20%), Morelos (5.57%), Puebla (5.57%) y Tlaxcala (3.26%) tendrían un nivel de pobreza mayor al regional, mientras que el Estado de México (1.53%), Querétaro (1.36%) y el Distrito Federal (0.20%) estarían por debajo del promedio de la región centro.

4.5. El impacto del programa en pobreza de patrimonio

Los resultados que se presentan en el cuadro 5 (columnas 2a. y 4a.), muestran que con la política social Sin la aplicación de Oportunidades, los hogares en pobreza de patrimonio en el país hubieran disminuido en 15.1%, mientras que en la región centro la disminución sería de 14.4%. Al aplicarse el programa Oportunidades (columnas 5a. y 7a.), se advierte que la pobreza de patrimonio disminuyó en 15.6% en México y en la región centro 14.8 por ciento.

Cuando se hace la comparación de las variaciones porcentuales se desprende también que el programa tuvo un impacto poco significativo, pues en México los hogares en pobreza de patrimonio disminuyeron 0.46% y en la región centro 0.42%. Entre los estados que componen la región, el impacto mayor se observó en Hidalgo (-2.52%), Querétaro (-1.94%) y Puebla (-0.47%); mientras que, el menor impacto del programa se presentó en Tlaxcala (-0.26%), Morelos (-0.20) y el Distrito Federal (-0.03). En el Estado de México, Oportunidades tuvo un impacto prácticamente nulo.

Hasta aquí se ha mostrado que el impacto de Oportunidades ha sido muy reducido en el país y la región centro, sin embargo, dicho impacto ha sido mayor en relación a los hogares en pobreza alimentaria –lo que también se confirma en las entidades que constituyen la región centro– excepto en el estado de Puebla y el Distrito Federal¹⁴, resultado que denota el carácter asistencialista de Oportunidades en los primeros años de su aplicación como los programas que le precedieron: el PRONASOL y PROGRESA (Camberos y Bracamontes, 2007).

En otras palabras, dicha evidencia empírica pone en duda uno de los principales atributos que en particular se le adjudican al programa Oportunidades: potenciar las capacidades de las personas en los hogares pobres, coadyuvando así a que

¹⁴ El caso de estas dos entidades podría reflejar los errores que entraña la focalización; a saber, Cornia y Stewart (2003) advierten sobre la existencia de dos errores de focalización: errores de omisión o exclusión [errores de tipo I] de los pobres y errores de inclusión de los no pobres [errores tipo II]. Véase la comparecencia el 15 de Julio del 2008 del Médico Salvador Escobedo Zoletto, ex-coordinador Nacional del Programa Oportunidades ante la Comisión de Desarrollo Social en la Cámara de Diputados, en la que se expresa este tipo de problemática.

El programa Oportunidades y su impacto en la región centro de México
Joaquín Bracamontes Nevarez y Mario Camberos Castro

Cuadro 5. México y región centro. Índices de Pobreza de Patrimonio¹-FGT (0), 2002-2006

Entidad	Sin Oportunidades		Variación (%)	Con Oportunidades		Variación (%)	Con montomáximo ²	
	Año 2002	Año 2006	2002-2006	Año 2002	Año 2006	2002-2006	Año 2002	Año 2006
México	45.59	38.69	-15.1	45.45	38.36	-15.6	31.27	24.30
	[0.006]	[0.005]		[0.006]	[0.005]		[0.005]	[0.004]
Región centro	41.00	35.09	-14.4	40.94	34.87	-14.8	25.63	19.59
	[0.010]	[0.010]		[0.010]	[0.010]		[0.009]	[0.008]
09 Distrito Federal	20.88	16.66	-20.2	20.88	16.66	-20.2	8.49	6.78
	[0.014]	[0.011]		[0.014]	[0.011]		[0.010]	[0.007]
13 Hidalgo	60.66	57.77	-4.8	60.66	56.24	-7.3	47.42	42.26
	[0.033]	[0.027]		[0.033]	[0.027]		[0.033]	[0.029]
15 Estado de México	43.14	38.86	-9.9	43.13	38.86	-9.9	25.84	22.39
	[0.020]	[0.018]		[0.020]	[0.018]		[0.017]	[0.016]
17 Morelos	46.78	40.49	-13.4	46.56	40.21	-13.6	27.66	21.96
	[0.034]	[0.034]		[0.034]	[0.035]		[0.031]	[0.028]
21 Puebla	63.82	45.73	-28.3	63.54	45.23	-28.8	47.24	28.04
	[0.029]	[0.030]		[0.029]	[0.030]		[0.028]	[0.027]
22 Querétaro	34.64	31.04	-10.4	34.64	30.36	-12.4	22.34	13.35
	[0.031]	[0.029]		[0.031]	[0.029]		[0.027]	[0.021]
29 Tlaxcala	61.41	53.08	-13.6	61.41	52.92	-13.8	44.22	17.99
	[0.037]	[0.093]		[0.037]	[0.093]		[0.039]	[0.037]
Variación respecto a la situación sin Oportunidades:								
México					-0.46			
Región centro					-0.42			
09 Distrito Federal					-0.03			
13 Hidalgo					-2.52			
15 Estado de México					0.02			
17 Morelos					-0.20			
21 Puebla					-0.47			
22 Querétaro					-1.98			
29 Tlaxcala					-0.26			

Nota 1. Las estimaciones se hacen con las nuevas bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO.

Nota 2. Excluyendo los valores cero y no respuesta, como lo hace el CONEVAL y en su momento el CTMP, la muestra queda en 17 125 observaciones de 17 167 en el 2002 y en 20 374 de 20 875 para el año 2006.

Nota 3. Las cifras que aparecen entre corchetes son datos del error estándar.

¹ Se refiere a los hogares cuyo ingreso per capita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

² Según el programa Oportunidades en el año 2002 el monto máximo mensual que se podría asignar a una familia eran 1 550.00 pesos (1.29 SMM), es decir \$378.05 por persona mensual; mientras que, en el 2006 este monto eran 1 855.00 pesos (1.31 S.M.), lo que significaba 475.64 pesos por persona al mes.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de Líneas de Pobreza, Micro-simulación Estática y las ENIGHs 2002 y 2006.

estos individuos puedan salir adelante a partir de su propio esfuerzo (Sedesol, 2003). En términos de la incidencia, pese

a la implementación de Oportunidades se destacan cuatro estados: Hidalgo¹⁵, Puebla, Morelos y el Estado de México

Cuadro 6. México y región centro. Impacto del programa Oportunidades por tipo de Pobreza a escala urbana-FGT (0), 2002-2006

Entidad	Sin Oportunidades		Variación (%)	Con Oportunidades		Variación (%)	Con monto máximo ⁴	
	Año 2002	Año 2006	2002-2006	Año 2002	Año 2006	2002-2006	Año 2002	Año 2006
Impacto en pobreza alimentaria¹:								
México	7.37	5.21	-29.4	7.32	4.99	-31.8	0.57	0.52
	[0.003]	[0.002]		[0.003]	[0.002]		[0.000]	[0.000]
Región centro	5.19	4.46	-14.1	5.19	0.76	-85.4	0.25	0.37
	[0.005]	[0.004]		[0.005]	[0.000]		[0.001]	[0.001]
*Variación respecto a la situación sin Oportunidades:								
México					-2.45			
Región centro					-71.39			
Impacto en pobreza de capacidades²:								
México	11.53	9.05	-21.6	11.47	8.83	-23.0	2.06	1.62
	[0.004]	[0.003]		[0.004]	[0.003]		[0.001]	[0.001]
Región centro	8.85	8.43	-4.7	8.85	1.69	-80.9	1.12	0.92
	[0.007]	[0.005]		[0.007]	[0.001]		[0.002]	[0.001]
*Variación respecto a la situación sin Oportunidades:								
México					-1.39			
Región centro					-76.19			
Impacto en pobreza de patrimonio³:								
México	31.18	25.97	-16.7	31.16	25.88	-16.9	16.72	12.89
	[0.006]	[0.004]		[0.006]	[0.004]		[0.005]	[0.003]
Región centro	29.37	25.55	-13.0	29.37	6.94	-76.4	13.90	12.35
	[0.012]	[0.008]		[0.012]	[0.003]		[0.008]	[0.006]
*Variación respecto a la situación sin Oportunidades:								
México					-0.21			
Región centro					-63.36			

Nota. La cifra que aparece entre corchetes es el dato del error estándar.

¹ La pobreza alimentaria se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL.

² Se refiere a los hogares cuyo ingreso per capita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

³ Se refiere a los hogares cuyo ingreso per capita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

⁴ Según el programa Oportunidades en el año 2002 el monto máximo mensual que se podría asignar a una familia eran 1 550.00 pesos (1.29 SMM), es decir \$378.05 por persona mensual; mientras que, en el 2006 este monto eran 1 855.00 pesos (1.31 S.M.), lo que significaba 475.64 pesos por persona al mes.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de Líneas de Pobreza, Micro-simulación Estática y las ENIGHs 2002 y 2006.

¹⁵ El estado de Hidalgo sobresale con porcentajes de pobreza que duplican y triplican los obtenidos en la región centro, incluso superan los porcentajes en los tres tipos de pobreza a nivel nacional para el 2006.

que superan el porcentaje de hogares obtenido para la región en los tres tipos de pobreza, mientras que Tlaxcala tiene un porcentaje mayor en pobreza de capacidades y pobreza patrimonial.

Por último, la microsimulación de la política social de monto máximo en el 2006, permite ver que la pobreza patrimonial se reduciría a 24.30% en México y en la región a 19.59%. Los estados con mayor incidencia en pobreza patrimonial que la región Centro serían: Hidalgo (42.26%), Puebla (28.04%), Estado de México (22.39%) y Morelos (21.96%); mientras que Tlaxcala (17.99%), Querétaro (13.35%) y el Distrito Federal (6.78%) tendrían menos pobreza patrimonial que el porcentaje observado a nivel regional.

4.6. El impacto en la pobreza urbano-rural del país y la región centro

4.6.1. El sector urbano de México y la región centro

Es necesario conocer el impacto diferenciado que puede presentarse como resultado de la implementación del programa Oportunidades en áreas rurales y urbanas, ello debido a que generalmente la política social se había orientado hacia las áreas rurales, incluso Oportunidades en un principio tenía un sesgo rural pero para finales del sexenio de Vicente Fox se reconoció que también era importante atender la pobreza urbana.

El cuadro 6 (columnas 2a. y 4a.) muestra que en el sector urbano, sin Oportunidades la pobreza alimentaria disminuiría 29.4% en el país y en la región centro 14.1% durante el periodo 2002-2006. Al ponerse en práctica el programa Oportunidades (columnas 5a. y 7a.), los hogares en pobreza alimentaria se redujeron 31.8% en México y 85.4% en la región centro¹⁶, por lo que Oportunidades contribuyó a disminuir en 2.45% la pobreza alimentaria en el sector urbano del país y en la región centro 71.3 por ciento.

Por su parte, sin el programa Oportunidades la pobreza de patrimonio bajó 16.7% en México y 23.0% en la región centro durante el periodo. Al ponerse en práctica Oportunidades la pobreza de patrimonio se redujo 16.9% en México y en la región centro 76.4%, con lo cual el programa estaría contribuyendo con 0.21% en la reducción de la pobreza urbana en el país y con 63.36% a nivel regional.

Por lo demás, suponiendo que Oportunidades transfiriera el monto máximo a todos los hogares en pobreza, se hace evidente que ésta política podría haber tenido un impacto muy significativo en la reducción de hogares urbanos en pobreza alimentaria para 2006, pues sólo 0.52% de ellos la hubiera padecido en México y en la región centro 0.37%; mientras que, en pobreza de capacidades estarían sólo 1.62% de los hogares urbanos de México y en la región sólo 0.92%. Por último, en pobreza de patrimonio viviría 12.89% de

¹⁶ Es importante notar que como la incidencia de pobreza urbana es baja en la región centro, los cambios en ésta se reflejan en variaciones porcentuales muy altas.

los hogares urbanos en México y en la región centro 12.35 por ciento.

4.6.2. El sector rural de México y la región centro

El cuadro 7 (columnas 2a. y 4a.), la microsimulación de la política social sin las transferencias del programa Oportunidades, muestra que en el ámbito rural nacional la pobreza alimentaria se reduciría en 27.6% y en la región centro 44.6% durante el periodo 2002-2006. Al ponerse en práctica Oportunidades (columnas 5a. y 7a.), la pobreza alimentaria en México se redujo hasta en 32.4% y en la región a 50.9% para el año 2006, lo que significa que el programa coadyuvó para que los hogares rurales en pobreza alimentaria disminuyeran 4.76% en el país y 6.28% en la región centro.

Por otra parte, sin las transferencias de Oportunidades la pobreza de capacidades a nivel nacional se hubiera reducido en 24.1% y en 26.6% al aplicarse el programa Oportunidades; mientras que, en la región centro la reducción fue de 42.3% y 42.7% (columnas 4a., 6a. y 7a.), respectivamente. Esto significa que el impacto de Oportunidades en la reducción de los hogares en la pobreza de capacidades rural de México fue 2.55% y en la región centro apenas el 0.46 por ciento.

En el cuadro 7, la reducción de la pobreza patrimonial en el sector rural de México fue de 17.4%, pero al aplicarse Oportunidades fue de 19.0%; esto es, el impacto del programa fue de sólo 1.66% en el país; mientras que en la región

centro la reducción fue de 31.0% y con Oportunidades de 32.5%, lo que significa que este programa coadyuvó a reducir en 1.49% la pobreza patrimonial en los hogares rurales de la región centro.

Por otra parte, una política social de transferencia de un monto máximo hubiera reducido el porcentaje de hogares rurales en pobreza alimentaria de manera importante en 2006, ya que en México sólo 0.54% de los hogares estaría en pobreza alimentaria y en la región centro 0.03%; mientras que, los hogares en pobreza de capacidades a nivel nacional se reducirían 3.10% y en la región centro a 1.48%. En México, 19.64% de los hogares rurales sería afectado por la pobreza de patrimonio y en la región centro 14.06% de los hogares rurales estaría en pobreza patrimonial.

En resumen, el análisis de impacto del programa Oportunidades en el ámbito urbano y rural muestra que éste es muy reducido en el país; sin embargo, en los tres tipos de pobreza el impacto ha sido mayor en las áreas rurales, lo que refleja la priorización que se hizo del ámbito rural al iniciar el programa ampliándose luego al sector urbano. En la región centro, paradójicamente, el programa resultó más efectivo en la reducción de los tres tipos de pobreza en el sector urbano, pero en el sector rural el mayor impacto se observó en pobreza alimentaria y en menor medida, en pobreza de capacidades y patrimonial.

Por lo demás, sea a escala urbana o rural, y en cualquier tipo de pobreza, la incidencia en la región centro siempre resulta menor a la obtenida para el país, lo cual indica

Cuadro 7. México y región centro. Impacto del programa Oportunidades por tipo de pobreza a escala rural-FGT (0), 2002-2006

Entidad	Sin Oportunidades		Variación (%)	Con Oportunidades		Variación (%)	Con monto máximo ⁴	
	Año 2002	Año 2006	2002-2006	Año 2002	Año 2006	2002-2006	Año 2002	Año 2006
Impacto en pobreza alimentaria¹:								
México	26.18	18.96	-27.6	23.75	16.07	-32.4	1.39	0.54
				23.75	16.07		[0.002]	[0.000]
Región centro	[0.009]	[0.007]		[0.008]	[0.006]		1.79	0.03
	23.78	13.16	-44.6	21.16	10.38	-50.9	[0.004]	[0.000]
	[0.014]	[0.014]		[0.013]	[0.012]			
México					-4.76			
Región centro					-6.28			
Impacto en pobreza de capacidades²:								
México	33.08	25.12	-24.1	30.68	22.52	-26.6	5.28	3.10
	[0.010]	[0.008]		[0.010]	[0.008]		[0.004]	[0.002]
Región centro	31.60	18.24	-42.3	28.90	16.55	-42.7	5.71	1.48
	[0.016]	[0.018]		[0.015]	[0.017]		[0.007]	[0.005]
*Variación respecto a la situación sin Oportunidades:								
México					-2.55			
Región centro					-0.46			
Impacto en pobreza de patrimonio³:								
México	52.82	43.65	-17.4	51.55	41.75	-19.0	28.41	19.64
	[0.012]	[0.010]		[0.012]	[0.010]		[0.009]	[0.007]
Región centro	53.21	36.72	-31.0	51.92	35.06	-32.5	26.01	14.06
	[0.017]	[0.025]		[0.017]	[0.024]		[0.015]	[0.015]
*Variación respecto a la situación sin Oportunidades:								
México					-1.66			
Región centro					-1.49			

Nota. La cifra que aparece entre corchetes es el dato del error estándar.

¹ La pobreza alimentaria se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL.

² Se refiere a los hogares cuyo ingreso per capita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

³ Se refiere a los hogares cuyo ingreso per capita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

⁴ Según el programa Oportunidades en el año 2002 el monto máximo mensual que se podría asignar a una familia eran 1 550.00 pesos (1.29 SMM), es decir \$378.05

por persona mensual; mientras que, en el 2006 este monto eran \$1,855.00 pesos (1.31 S.M.), lo que significaba \$475.64 pesos por persona al mes.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de Líneas de Pobreza, Micro simulación Estática y las ENIGHs 2002 y 2006.

que la región centro, comparativamente, está en mejor situación que el país en términos de bienestar.

■ 5. El costo económico de la pobreza con la política social actual

Un tercer objetivo en este trabajo tiene que ver con conocer los recursos económicos que la sociedad requiere para combatir la pobreza en los años que transcurren del incipiente siglo XXI. Por ello se estiman los costos económicos de combate a la pobreza con la expresión: $CP = (q)(I)^{17}$ (Z), donde CP son los costos económicos para que los hogares puedan superar la condición de pobreza; q , es la cantidad de hogares en pobreza, I es la brecha de pobreza estandarizada y Z la línea de pobreza según cada tipo de pobreza.

El cuadro 8 muestra los costos económicos de acuerdo a la política social actual en México y la región centro, atendiendo a la carencia de ingreso de los pobres para dejar de serlo de acuerdo a la brecha de la pobreza. En 2006 los costos económicos en el país para el combate de la pobreza ascendían a 168 142.2 millones de pesos, equivalentes a 2.05% del PIB nacional; mientras que, el monto de transferencias ejercido por la Sedesol mediante el programa Oportunidades fue de casi 33 mil millones de pesos (0.40% del PIB de México), apenas la quinta parte de los costos totales o requeridos para el combate de la pobreza en México. Ello

significa que uno de los factores por los cuales Oportunidades tiene un impacto reducido en el combate a la pobreza, es precisamente la insuficiencia de recursos ejercidos para tal propósito.

Por su parte la región centro recibió 7 967.8 millones de pesos, equivalentes a 0.24% del PIB regional, cuando se requerían 41 214.9 millones de pesos (1.26% del PIB generado por los estados que integran la región centro). La estimación de costos económicos para el combate de la pobreza, indica que el Estado de México con 16 516.8 millones de pesos (2.08% de su PIB), Puebla con 9 956.3 millones de pesos (3.31% de su PIB) e Hidalgo con 7 728.4 millones de pesos (7.32% de su PIB), registraban los costos o requerimientos financieros más elevados para combatir la pobreza. Les seguían los estados de Morelos: 2 284.8 millones de pesos (2.08 de su PIB), Tlaxcala: 1 926.6 millones (4.45% de su PIB), el Distrito Federal: 1 459.4 millones (0.08% de su PIB) y Querétaro: 1 342.7 millones (0.90 de su PIB) que aparecen con los menores requerimientos financieros para el combate a la pobreza en la región centro.

En resumen, el análisis de los costos o recursos económicos requeridos para el combate a la pobreza en México y la región centro, una vez aplicado el programa Oportunidades, muestra que en buena medida es la insuficiencia de los recursos asignados al programa Oportunidades lo que viene a explicar el exiguo impacto del mismo a nivel nacional, en la región

¹⁷ La familia de los índices FGT calcula el porcentaje de hogares en pobreza cuando el ponderador $\alpha=0$; la intensidad de la pobreza "I", que mide la distancia entre el ingreso promedio de los hogares pobres y las líneas de pobreza si $\alpha=1$; y, permite incorporar el déficit de ingreso de los hogares más pobres cuando el ponderador $\alpha=2$; véase Foster et al, 1984.

Cuadro 8. México y región centro. Hogares en pobreza y costo económico de la política social actual en el combate a la pobreza (millones de pesos), 2006

		Hogares	Hogares en	Hogares en	Hogares en	Recursos	Costos de		Costos en	Costos en	Costos en						
	Total de	en Pobreza	Pobreza de	Pobreza de	Pobreza de	Transferidos por	% la Pobreza	%	Pobreza de	%	Pobreza de	%	Costos	%	PIB		
Entidades	Hogares ¹	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Oportunidades ²	PIB ³	Alimentaria	PIB	Capacidades	PIB	Patrimonio	PIB	Totales	PIB			
México	26 541 327	3 751 858	4 914 411	10 192 224	32 888.5	0.40	9 559.9	0.12	21 297.0	0.26	135 253.6	1.65	168 142.2	2.05	8 191 341.3		
Región Centro	8 852 285	766 626	1 260 639	3 091 750	7 967.8	0.24	1 283.1	0.04	3 585.7	0.11	33 247.1	1.02	41 214.9	1.26	3 265 821.4		
09 Distrito Federal	2 426 893	44 578	99 809	404 241	114.2	0.01	6.6	0.00	39.3	0.00	1 345.2	0.08	1 459.4	0.08	1 762 764.8		
13 Hidalgo	546 931	164 567	208 962	307 610	1 288.7	1.22	727.8	0.69	1 539.1	1.46	6 439.7	6.10	7 728.4	7.32	105 603.6		
15 Estado de México	3 482 730	313 594	560 833	1 353 287	2 530.8	0.32	254.2	0.03	1 072.6	0.14	13 985.9	1.76	16 516.8	2.08	793 852.5		
17 Morelos	427 889	43 022	68 923	172 040	489.1	0.45	52.0	0.05	160.6	0.15	1 795.8	1.64	2 284.8	2.08	109 687.9		
21 Puebla	1 314 158	157 326	246 956	594 416	2 633.8	0.87	211.5	0.07	662.0	0.22	7 322.5	2.43	9 956.3	3.31	301 185.8		
22 Querétaro	380 116	21 485	35 826	115 390	540.4	0.36	13.7	0.01	44.9	0.03	802.3	0.54	1 342.7	0.90	149 468.9		
29 Tlaxcala	273 568	22 053	39 330	144 766	370.8	0.86	17.4	0.04	67.2	0.16	1 555.8	3.60	1 926.6	4.45	43 257.9		

! Es el total de hogares con el factor expansión de la ENIGH 2006

2 Cifras dadas a conocer y tomadas del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006

Nota: los porcentajes son respecto al PIB de cada entidad: México, Región Centro y los estados, respectivamente.

Fuente: cálculos propios en base a los índices $FGT(0)=H$ y $FGT(1)=I$ obtenidos para el país, la región centro y los estados que le integran, en base a la ENIGH 2006.

centro y las entidades que la constituyen. Aunado a ello, se deben considerar los problemas que entraña propiamente el ejercicio de focalización, a saber la exclusión de hogares en pobreza y la inclusión de hogares no pobres.

■ 6. Conclusiones

Se define la pobreza en base al enfoque monetario y se estima con el método de líneas de pobreza. Luego se recurre a la técnica de microsimulación estática y se mide el efecto que tienen las transferencias monetarias del programa Oportunidades en la reducción de la pobreza en el país y la región centro. Para México se encontró que el impacto del programa Oportunidades es muy reducido, pues contribuyó apenas con 2.09% a la reducción de los hogares en pobreza alimentaria, 1.27% en pobreza por capacidades y sólo 0.46% en pobreza patrimonial durante 2002-2006.

En la región centro el impacto del programa también fue reducido y aunque en pobreza alimentaria (-3.37%) el impacto fue relativamente mayor en la región centro que en el país (-2.09), en lo que respecta a la pobreza de capacidades (-0.44%) y patrimonial (0.42%) fue menor en la región centro que a nivel nacional. En términos de la incidencia, cualquiera sea el tipo de pobreza, destacan los estados de Hidalgo, Puebla, Morelos y el Estado de México con índices de pobreza aún mayores que el obtenido para la región centro. Por su parte, Tlaxcala tiene una incidencia mayor que la región sólo en pobreza de capacidades y patrimonial.

En el ámbito urbano y rural el impacto también es limitado en el país, pero es mayor en los tres tipos de pobreza de las áreas rurales, lo que refleja el sesgo hacia lo rural en los primeros años del programa Oportunidades. Paradójicamente, en la región centro Oportunidades resultó más efectivo en la reducción de los tres tipos de pobreza en el sector urbano y en el sector rural el mayor impacto se observó en pobreza alimentaria y en menor medida en pobreza de capacidades y patrimonial. Por lo demás, sea a escala urbana o rural y en cualquier tipo de pobreza, la incidencia en la región centro siempre es menor a la obtenida en el país, lo que indica que la región centro comparativamente está en mejor situación que el país en términos de bienestar.

Estos hallazgos ponen en duda no sólo la eficiencia del programa, sino también uno de los principales atributos que se le adjudican a Oportunidades: potenciar las capacidades de las personas en los hogares pobres para que puedan superar por su propio esfuerzo la condición de pobreza. Por ello, se rechaza la hipótesis que se diseñó para el estudio, la cual en virtud a las transferencias monetarias que el programa Oportunidades hace a los hogares pobres alude un impacto significativo en la reducción de las familias que se encuentran en situación de pobreza en el país y la región centro durante el periodo 2002-2006.

En relación a los costos económicos para el combate a la pobreza en México y la región centro, se encontró que en buena medida es la insuficiencia de recursos asignados al programa Oportunidades lo

que explica el exiguo impacto del mismo en el combate a la pobreza a nivel nacional y en la región centro. Además de esto, se deben considerar los problemas que entraña el ejercicio de focalización: la exclusión de hogares en pobreza y la inclusión de hogares que no son pobres.

Por último, es importante enfatizar el rol que jugaría una política social focalizada que transfiriera el monto máximo a todo hogar pobre, pues sería más efectiva que el monto dosificado actual e insertaría al país y la región en la senda de las metas del milenio: particularmente, la erradicación de la pobreza y el hambre para el año 2015. Pero esta política social como cualquier otra, correría el riesgo del fracaso si no le acompaña una política económica generadora de crecimiento y empleo, para que el desarrollo de las capacidades individuales se pueda transformar a la postre en capital humano; es decir, para que sea posible la inserción de los sectores pobres en el proceso productivo allegándose un ingreso que, a la vez que les ayude a superar la pobreza, les permita romper la dependencia respecto a las transferencias monetarias y una mejor inserción en la vida social.

Referencias

- Banco Mundial (2004), *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategias del gobierno*, Banco Mundial México, Washington, DC, USA.
- Bautista, Sergio (2004), Evaluación del efecto de Oportunidades sobre la utilización de los servicios de salud en el medio rural, SEDESOL, serie: *Documentos de Investigación*, no. 9.
- Bourguignon, François y Spadaro, Amadeo (2006), *Microsimulation as a Tool for Evaluating Redistribution Policies*, Working Papers 20, ECINEQ Society for the Study of Economic Inequality.
- _____, (2003), *From Income to Endowments: the Difficult Task of Expanding the Income Poverty Paradigm*, Centre National de la Recherche Scientifique, Departement et Laboratoire de Economie Theorique et Appliquee (DELTA)-World Bank, 2003-03, Paris, France.
- Cogneau Dennis, Michael Grimm y Sophie Robillard (2003), *Evaluating Poverty Reduction Policies. The Contribution of Micro-Simulation Techniques*, en: J-P Cling, M. Razafindrakato and F. Roubaud (Eds). *New International Poverty Reduction Strategies*, London: Routledge Books, UK.
- Hernández, Gonzalo y Lilia del Razo Martínez (2004), *Lo que dicen los pobres: evaluación del impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios*, SEDESOL, serie: *Documentos de investigación*, no. 14.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2002), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*, México.
- _____, (2006), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, México (ENIGH), México.
- _____, (2006), *Conteo de Población y Vivienda*, México.
- Jantti Markus y Sheldon Danziger (2000), *Income Poverty in Advanced Countries*, en: Atkinson Antony. and François Bourguignon, *Handbook of Income Distribution*, Elsevier Science, vol. I, cap. 6.
- _____, y Lyn Squire (2001), *The Evolution of Thinking About Poverty: Exploring the Interactions*, in: G. Meier y J. Stiglitz (eds.), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, Oxford University Press, USA.
- Parker, Susan (2003), *Evaluación del impacto de oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*, SEDESOL, en: serie: *Documentos de investigación*, no. 6.
- Perry, Guillermo, et al. (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, World Bank/BID, Washington DC, USA.
- Rowntree, Benjamín (1901), *Poverty: a Study of Town Life*, London: Macmillan, UK.
- Ruggeri Caterina, Ruhi Saith and Frances Stewart (2003), *Does it Matter That We Do Not Agree on the Definition of Poverty? A comparison of Four Approaches*, en: *Queen Elizabeth House Working Paper Series*, Working Paper, no. 107.
- Sedesol (2003), *Programa institucional Oportunidades 2002-2006*, México.
- Sedesol-Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002), *Medición de la Pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar*, en: serie: *Documentos de investigación*, no. 1.
- Sen, Amartya (1999), *Poverty as capability deprivation*, en: *Development as Freedom*, Oxford University Press, UK.

World Bank (2005), *World Development Indicators*, 2004, Washington, DC, USA.

Zúñiga, Elena y Leite Paula (2006), Los procesos contemporáneos de la migración México-Estados Unidos: una perspectiva regional, en: Zúñiga, Elena, Jesús Arroyo, Agustín Escobar y Gustavo Verduzco (Coords.), *Migración México-Estados Unidos. Implicaciones y retos para ambos países*, Conapo-Colmex-Ciesas-Casa Juan Pablos, México.

Hemerografía

Atkinson, Antony, et al. (2002), Microsimulation of Social Policy in the European Union: Case Study of a European Minimum Pension, *Economica*, 274, 229-243.

_____, Francisco Ferreira y Phillippe Leite (2003), Conditional Cash Transfers, Schooling and Child Labor: Micro-Simulating Brasil's Bolsa Escola Program, *The World Bank Economic Review*, 17(2), 229-254.

Camberos, Mario y Joaquín Bracamontes (2007), "Marginación y políticas de desarrollo social: un análisis regional para Sonora, *Problemas del desarrollo*, 38(149), 113-136.

_____, María Antonieta Genesta y Luis Huesca (1996), Pobreza regional en Sonora: tendencias recientes, recursos necesarios para combatirla y perspectivas para el año 2000, *Investigación económica*, LVI(215), 163-200.

Cornia, Giovanni y Frances Stewart (2003), Subsidios alimentarios y dos errores de focalización, *Comercio exterior*, 53(6), 563-573.

Damián Araceli y Julio Boltvinik (2003), Evolución y características de la pobreza en México, *Comercio exterior*, 53(6), 525-528.

Esquivel, Gerardo (1999), Convergencia regional en México 1940-1995, *El trimestre económico*, LXVI(264), 725-762.

Foster James, Joel Greer, Erik Thorbecke (1984), A Class of Descomposable Poverty Measures, *Econometrica*, 52(3), 761-766.

González, Enrique (2002), La evaluación de los programas sociales: aspectos conceptuales y prácticos, *Economía informa*, no. 303, 22-27.

Sen, Amartya (1976), Poverty: an ordinal approach to measurement, *Econometrica*, 44, 219-232.

Zhan, Qi (2003), DAD, an innovative tool for income distribution analysis, *Journal of Economic Inequality*, 1, 281-284.

Fuentes electrónicas

Araar, Abdelkrim y Duclos, Jean-Yves (2006), DAD: A Software for Poverty and Distributive Analysis, May, PMMA Working Paper no. 2006-10, Disponible en: URL: <http://ssrn.com/abstract=905577>

Hanson Gordon (2004), What Has Happened to Wages in Mexico Since NAFTA?. Implications for the Hemispheric Free Trade, working paper 9563, Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w9563>

Kanbur, Ravi (2002), Conceptual Challenges in Poverty and Inequality: One Development Economist's Perspective, working Paper 2002-09, Cornell University, Disponible en: <http://aem.cornell.edu/research/wp.htm#wp2002>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2006), Nota técnica sobre la aplicación de la metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza 2000-2005, consultado en octubre de 2006, Disponible en: www.coneval.gob.mx

Joaquín Bracamontes Nevarez

Investigador asociado C en el departamento de Economía del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), Hermosillo, Sonora. Maestro en Economía por la Universidad de Guadalajara (UdeG) y doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), ha publicado varios artículos sobre pobreza, marginación y economía regional.

E-mail: joaco@ciad.mx

Mario Camberos Castro

Investigador titular B en el departamento de Economía y profesor del Posgrado en Desarrollo Regional del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), Hermosillo, Sonora. Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), ha publicado varios artículos sobre niveles de bienestar, desigualdad, pobreza y alimentación.

E-mail: mcamberos@ciad.mx

Capital social y participación social en las organizaciones comunitarias

■ Adriana Sandoval Moreno

Resumen

El presente trabajo analiza desde el punto de vista teórico y sociológico, la evolución del concepto de capital social, sus rasgos, características y acepciones, sus dimensiones, formas y enfoques. Al mismo tiempo, se reconocen sus limitaciones y principales críticas. El estudio analiza también la participación social en la organización comunitaria y su vínculo con el capital social y el desarrollo local. El documento concluye que el capital social entraña costos y beneficios, como, por ejemplo, los lazos sociales que pueden representar precisamente un pasivo o un activo. De hecho, es frecuente encontrar que la capacidad de las organizaciones comunitarias se ve limitada debido a los costos de participación presentes al interactuar con otros, además, se observa la existencia de efectos ejercidos por el rezago educativo y las presiones económicas al tratar de llevar acciones coordinadas enfocadas al logro de propósitos de beneficio común, de manera constante y coordinada en el tiempo.

Palabras clave:

Capital social,
Participación comunitaria,
Desarrollo local.

Abstract

This paper deals with the different treatments that the notion of social capital has had through the main exponents and their cardinal contributions. Subsequently, it exposes the social participation in community organizations and social capital, highlighting its facilitation in relation to terms of trade and also participation costs that members of such organizations, assume. It brings forward the local capacity of individuals to carry out activities of common interest, making the costs and mechanisms of inclusion-exclusion evident, in community groups, tacitly qualified as self-help and joint communities per se. It also shows the types of organizational and community structures as well as the participation mechanisms that are associated. Finally, it concludes with a series of slopes on the conceptual use of social capital in the analysis of exchange relations.

Keywords:

Social capital,
Community participation,
Local development.

Clasificación JEL: Z13

Capital social y participación social en las organizaciones comunitarias

■ Adriana Sandoval Moreno

■ Introducción

La participación hace referencia a la inclusión de individuos en algún asunto de interés en cooperación con otros en las decisiones que les atañen. En este sentido, la "participación social" alude al poder de intervención en las decisiones públicas. Ésta se puede ejercer a través de un colectivo, llámese grupo, comunidad, empresa u organización, y se presenta en diversos espacios, tiene diferentes canales y mecanismos de expresión. Los espacios pueden ser por la incidencia territorial rural, comunitaria, urbana, global o por el tipo de ámbito de la acción, partidos políticos, empresas, ayuntamientos, consejos, organizaciones comunitarias. Los canales pueden ser formales o informales. Los mecanismos de expresión pueden ser con voz, voto, mano de obra, recursos físicos y cualquiera de sus combinaciones (Sandoval, 2006:188).

Aunque las formas y mecanismos de expresión son variados, en las asociaciones de tipo voluntario, como son las organizaciones civiles y las comunitarias con carácter social, económico o ambiental, sus integrantes son

motivados a cooperar y asumir una serie de disposiciones (normas y reglas), formales e informales, con el objeto de alcanzar beneficios individuales y colectivos, que de otra manera, en forma personal, no serían realizables o saldrían muy costosos. Un punto de estudio es la participación de grupos con diferentes grados de poder tanto económico como ideológico y cómo operan en las interacciones en la vida socioeconómica los esquemas de gestión y consenso, los intercambios, los costos y beneficios, y las situaciones de conflicto.

En las organizaciones, ya sean de tamaño pequeño o grande, las acciones de los integrantes son acotadas y limitadas con respecto a toda la sociedad. En los colectivos están presentes mecanismos regulatorios internos y externos que constriñen la participación de quienes la integran, a través de las reglas asumidas, mismas que se van generando en las relaciones de intercambio y manejo de los recursos de uso común. Como señalan Luhmann y De Giorgi (1998:365):

al entrar en la organización, ha aceptado algunos vínculos y, si asume una posición obstinadamente contraria, corre el riesgo de perder la cualidad de miembro de la organización.

Al analizar el capital social cuando se trata de la participación social en las organizaciones, surgen los siguientes planteamientos: ¿Cuál es su papel? ¿Cómo y por qué se empezó a emplear como concepto para referirse a los mismos fenómenos de las relaciones sociales? ¿Cómo explicar su auge a finales del siglo XX? ¿Tiene algo que aportar explicativamente a la lógica de las organizaciones comunitarias? Para comprender su uso hay que evidenciar los cambios que se han suscitado en la historia y las implicaciones que tuvieron en las explicaciones desde las ciencias. Estos son algunos de los planteamientos que se encuentran en este ensayo. En primer lugar se da cuenta sobre el concepto de capital social a través de los principales exponentes y algunas de sus principales aportaciones en los estudios empíricos, así como las contradicciones y ausencias en la utilización de esta noción para explicar los fenómenos sociales. En segundo lugar, se expone la participación social en las organizaciones comunitarias y el capital social, destacando su facilitación en las relaciones de intercambio y los costos que sumen los integrantes de las mismas organizaciones. Finalmente se concluye con una serie de pendientes sobre el uso conceptual del capital social en el análisis de las relaciones de intercambio.

■ 1. El capital social: una diversidad de abordajes

Los acontecimientos sociales, culturales, económicos, políticos y medioambientales que se fueron suscitando desde mediados del siglo XX hasta estos tiempos

cuestionan los abordajes teórico-metodológicos para explicar los fenómenos sociales, en sí de las relaciones sociales, ya tratadas anteriormente con concepciones como las redes sociales, los intercambios, los lazos fuertes, la acción colectiva, y en los últimos quince años con el capital social. Este último concepto ha traído vaguedad e incluso confusión en los estudios empíricos, tratándolos como sinónimos o dando el mismo tratamiento conceptual-explicativo, entonces ¿en dónde reside la incapacidad conceptual para explicar los mismos sucesos? ¿Existen otras formas de aprehender el objeto de estudio o éste ha cambiado y exige una revisión teórica y metodológica?

Uno de los argumentos centrales es que a finales del siglo pasado el auge capitalista ya daba muestras de desgaste y decadencia, incluyendo las explicaciones económicas a las relaciones de intercambio, inspiradas en los fundamentos neoclásicos; quedando un tanto marginadas las elucidaciones desde las ciencias sociales a los mismos fenómenos. Bajo este argumento, Anthony Bebbington plantea la hipótesis de que el concepto de capital social explicaría su popularización porque ha vuelto a poner en el debate un conjunto de temas tornados invisibles por las políticas y teorías dominantes y sugiere de una manera muy explícita que la dimensión social de la existencia humana puede ser tan importante como las dimensiones económicas y subyace a cualquier otra acción (es decir, que todo está integrado); además de que constituye una dimensión de la calidad de vida tan importante como otras (Arriagada, 2005:22).

Otras de las hipótesis son las expresiones de la sociedad civil y los movimientos sociales suscitados a mediados del siglo pasado, en los años 60, 70 y 80, de grupos juveniles, gays, ambientalistas, feministas e intelectuales que plantearon cambios en las relaciones Estado-sociedad y pusieron a la vista la necesidad de nuevos enfoques teóricos metodológicos para explicar dichos cambios. Expresiones colectivas de apoyo a causas que no figuraban en el escenario público, en demanda de los derechos individuales y colectivos, a través de expresiones públicas y el surgimiento de diversas formas de asociacionismo de la sociedad civil (Cohen y Arato, 2000; Olvera, 2001; Kliksberg y Tomassini, 2000), en busca de una calidad de vida y el beneficio común.

De primera cuenta, el uso del concepto de capital social aparece en los escritos de Lyda J. Hanifan, entonces superintendente escolar de West Virginia, al explicar la importancia de la participación comunitaria en el mejoramiento de los establecimientos escolares. Hanifan (1916:130) invoca el concepto de capital social y lo describe como:

Aquellos componentes tangibles [que] cuentan muchísimo en las vidas cotidianas de la gente, específicamente: la buena voluntad, el compañerismo, la empatía y las relaciones sociales entre individuos y familias que conforman una unidad social... Si [un individuo establece] contacto con sus vecinos y éstos con otros vecinos, se producirá una acumulación de capital social que, posiblemente, satisfaga al instante sus necesidades sociales y entreañe,

a la vez, un poder social suficiente como para generar una mejora sustantiva de las condiciones de vida de toda la comunidad.

Después de Hanifan, la idea de capital social desapareció durante varias décadas pero fue reinventada en los años cincuenta por un equipo canadiense de sociólogos urbanos¹; en los sesenta lo retomó Homans, el teórico del intercambio²; luego, en los años setenta, el economista Glenn Loury (1977) emplea el contexto de su crítica de las teorías neoclásicas sobre la desigualdad racial de los ingresos y sus implicancias políticas³ (Portocarrero y Loveday: 2006: 227; Woolcock y Narayan, 2000:4).

Además, en la primera mitad del siglo pasado las contribuciones del sociólogo Pierre Bourdieu fueron la base de numerosos estudios y otras aportaciones sobre la noción de capital social, distinguiéndola de otros tipos de capital poseídos por los grupos de individuos en el espacio social, entendido éste como el espacio simbólico y de grupos de estatus, caracterizados por diferentes estilos de vida y presentado bajo la forma de agentes provistos de propiedades diferentes y sistemáticamente ligados entre sí (Bourdieu, 1988:130-136). Posteriormente se realizaron otras propuestas significativas al concepto que lo fueron haciendo más complejo y, a su vez, menos comprensible, difuso y para algunos, inservible.

El concepto de capital social cobró fuerza en la discusión sobre el desarrollo, a partir de la segunda mitad de los 90, impulsado

¹ Ver Loury, Glenn C. (2002), *The Anatomy of Racial Inequality*, Harvard University Press, U.S.A.

² Ver Homans, George Caspar (1961), *Social Behavior: Its Elementary Forms*, New York: Harcourt Brace & World, New York, U.S.A.³

³ Ver Loury, Glenn C. (2002). *The Anatomy of Racial Inequality*, Harvard University Press.

por el trabajo de Robert Putnam "Para hacer que la democracia funcione" (1994). Este sociólogo y politólogo analiza el caso italiano de la descentralización administrativa, identifica al capital social como uno de los elementos explicativos de diferenciación entre la zona sur y la norte y lo describe como: "las características de organización social tales como la confianza, las normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas" (Putnam, 1994:212-213). Además, distingue que las organizaciones de la sociedad se basan en interacciones durables en el tiempo que al repetirse van conformando y sosteniendo la confianza, entendida ésta como un mecanismo de garantía para facilitar los intercambios, mientras que las normas proveen a los individuos señales claras sobre el riesgo del incumplimiento. Así, la confianza y el cumplimiento de las normas otorga reputación y confiabilidad, activo importante para futuras relaciones y para la participación en asociaciones.

Para Putnam, las formas de establecer conexiones sociales en la sociedad moderna son mecanismos para crear capital social fuerte (Putnam, 2006:217). A través de su estudio se derivó una serie de disertaciones similares en otros países y en América Latina, incluso, se han desarrollado instrumentos metodológicos para determinar el capital social, partiendo de indicadores, varios de estos artículos con una escasa o nula reflexión teórica del concepto para su manejo empírico. Por otro lado, los organismos internacionales se han apropiado de esta noción como herramienta para programas de superación de la pobreza.

Otro de los aportes más significativos es el de James Coleman, quien arguye que como las otras formas de capital, el social es productivo, hace posible ejecutar ciertos fines que podrían no ser realizables en su ausencia. El capital social permanece en las estructuras de relaciones entre personas y en las personas; éste es accesible en las actividades específicas, al facilitar ciertas acciones a unos o ser perjudicial a otros (Coleman, 1990:302). Mientras que Bourdieu distingue el capital social del simbólico y del económico, Coleman lo dista del capital físico y del capital humano.

Otras de las vertientes teóricas donde se ha abordado el concepto son las teorías de la elección racional, bajo las cuales la confianza juega un papel central para alcanzar contratos o acuerdos, al aparecer como un factor en el capital social y se define como el conjunto de expectativas racionales, basadas en la comprensión del interés del otro con respecto al propio y en cálculos que sopesan los costos y beneficios de ciertos cursos de acción de quien confía. En todas las organizaciones están presentes dos fuentes de confianza: el cálculo, que ha sido destacado fundamentalmente por las corrientes de la elección racional, y las interacciones repetidas, en las que se basa la confianza como proceso (Gordon, 2005:43-49).

Para Putnam, la confianza es un atributo que construyen los individuos de manera personal y agregada, misma que facilita la cooperación, al servir como un mecanismo de garantía para las interacciones (Putnam, 1994:214, 225). Elinor Ostrom identifica como formas ampliadas de capital social

a la confianza y las normas de reciprocidad, a las redes y a las reglas o instituciones formales e informales (Ostrom y Ahn, 2003:158,164). También Bebbington (2003:40) señala aspectos afectivos en su definición del capital social “como los sentimientos de simpatía de una persona o grupo de personas hacia otra persona o grupo de personas que pueden producir beneficios potenciales, ventajas y tratamiento preferencial para la otra persona o grupo de personas los cuales van más allá de lo que se puede esperar de una relación de intercambio”, debido a que la simpatía es un recurso esencial requerido para las transacciones interpersonales y el poder social.

En términos generales se tiene consenso que el capital social está vinculado con las relaciones entre personas y se considera un valor positivo del intercambio. Esta concepción relacional ha llevado a que autores como Coleman aborden las estructuras sociales cerradas y abiertas, planteando que las primeras son cuando existen relaciones recíprocas entre todos y cada uno de los individuos, mientras que en las segundas no existe relación entre algunos de los miembros (Coleman, 2000).

Este autor distingue a la organización social apropiable de la organización intencional. La primera se refiere a aquellas organizaciones voluntarias que permiten que otros que no colaboraron en su creación se puedan apropiar de sus beneficios. Mientras que en la segunda es donde los individuos tienen que invertir en el diseño de estructuras y expectativas, responsabilidad y autoridad, en normas y sanciones para lograr que su organización

funcione efectivamente. Para Coleman, las relaciones tienen valor en cuanto a la información que proveen a los individuos. Sin embargo, no queda claro si para Coleman el capital social es causa o consecuencia, es decir, si son los recursos que se emplean en las interacciones o las relaciones en sí.

Para Putnam, las formas de establecer conexiones sociales determinan los niveles de socialización y participación política. Distingue dos tipos de capital social, basándose en los tipos de conexiones sociales: los vínculos que unen a las personas similares le llama *bonding social capital*, y lo que une a las personas diferentes entre sí le llama *bridging social capital*. De esta manera arguye que en las sociedades modernas existe el reto de contar con mucho capital social, ya que éstas se están diversificando (Putnam, 2006:223).

Woolcock y Narayan, en consenso con las ideas planteadas por Putnam, señalan que los pobres, por ejemplo, suelen contar con un tipo de capital social intensivo con un tejido compacto construido por lazos “de unión” dentro de la propia comunidad *bonding social capital* y al cual recurren para “arreglárselas”; sin embargo, carecen de aquel capital social más difuso y extensivo, *bridging social capital*, que, más que “unir”, “tiende puentes” entre grupos disímiles y suele ser el que utilizan aquellos que no son pobres para “superarse”. Así, desde este enfoque del concepto son diversas combinaciones de estos dos tipos de capital social, “el que une” y “el que tiende puentes” (Woolcock y Narayan, 2000:2).

Aunque para Bourdieu el capital social no son las redes de relaciones, sino los recursos potenciales, también toma en cuenta la proximidad y la semejanza entre los individuos para establecer conexiones; considera que en el espacio social, los individuos tienen tanto más en común, cuanto más próximos estén, y tanto menos cuando más separados se encuentran (Bourdieu, 1997:30). Los lazos entre individuos son probables y más densos como perdurables, entre quienes se encuentran más próximos en el espacio social, entre quienes interactúan de una manera cotidiana, dadas las afinidades y las prácticas que realizan (Natal y Sandoval, 2004:4).

Siguiendo este esquema de proximidad en el espacio social, se abordan dos tipos de vínculos: fuertes y débiles. Los primeros implican frecuencia en los contactos e intimidad entre las personas que sostienen estos lazos. En estos vínculos opera el llamado principio de homofilia, que indica que las interacciones sociales tienden a darse entre individuos con estilos de vida y características sociodemográficas semejantes, con recursos –tales como riqueza, reputación y poder– similares. En cambio, en los lazos débiles las interacciones se dan con poca frecuencia e implican escasa intimidad; en estos lazos actúa el principio de heterofilia, que describe relaciones entre dos actores con recursos disímiles y características distintas (Gordon, 2005:51).

Por su parte, Woolcock y Narayan retoman la frase popular: “No es lo que sabes o conoces sino a quién conoces”. Así, la idea básica del capital social es que la familia, los amigos y socios de una

persona constituyen un activo de suma importancia, al que pueden recurrir en momentos de crisis, disfrutar como un fin en sí mismo y, también, utilizar para obtener ganancias materiales (Woolcock y Narayan, 2000:2). Pero no sólo el capital social permite tener ganancias materiales, sino obtener beneficios de cualquier otro tipo –afectivos, de reconocimiento, prestigio, de integración, de cooperación, entre otros–, además de que tiene relación con las normas y redes que le permiten a la gente constreñir sus comportamientos.

■ 2. Capital social y el acceso a los recursos

Para Bourdieu, en el espacio social el capital social es “el agregado de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo” (Durstun, 2002:8). El capital social son los recursos potenciales manifiestos en las relaciones entre individuos en el espacio social, no es necesario que los recursos hayan sido empleados por el individuo en el momento, sino que éstos pueden ser utilizados en el futuro, de una manera esperable en la red social. En esta red, para que exista capital social, las relaciones deben ser durables y estar basadas en instituciones de aceptación y reconocimiento mutuo.

En esta misma línea de entender el capital social como recursos, Alejandro Natal y Adriana Sandoval (2004:8), siguiendo los aportes de Bourdieu, lo definen “como el conjunto de recursos relacionales que

existen dentro de las redes de interacciones continuas de un agregado social, y que pueden ser apropiables por los individuos para alcanzar sus objetivos individuales y colectivos". Los recursos se entienden como el conjunto de elementos disponibles para resolver una necesidad o llevar a cabo una empresa.

Desde esta perspectiva, Natal y Sandoval reconocen tres tipos de recursos relacionales: a) los de información. Identificados como los saberes comunes y reglas de uso que pueden ser adquiridos por los individuos a través de las relaciones sociales; b) los de coordinación. Son las normas de comportamiento y arreglos institucionales resultado de las acciones conjuntas que un grupo de actores van construyendo en el tiempo, además de que permiten a los individuos alcanzar sus objetivos particulares, mientras que al mismo tiempo actúan como mecanismos de reforzamiento de compromisos sociales; ejemplo de este tipo de recursos son los de reciprocidad y los de confianza; y c) los de gobierno. Son aquellos que permiten a un agregado social gobernar sus interacciones y resolver problemas de conflicto, poder y manejo de recursos colectivos vía las instituciones⁴ existentes (Natal y Sandoval, 2004:8).

La noción de acceso a los recursos es considerada por Bebbington (2003) al abordar el capital social como activo,

debido al sentido de "pertenencia" e inclusión que puede dar a la persona, y al poder que puede provenir del simple hecho de ser organizado, estar conectado, o en ambos casos. Se insiste en que el valor principal del concepto se encuentra en cómo facilita el acceso a otros recursos. Si no se incluye la noción de acceso dentro del capital social, este no es sino otra palabra más para referirse a relaciones y redes sociales (Arriagada, 2005:26).

Un ejemplo de capital social como acceso a recursos, cuando se pertenece a una red de relaciones, son las instituciones ciudadanas de micro-financiamiento en México, basadas en mecanismos no tradicionales, sino alternativos a la banca formal, demostrando que las familias de bajos ingresos no sólo quieren y pueden ahorrar, sino que lo hacen cuando tienen a su alcance instituciones e instrumentos apropiados a sus peculiaridades e iniciativa ciudadana ante la nula o escasa respuesta de los sectores privados y público (Conde, 2000)⁵. Las alianzas entre personas de escasos recursos constituidas en un grupo de confianza hacen que sus pequeños ahorros sean capitalizables al juntarlos, teniendo acceso a una serie de beneficios que de otra manera no podrían alcanzar en forma individual. Por ejemplo: al pertenecer a un grupo de micro-financiamiento, incrementa el reconocimiento de un individuo al cumplir con sus ahorros,

⁴Douglass North (1993) define a las instituciones como las reglas del juego de una sociedad, o más formalmente, los constreñimientos que dan forma a la interacción política, económica y social. Son el conjunto de reglas del juego, formales (Las constituciones, leyes, reglamentos o derechos de propiedad) e informales (acuerdos no escritos, costumbres, tradiciones, códigos de conductas o tabúes), en la sociedad.

⁵Las iniciativas ciudadanas de micro-financiamiento dirigidas a los pobres muestran una importancia para satisfacer las necesidades de la sociedad civil, concretamente de los sectores más pobres, a los cuales se les ha calificado por la banca formal, como no sujetos de servicios financieros, con una serie de estigmas sobre su falta de eficiencia y poca capacidad para ahorrar.

le permite tener acceso a créditos y obtener intereses de ahorro que en la banca formal no tendría.

Siguiendo el ejemplo de las instituciones de micro-financiamiento, veamos algunos atributos del capital social y el potencial de los sectores pobres para alcanzar objetivos comunes, orientados al mejoramiento de sus condiciones de vida: en estos grupos se establecen relaciones de confianza y solidaridad para integrarse diversos individuos con el objetivo de establecer o incluirse en mecanismos financieros seguros, en los que ellos mismos confían al controlarlos. Se reconoce el valor de las personas para ahorrar e iniciar sus proyectos; en este sentido se les da oportunidad de pertenecer al círculo de ahorro. La confianza es un mecanismo para afiliarse al grupo, no es la capacidad económica, ni el aval material, por lo que es significativo juntarse con otras personas con condiciones similares, estableciéndose un compromiso social.

En cuanto a la organización, la formación de núcleos solidarios o de pequeños grupos funciona como primera fuente de información, ahorro y crédito, entre otros servicios y beneficios susceptibles de acceder en la misma red. Se establecen garantías en forma colectiva, con posibilidades reales de acceder a otras redes y beneficios que de manera individual no sería factible.

Se establecen mecanismos para evitar la defección, por ejemplo, en varias de ellas no se aceptan parejas de esposos y familiares. Otro mecanismo es que sólo se presta dinero a aquellas personas

que cumplen con su ahorro. Con el cumplimiento repetido de los integrantes y el establecimiento de sanciones oportunas se establece mayor seguridad para cooperar en forma voluntaria. Además, se establecen incentivos claros: sean sanciones por el incumplimiento, como son los intereses moratorios, o positivos como acceder a mayores montos de crédito, al ser pagadores o mantener un ahorro constante. También se plantean metas claras alcanzables, de acuerdo a las capacidades de ahorro. Las experiencias positivas incrementan la confianza de otros para que se añadan al grupo o sigan pautas similares. Así, el historial de experiencias repetidas disminuye la incertidumbre, refuerza los lazos y motivan la cooperación, hay un reforzamiento del capital social intragrupo y fuera del mismo.

Sin embargo, el capital social que posee una determinada red puede utilizarse más eficientemente y esa es justamente la gracia de los programas de promoción de créditos intragrupal como el conocido *Grameen Bank* en Bangladesh. Se han otorgado préstamos a mujeres pobres de áreas rurales sin aval sobre la base de su membresía a pequeños grupos de pares, lo que les ha ayudado a iniciar o expandir un pequeño negocio y con ello a mejorar el bienestar de sus familias. Sin embargo, las ganancias económicas para un grupo en particular, pronto alcanzan un límite, especialmente cuando dependen de una gran cantidad de capital social “de unión”. Si el grupo continúa expandiéndose —por ejemplo, gracias a la llegada posterior de otros miembros— sus recursos pueden verse sobreexplotados, lo que reduciría el bienestar de aquellos miem-

bros más antiguos. De manera similar, los miembros más antiguos de un programa crediticio intragrupal pueden estimar que las obligaciones y compromisos para con sus pares obstaculizan el progreso, especialmente para aquellos más ambiciosos (Woolcock y Narayan, 2000:8).

■ 3. Capital social y desarrollo

Por otro lado, el concepto de capital social se ha asumido en diversas instancias, como el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En esta última, el concepto que se ha adoptado es: el capital social es el contenido de ciertas relaciones e instituciones sociales, caracterizadas por conductas de reciprocidad y cooperación

y retroalimentadas con actitudes de confianza. Bajo esta definición, la reciprocidad involucra transacciones que son relacionales y no mercantiles. Es decir, consta de intercambios cuyo propósito es construir y fortalecer una relación social sobre la base de favores y regalos, en contraste con un típico intercambio de valor equivalente en el mercado, que es anónimo e instantáneo. La cooperación, a su vez, es la acción complementaria orientada al logro de objetivos compartidos de un emprendimiento común. La confianza se define como la disposición a entregar a otras personas el control de bienes propios (Arriagada, 2005:48).

Mientras que para el Banco Mundial, el capital social impulsó una serie de estudios empíricos⁶. Una de las cuestiones que sacó

Cuadro 1. Cuatro perspectivas respecto del capital social

Perspectiva	Actores	Prescripciones políticas
Visión comunitaria		
Asociaciones locales	Grupos comunitarios, Organizaciones voluntarias	Lo pequeño es hermoso Reconocer los activos sociales de los pobres
Visión de redes		
Lazos comunitarios "que vinculan" y "que tienden puentes"	Empresarios Asociaciones de negocio Mediadores de información	Descentralizar Crear zonas empresariales Tender puentes entre sectores sociales
Visión institucional		
Instituciones políticas y legales	Sectores públicos y privados	Otorgar libertades civiles y políticas Instaurar transparencia y responsabilidad de instituciones ante la sociedad civil
Visión sinérgica		
Redes comunitarias y relaciones estado-sociedad	Grupos comunitarios, sociedad civil, empresas, estados	Coproducir, complementar, Fomentar la participación, forjar uniones, Ampliar la capacidad y escala de las organizaciones locales

Fuente: tomado de Woolcock y Narayan, 2000:14

⁶ Ver varios estudios sobre capital social, auspiciados por Banco Mundial en <http://go.worldbank.org/TQ69E9ZTT0>.

a flote las reflexiones sobre capital social es su relación con la pobreza y las cuestiones para el desarrollo, fijando la atención en lo que los pobres tienen y en la capacidad para la acción (*agency*) de la gente pobre (Arriagada, 2005:24). Los investigadores Woolcock y Narayan, del Banco Mundial, definen el concepto de capital social como las normas y redes que permiten la acción colectiva. Ellos exploran la evolución que muestra la investigación sobre el capital social en relación con el desarrollo económico e identifican cuatro enfoques distintos del concepto: el comunitario, el de redes, el institucional y el sinérgico (cuadro 1).

La primera visión del capital social, la comunitaria, identifica el capital social con organizaciones locales como clubes, asociaciones y grupos cívicos. Los comunitarios, que se interesan por la cantidad y densidad de estos grupos en una determinada comunidad, sostienen que el capital social es inherentemente bueno, que mientras más mejor y que, en consecuencia, su presencia siempre tiene un efecto positivo en el bienestar de una comunidad. De esta perspectiva, han surgido contribuciones significativas para el análisis de la pobreza, pues han destacado el apoyo decisivo que representan los lazos sociales para el pobre que intenta hacer frente al riesgo y la vulnerabilidad (Woolcock y Narayan, 2000:5).

La segunda perspectiva respecto del capital social es la visión de redes, la cual intenta dar cuenta tanto de sus ventajas como desventajas. Destaca, por una parte, la importancia que tienen tanto las asociaciones verticales de personas

como aquellas horizontales y, por otra, las relaciones que se dan dentro y entre entidades organizacionales como los grupos comunitarios y las empresas (Woolcock y Narayan, 2000:6).

Una de las consideraciones y aplicaciones del capital social bajo la perspectiva de redes es la del Banco Mundial, al identificarlo con las condiciones en las cuales es posible aprovechar los múltiples aspectos positivos del capital social constituido por lazos “de unión”, característico de las comunidades pobres, mantener su integridad (y, de ser necesario, eliminar sus aspectos negativos), y a la vez, ayudar a estos pobres a acceder a las instituciones formales así como a acumular un *stock* de capital social que “tiende puentes”. Lejos de despreciar la vitalidad de los grupos tradicionales de aldeanos en comunidades pobres (la visión modernizadora) o de idealizarla (la perspectiva comunitaria), el enfoque de redes en realidad reconoce que estos grupos pueden contribuir y a la vez obstaculizar el avance económico. Sin embargo, este enfoque resta importancia al aspecto de “bien público” inherente a todo grupo social, por lo que concibe cualquier beneficio que emane de una actividad grupal fundamentalmente como propiedad de los individuos que de ella participan. El enfoque de redes tampoco considera de manera explícita las instituciones a nivel societal ni su capacidad de moldear tanto como de ser moldeadas por comunidades locales (Woolcock y Narayan, 2000:9).

Una tercera visión del capital social, que Woolcock y Narayan han denominado “visión institucional”, sostiene que la vitali-

dad de las redes comunitarias y la sociedad civil es, en gran parte, el resultado de su contexto político, legal e institucional. Mientras los enfoques comunitarios y de redes tienden a tratar el capital social como variable independiente que da lugar a diversos resultados, tanto buenos como malos, la visión institucional lo ve como una variable dependiente. El enfoque sostiene que la capacidad de los grupos sociales de movilizarse por intereses colectivos depende precisamente de la calidad de las instituciones formales con las cuales funcionan. También destaca que incluso el desempeño de los estados y las empresas depende de su propia coherencia interna, su credibilidad y competencia, así como de su transparencia y responsabilidad ante la sociedad civil (Woolcock y Narayan, 2000:13).

La perspectiva sinérgica sugiere identificar la naturaleza y alcance de las relaciones sociales e instituciones formales de una comunidad, así como la manera en que éstas interactúan entre sí; desarrollar estrategias institucionales basadas en relaciones sociales, en particular, la cantidad de capital social construido por lazos "de unión" y de aquel que "tiende puentes"; y, finalmente, determinar de qué manera las manifestaciones positivas del capital social, como la cooperación, la confianza y la eficiencia institucional, puede compensar el sectarismo, el aislacionismo y la corrupción. Dicho de otra manera, el desafío es transformar situaciones en las que el capital social de una comunidad reemplaza instituciones formales débiles, hostiles o indiferentes en situaciones en que ambos ámbitos se complementen (Woolcock y Narayan, 2000:13).

Otra forma en la que se ha abordado el capital social es desde los procesos de interacción entre lo individual y lo colectivo o institucional, que puede producir sinergias o bien conflictos. El capital social se concreta de maneras muy diferentes. En primer lugar, está el capital social individual, que consta de contratos diádicos informales (entre dos personas) y redes egocentradas (pertenecientes a una persona en particular). Estas redes personales incluyen vínculos que son socialmente 'horizontales' (entre personas que pertenecen al mismo grupo, comunidad o estrato socioeconómico) y 'verticales', entre personas con cuotas desiguales de poder (Arriagada, 2005:49-50).

Diferente es el capital social grupal, que es la capacidad de un grupo de funcionar como equipo, lo que aporta beneficios a todos sus miembros. El capital social funciona como un activo sólo para quienes interactúan, pero no es accesible para aquellos individuos que están fuera de ese grupo. En cambio, la dimensión pública del capital social incluye actitudes y valores generalizados que tienden a influir en conductas favorables a la cooperación fuera del grupo. La dimensión interna o privada del capital social puede ser medida por medio de variables que informen sobre el nivel de actividad para el grupo, como por ejemplo, tomar parte, junto con otros miembros, en el diseño o ejecución de un proyecto para la asociación, llevar a cabo una tarea de responsabilidad dentro de la asociación, y prácticas de sociabilidad fuera de las actividades del grupo (Gordon, 2005:50-53).

Elinor Ostrom es una de las más importantes aportadoras al concepto de capital social, desde la perspectiva del neoinstitucionalismo y la acción colectiva. Ella define el capital social sobre todo en la forma de normas compartidas, saberes comunes, reglas de uso y subraya que es un medio para solucionar problemas de acción colectiva que enfrentan los propietarios de recursos de un acervo común (Ostrom y Ahn, 2003:158,164). Ostrom y Ahn critican las visiones minimalistas sobre el capital social al distinguirlas como perteneciente a cada individuo sin distinguirlas también en la acción colectiva y políticas públicas, propone una visión más amplia, en el que las normas compartidas y los patrones de comportamiento que los propietarios desarrollan con el tiempo son formas de capital social con las cuales puede construir arreglos institucionales para resolver dilemas relacionados con los recursos de un acervo común.

La propuesta de Natal y Sandoval sobre capital social también ubicada en la vertiente del neoinstitucionalismo y la acción colectiva, señala que la facilitación de acciones coordinadas y los acuerdos de reciprocidad y confianza impulsan la cooperación sostenida entre los individuos que interactúan, dando oportunidad a la creación de nuevos encuentros con propósitos diversos, de nuevos ciclos de agregado social (Natal y Sandoval, 2004:8). Estos nuevos ciclos crean redes de compromiso cívico que impulsan el surgimiento de acción colectiva en una sociedad al facilitar arreglos institucionales para resolver problemas relacionados con los recursos de un acervo común (Arriagada, 2005:9).

■ 4. El capital social y sus contradicciones

Como hemos señalado hasta este momento, el capital social tiene múltiples dimensiones, formas y propietarios, dependiendo del enfoque y de la unidad de análisis. Las críticas más señaladas al concepto de capital social son que no enfatiza la política y las relaciones de poder, y se fundamenta en una cierta celebración de las capacidades de la comunidad local, teniendo como base un lenguaje muy económico; no cuestiona las reglas del juego prevalecientes y apoya el predominio del mercado como rector de la sociedad. Parte de estas críticas son las de Felipe Portocarrero y James Loveday (2006:225, 238-239) quienes ven que las propuestas de capital social de Putnam y Coleman están en un “determinismo culturalista”, hay omisión de aspectos económicos y políticos que impiden analizar el rol que desempeña el poder y que sin la inclusión de la política es imposible comprender cuándo el capital social puede tener un impacto favorable y cuándo promover el clientelismo, la dependencia política, la corrupción y la economía criminal, aspectos negativos del capital social.

También se lo pone en duda por constituir una suerte de reciclaje de conceptos antiguos ya establecidos en la sociología, sobre todo los conceptos de redes y relaciones sociales, y de reciprocidad. Sin embargo, en los estudios se concluye que tiene cierta utilidad, porque por lo menos ha hecho más visibles estas dimensiones sociales (Arriagada, 2005:22-23).

Con respecto a los efectos negativos del capital social, poco se ha mencionado en

estudios sobre ciertos grupos sociales, ya que los intereses de un grupo no pueden coincidir con los intereses de otros, agrediendo o desequilibrando a otros individuos externos y/o grupos, ejemplo de estos son los grupos dedicados a las actividades ilícitas como las mafias, las redes de narcotraficantes, Los Zetas, los grupos racistas, entre muchos otros (Natal y Sandoval, 2004:13). Es evidente que las redes sociales que subyacen a las mafias del crimen organizado de América Latina o Rusia pueden generar externalidades negativas para la sociedad, las cuales se expresan en muertes humanas, desperdicios de recursos y una incertidumbre constante (Woolcock y Narayan, 2000:5).

En los últimos estudios se ha dado cuenta tanto de sus ventajas como desventajas, en asociaciones verticales de personas como aquellas horizontales y en las relaciones que se dan dentro y entre entidades organizacionales como los grupos comunitarios y las empresas. Lo caracterizan dos propuestas clave: en primer lugar, se postula que el capital social es una espada de doble filo, pues puede ofrecer a los miembros de una comunidad una gran variedad de servicios muy valiosos. Sin embargo, también implica costos ya que esos mismos lazos pueden plantearles exigencias no-económicas considerables y de repercusiones económicas negativas a los miembros de una comunidad, dado el sentido de obligación y compromiso que generan dichos lazos. Las lealtades al grupo pueden ser tan fuertes que terminen negando a los miembros del grupo información sobre oportunidades de empleo, promoviendo un clima de ridiculización ante esfuerzos

por estudiar o trabajar más que lo común o desviando activos conseguidos con esfuerzo (Woolcock y Narayan, 2000:6-7). Está claro que ser miembro de una comunidad muy bien integrada implica un sinnúmero de beneficios, pero ello también encierra importantes costos, que, para algunos, pueden pesar mucho más que los beneficios. Por ejemplo, los casos de abusos de poder a través de redes de reciprocidad, que mediante el goce de beneficios por ser parte de un grupo, frecuentemente cerrado, subordinan y marginan de los beneficios a otras redes.

Bebbington señala tres silencios relativos al capital social que se notan en las discusiones sobre el concepto: género, poder y empleo. Las discusiones sobre el capital social no profundizan en el tema de género. Aunque por su enfoque en las relaciones sociales el concepto de capital social podría iluminar el problema de poder, muchas veces este resulta poco elaborado; por ejemplo, en las relaciones de poder dentro de la comunidad y su influencia en los procesos de inclusión-exclusión; en tanto que se basan en la estructura de las relaciones sociales, que estas últimas influyen en la pobreza (por la vía del acceso diferenciado a los activos, a los espacios de decisión, a los mercados, y otros), y que el concepto del capital social tiene su principal valor analítico y estratégico cuando se trata de formas de pobreza resultantes de las relaciones sociales. Subraya la centralidad del empleo, el capital social tiene un costo no solo de tiempo, sino de recursos materiales, la reciprocidad implica flujos materiales en dos direcciones; por lo que, si un actor es tan pobre en términos materiales que no

tiene los recursos para mantenerse en la red, con el tiempo verá debilitarse su capital social (Arriagada, 2005:42-43).

Recapitulando, el capital social tiene un aspecto positivo como un activo para obtener beneficios; pero también tiene el aspecto negativo, en cuanto al abuso del poder y fomenta aspectos no favorecedores para ciertas facciones, subgrupos u otros individuos y colectivos con los cuales interactúan. El participar en estas redes de relaciones de intercambio repetidas, tiene beneficios al actuar colectivamente pero también se asumen costos en esta participación, mismos que pueden pesar más que los beneficios.

■ 5. Participación social en las organizaciones comunitarias y el capital social

La capacidad organizacional local de la gente para trabajar unida y movilizar recursos para resolver problemas de interés común es uno de los problemas de desarrollo más importantes y más ignorados (Narayan, 1999:24-25, 265). Pero, a pesar de la escasa atención real que la política social ha proporcionado a las organizaciones comunitarias, éstas siguen proliferando en busca de alternativas que resulten en beneficios

directos para sus integrantes y familias. Para el caso de México, los datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, muestran que:

Las organizaciones comunitarias aún tienen un peso muy importante en las comunidades indígenas, pues por ejemplo existen 73 por ciento de los municipios con más de 80 por ciento de población indígena. Y 43 por ciento de los municipios de esta categoría declaró que las organizaciones comunitarias son la principal forma de participación ciudadana, a diferencia de los que tienen 20 por ciento o menos de población indígena. (Hernández-Díaz, 2002:93).

A finales del siglo pasado se reportó en México un crecimiento numérico de las organizaciones comunitarias formales en todas las regiones donde la población es mayoría india y campesina⁷. También en otras regiones de América del Sur existen organizaciones acompañadas de un fuerte factor político de defensa y de movilización, como son las organizaciones indígenas de Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Perú, Ecuador, Chile, Colombia y Brasil. Además de estas organizaciones reconocidas a nivel regional, nacional e internacional, están otras organizaciones de reconocimiento y acción local dentro de las comunidades, sin grandes alcances fuera de ella, pero con acciones importantes para sus integrantes.

⁷Estas organizaciones "pueden ser monoétnicas, como por ejemplo el CODREMI (Comisión de Defensa y Desarrollo de los Recursos Naturales de la Región Mixe, Oaxaca); biétnicas: ODRENASIJ (Organización de Defensa de los Recursos Naturales y para el Desarrollo Social de la Sierra Juárez, estado de Oaxaca, una asociación civil de pueblos zapoteca y chinanteco); multiétnica, por ejemplo "Kiptik ta Lecubtesel", que en tojolabal significa "Unidos por nuestra fuerza", en la región de Ocosingo, estado de Chiapas, que reagrupa a tojolabales, tzeltales, tsotziles, choles y también campesinos no indios; el Consejo de Pueblos de la Montaña de Tlapa, estado de Guerrero, representa un mínimo de 284 000 indios nahuas, miztecos, tlapanecos y amuzgos. Paralelamente a estas organizaciones étnicas, se forman otras, más clasistas, que dan prioridad al factor económico, es decir, la tierra" (Barre, 1988 [1983]:132). Qué decir del fenómeno de asociacionismo de la sociedad civil en México, fuertemente vinculado con las organizaciones comunitarias de desarrollo. En el directorio del Fondo de Apoyo Mutuo (FAM) se reportaron 2 800 organizaciones; en el del Centro Mexicano para la Filantropía aparecen más de 2 600; y en la Secretaría de Desarrollo Social se registraban 3 500; mientras que Alianza Cívica en San Cristóbal de Las casas considera que el número llega a 7 500 (Zapata, 1998:269).

Las organizaciones comunitarias son grupos de individuos que suman sus esfuerzos y recursos de conocimientos, materiales y financieros en actividades conjuntas para mejorar sus condiciones de vida al obtener beneficios con la acción grupal. Estos grupos de individuos están anclados en el ámbito territorial local de las estructuras comunitarias, por lo que son llamados organizaciones de base o comunitarias, como señala Foster (1980:45). Las comunidades no son unidades aisladas, esencialmente autosuficientes, pero gozan de cierta autonomía en la toma de decisiones sobre el funcionamiento interno y en la realización de acciones colectivas coherentes con las metas establecidas por el grupo (Sandoval, 2005b:82)⁸.

Frecuentemente se asocia a la comunidad con la cuestión étnica y campesina, pero ésta no es limitativa a estas características, sino también hace referencia a otros espacios poblacionales urbanos y semiurbanos donde existen fuertes nexos entre sus habitantes al realizar actividades conjuntas de beneficio común. La comunidad siempre se refiere a unidades sociales, éstas pueden ser tan amplias o tan estrechas, donde existe una conciencia de pertenencia a ella y cuyos miembros participan de algún rasgo, interés o elemento común y están ubicados en un área geográfica específica. La escala espacial es uno de los principales elementos constitutivos de la comunidad; se puede referir a pequeñas unidades, como a un grupo de colonos, un barrio, una

aldea, un pueblo; pero al mismo tiempo se emplea para hablar de la comunidad nacional, la comunidad latinoamericana, la comunidad internacional. En la segunda parte de este trabajo se ilustran aspectos del capital social en las organizaciones comunitarias, donde sus integrantes tienen encuentros frecuentes cara a cara, tienen un conocimiento de unos con otros, se identifican alianzas para realizar ciertas actividades conjuntas y se disgregan o diferencian de otros grupos, por lo que la confianza juega un papel importante para formar dichas organizaciones (Sandoval, 2005b:82-83).

Existe una diversidad de organizaciones comunitarias, según sus miembros, estructura, fines y localización. Las comunidades son unidades sociales más complejas con reglas escritas y otras basadas en la costumbre y en una cultura compartida; en éstas, las organizaciones y prácticas expresan las diversas formas de capital social de una localidad, su tejido organizativo (Flores y Rello, 2002:28). Por ejemplo: las organizaciones comunitarias con actividades económicas, intentan beneficiar a sus integrantes directamente y a familiares y vecinos a través del empleo, no se inscriben propiamente como organizaciones con fines mercantiles, sino que tienen un carácter social al buscar mejorar sus condiciones de vida y uno de los medios es aprovechar los recursos locales, transformarlos en artesanías, alimentos procesados y otros materiales de uso que

⁸La noción de *Organización de la Comunidad* surgida a mediados del siglo XX, ha estado fuertemente ligada al servicio social: ayudar a la gente para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades (Ander-Egg, 1965). La organización de la comunidad como un tipo de servicio social dirigido a las necesidades específicas de la comunidad, es una noción diferente a lo que constituyen las Organizaciones de Base o comunitarias hoy con un componente de autonomía y de iniciativas desarrolladas por miembros de la misma comunidad, independientemente de que exista apoyo externo.

pueden ser intercambiados en el mercado; con éstos, obtener ingresos, poder satisfacer necesidades más inmediatas de alimento, vestido, habitación y educación. Mientras que en las organizaciones indígenas campesinas los individuos se unen para llevar a cabo acciones colectivas, enfocadas en primer lugar a atender necesidades básicas, como es el obtener recursos económicos, de justicia social y de derechos humanos y civiles, de defensa y protección a bienes comunitarios, como son los recursos naturales (Sandoval, 2005b: 68, 83-84).

El tipo de estructura organizativa del grupo señala los mecanismos de participación, así como los grados de confianza entre los participantes. Un tipo jerárquico expresado por una autoridad o poder central, y otro más democrático caracterizado por mecanismos de cooperación horizontal. Los grupos de tipo jerárquico están manejados por una autoridad central, la cooperación es diferencial, ya que la autoridad central va acumulando poder a través de la suma de experiencias, información y contactos con otros agentes, lo que le permite mayores alternativas de acción, contrario al resto de los participantes. En este orden jerárquico, las posibilidades de movimiento son más limitadas a los que se encuentran supeditados al poder central, su rango de negociación y de obtener beneficios regularmente son menores que la dirigencia (Sandoval, 2005b:104).

En el tipo jerárquico, los acuerdos no necesitan ser consensuados por todo el equipo, por lo que es menos costoso diseñar planes y establecer compromisos con agentes externos al grupo, al ser

definidas y aprobadas las ideas por uno o por pocos. Sin embargo, el llegar a establecer los acuerdos puede conducir a una coordinación costosa en el equipo, de hecho, es factible que la cooperación y el cumplimiento de las actividades se den a través de incentivos negativos, por medio de amenazas cumplidas.

Los grupos que se caracterizan por un trabajo colectivo de tipo horizontal, muestran mayor apertura a tomar en cuenta la participación de sus integrantes, con voz y voto sobre la toma de decisiones, dirección de las acciones y sobre las problemáticas del trabajo colectivo. Las interacciones intragrupo están basadas más en la confianza y hay una apropiación de incentivos positivos para cooperar a través de las relaciones de reciprocidad. Las respuestas al tipo de comportamientos son directas al tener una repercusión inmediata entre los participantes, por lo que las sanciones pueden ser aplicadas por cualquiera de sus integrantes del equipo, ya que el poder de acción está menos centrado en pocas (Sandoval, 2005b:106).

Si en el grupo de tipo horizontal, la confianza no está tan debilitada, propicia la cooperación y facilita llegar a acuerdos, la disponibilidad de recursos, tiempo y esfuerzo para el proyecto colectivo, disminuyendo los costos de la participación. Las organizaciones de tipo horizontal se caracterizan porque sus integrantes comparten entre sí los asuntos relacionados con el grupo, además existe un mayor reforzamiento entre unos con otros para el cumplimiento de los acuerdos establecidos y todos los integrantes reciben directamente la información. Estos, nor-

malmente son grupos de tamaño pequeño (Sandoval, 2005b:107).

En las organizaciones comunitarias el capital social permite a las personas que integran el grupo acrecentar los lazos de intercambio, favorecer la cooperación para otras actividades fuera del grupo, la comunidad, más allá de la organización, genera iniciativas e instrumenta modos de autoempleo; caso contrario de las organizaciones mercantiles, las cuales tienen como fin aumentar sus ganancias. En este sentido, las organizaciones comunitarias, tienen repercusiones sociales y sus fines tienen implicaciones en el desarrollo local.

Como una forma colectiva del capital social es el comunitario, que es la suma de redes existentes entre familiares y vecinos, también la institucionalidad formal e informal que ellos han construido para enfrentar desafíos comunes. Los fines de esta institucionalidad comunitaria son la legitimación de líderes, el control social de miembros y líderes, promover la cooperación coordinada y el trabajo en equipo, la resolución de conflictos, y la gestión de recursos comunes. Esta institucionalidad puede producir bienes colectivos o públicos, pero los resultados positivos nunca son garantizados por el solo hecho de existir capital social comunitario en las formas descritas.

Las organizaciones comunitarias, al ser parte del conjunto sociocultural, facilitan entre sus agremiados la comunicación y el establecimiento de relaciones y compromisos al identificarse e interactuar con el mismo sistema de significaciones socioculturales, situación que permite la integración, identificar inconformidades, fallas de comunicación y el seguimiento en las acciones mientras hallan recursos disponibles, aspectos donde el capital social presenta el lado positivo (Sandoval, 2005b:69).

Pero las evidencias empíricas demuestran que los individuos participantes en las organizaciones comunitarias tienen problemas en sus interacciones que les limita el logro de objetivos en las acciones colectivas emprendidas. La cooperación de los individuos en las organizaciones al desenvolverse con problemas, apunta a que sus participantes tienen costos al emplear tiempo, esfuerzo, recursos materiales y sociales de tipo sociocultural para establecer acuerdos con otros miembros de un colectivo, para llevar a cabo acciones conjuntas en pro de un objetivo común (Sandoval, 2005b:69). Por tanto, la participación es costosa⁹. Uno de los costos presentes son los costos de información, otros son los costos de cooperación y los de coordinación, así como otros relacionados con los aspectos so-

⁹Los costos de transacción son todos aquellos costos asumidos en las relaciones de intercambio, ex ante y ex post. Los costos de transacción ex ante y ex post se distinguen como sigue: el primero son los gastos de bosquejar, negociación, y salvaguardar un acuerdo. Esto puede hacerse con mucho cuidado, en tal caso un documento complejo es elaborado en el cual se reconocen numerosas contingencias, y asignan por adelantado las adaptaciones estipuladas y acordadas por las partes. Es decir, contemplan todos las contingencias concebibles por adelantado en el contrato. Mientras que los segundos, los costos ex post toman varias formas. Estos incluyen (1) los costos de mala adaptación incurridos cuando las transacciones van a la deriva de la alineación (2) los costos incurridos cuando los esfuerzos bilaterales son hechos para corregir desalineaciones, (3) al emprender un negocio y los costos corrientes asociados con las estructuras de gobernación (a menudo no los tribunales) a los cuales las disputas son remitidas, y (4) los costos de vinculación para efectuar compromisos seguros (Williamson, 1985).

cioculturales, englobados todos en cotos de participación.

Los costos de información se refieren a todos los gastos generados para obtener información considerada valiosa, para comprender los mensajes y sus significados, costos para tener claridad sobre los objetivos que se buscan como colectivo, sobre los procesos de trabajo y el manejo de las herramientas, etcétera. Información que si no es obtenida con cierta satisfacción genera incertidumbre, puede aumentar la desconfianza y desincentivar la participación. Este tipo de costos se vuelven más complejos cuando han sido debilitadas o rotas las relaciones de reciprocidad y confianza entre los integrantes del grupo o entre los sectores de la organización: la directiva y sus socios, la coordinación de una sección y su equipo de trabajo (Sandoval, 2006:193).

Los costos de cooperación están presentes cuando los integrantes monitorean la participación y la calidad de la misma para lograr eficientemente las metas de la acción colectiva. Se generan costos para generar mecanismos de control sobre los recursos de uso común con el objeto de disminuir los comportamientos oportunistas o abusivos (Sandoval, 2006:193).

Los costos de información, de cooperación y de coordinación están presentes en toda la vida organizativa de los grupos, sólo que hay períodos en que son más altos unos que otros, especialmente al inicio de las actividades como colectivo. En la medida en

que, con el tiempo, cambia el bienestar de los miembros de una comunidad, también varía el cálculo óptimo de los costos y beneficios asociados con las combinaciones particulares de “lazos de unión” y “puentes”.

En la siguiente descripción de casos de organizaciones comunitarias se evidencia que la información no fluye de manera fortuita entre el colectivo de individuos entramados, sino que ésta es selectiva a la red donde se tienen lazos más fuertes “lazos de unión”, en desventaja de otras, a pesar de pertenecer todos al mismo grupo. Las constataciones que obtuve a través de una investigación sobre organizaciones comunitarias mayas y mazahuas en el estado de Campeche y el Estado de México, respectivamente, de 2003 al 2005, se basan en las experiencias de varias organizaciones comunitarias, acerca del manejo de la información y los costos de participación: los resultados evidenciaron que en unos la información era adquirida por parte de los agentes de gobierno, para allegarse de recursos y poder desarrollar actividades culturales, educativas o productivas en su mayoría. En otros, tras recibir capacitaciones por parte de instituciones no lucrativas, como son las organizaciones no gubernamentales o de universidades, tuvieron apoyo para buscar financiamiento e impulsar los conocimientos adquiridos. Otros más, se han organizado dada la reflexión sobre una problemática que está afectando al colectivo, sea material o pérdida, la no obtención de ciertos conocimientos o beneficios que consideran deberían tener¹⁰.

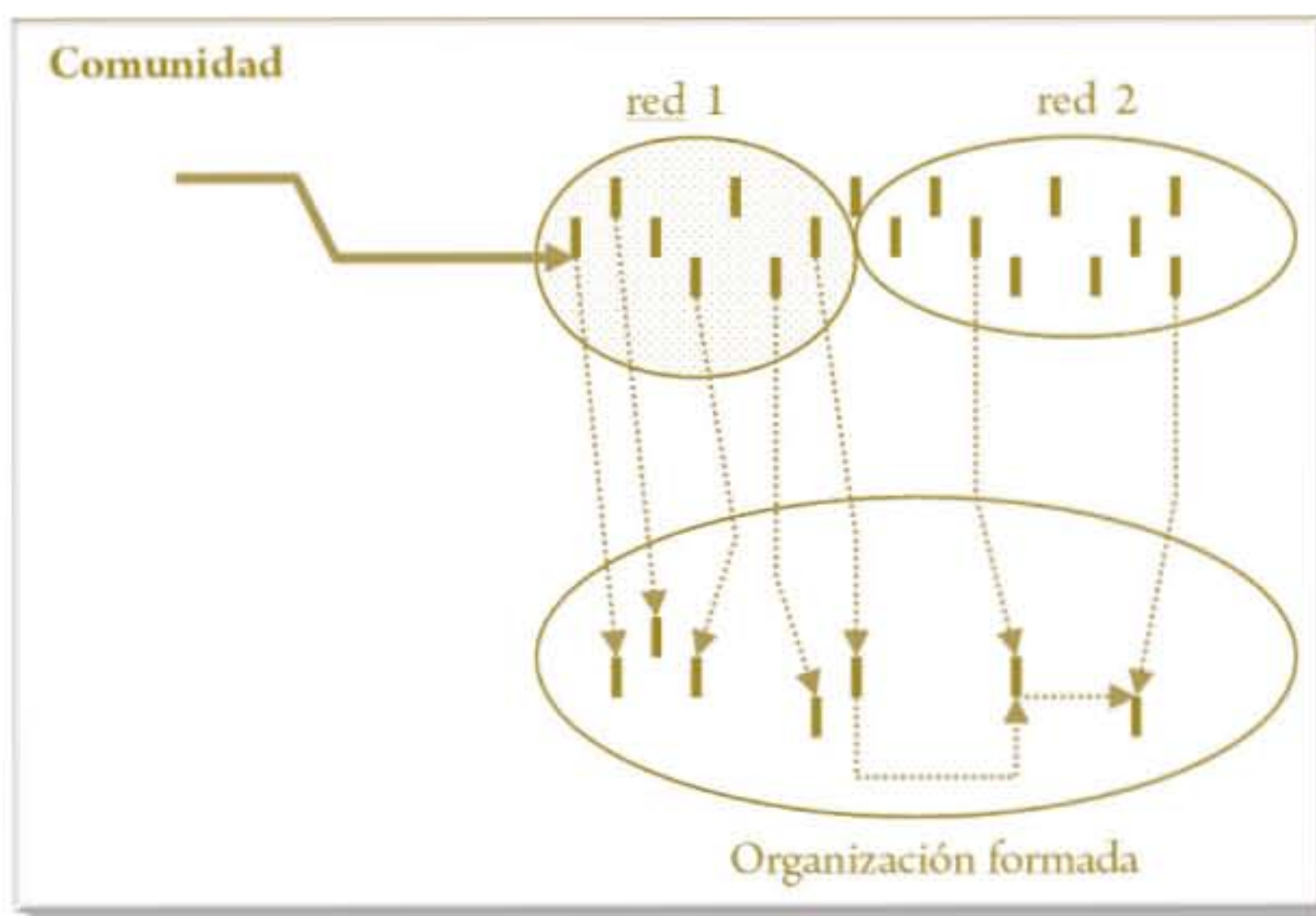
¹⁰Aquí son las organizaciones en demanda de servicios públicos, por mejores condiciones para su comunidad o por mejores ventajas por la venta de sus productos, evitar la construcción de obras (presas, clubes de golf, aeropuertos, centros comerciales u otros), en la defensa de sus recursos colectivos como comunidad (agua, tierra, bosque).

Esta obtención y distribución de la información aparece aparentemente en forma lineal, directa y similar a todos los posibles interesados o pertenecientes al colectivo, pero al descubrir cómo fluye ésta, el panorama cambia, de una uniformidad en la socialización de la información, a un panorama selectivo e inequitativo en el grupo. Esto debido a que la información, en primer lugar, es recibida por un individuo, éste la distribuye primero a los más cercanos, con quienes tiene más empatía, lazos de reciprocidad más fuertes, de una manera rápida, y luego, dependiendo del monto de los beneficios, se distribuye a lo largo de la red. El sociólogo Michael Hechter evidencia que la solidaridad juega un papel integrador, y ésta es mayor en grupos pequeños cuando las recompensas consisten en algo intrínseco, como la aprobación social o la

protección ante un enemigo, que cuando son extrínsecas, como un pago material (Hechter, 1990). El paso de una red de relaciones a otra sucede por la comunicación de uno o varios individuos, pero frecuentemente llega incompleta, fuera de tiempo y hasta distorsionada; muchas veces generando incertidumbre y desconfianza hacia quienes la controlan y actúan con respecto a ésta (ilustración 1). Por supuesto, estas son acciones tanto conscientes como no conscientes sobre la relevancia de ser selectivos, pero siempre con el propósito de allegarse o establecer acuerdos en el corto plazo con quienes se sienten en confianza y obtener beneficios por encima o a costa de los demás.

Cuando la información llega a un individuo o un grupo de individuos, estos dan apertura y la comunican a su red de

Ilustración 1. Distribución selectiva de la información a través de redes sociales



Fuente: elaboración propia, 2008.

relaciones cercana o directa, por lo que al interior de ésta, la información generalmente fluye abiertamente, y fuera de la red se da de manera selectiva, ya que ante la posible oportunidad de integrarse otros más, disminuiría el esquema de beneficios, por lo que la información primero se distribuye sólo al interior. Posteriormente, al transcurrir el tiempo, se integran quienes se ven con posibilidades de aprovechar los recursos, no necesariamente se integran todos los miembros de la red (ilustración 1, red 1); entonces, se da apertura a que entren otros recomendados por miembros de la primera red. Para éste momento, las posibilidades de que se integren individuos de otras redes no es amplia, es limitada a la capacidad de aceptación del grupo en formación o en otros casos a los requisitos establecidos de los ofertantes de los recursos. Así aparecen los integrantes de una nueva red de relaciones, una vez que los intercambios a través de las reciprocidades se repiten y afirman. Tenemos entonces que esta nueva grupalidad ha sido formada selectivamente.

Se observó que aún en los casos donde la convocatoria para la formación de una organización fue amplia y abierta a toda la comunidad, siempre hay individuos que poseen mayor información, aquellos más cercanos o relacionados con las fuentes de información y son quienes van haciendo una convocatoria hormiga de convencimiento a otros cercanos pertenecientes a su red primera de relaciones. Además, las diferencias en las comunidades y la rivalidad entre los grupos son frecuentes, sean por consanguinidad, vecindad o actividad desarrollada (política, social o económi-

ca); de manera que si se controla mayor información y relaciones con la fuente de ésta, algún miembro de otro grupo es difícil que se integre de manera solitaria; en su caso, buscará liarse con otros de su confianza y luchará por los recursos o simplemente ni lo intentará, optará por la defección, pero puede incrementarse el descontento y la rivalidad.

Aunque el capital social, en una red de individuos favorece el acceso a los recursos y el alcance de los beneficios a través del trabajo en grupo, también es cierto que tanto los costos de participación como los beneficios de la misma no son equitativos a cualquier persona participante en la red o en el caso que nos ocupa, en la organización comunitaria. Hay evidencias de que ciertos grupos o facciones tienen mayores costos de participación, ya que las relaciones implican problemas de distribución y vinculación porque no nos hacen iguales sino que diferencian entre los que tienen mayores y menores posibilidades de vincularse a los otros y los modos en que los vínculos expresan roles con mejores o peores posibilidades de interacción (Corrochano, 2006).

En Kenia una evaluación participativa de la pobreza registró, en zonas rurales, más de 200 000 grupos comunitarios activos, pero debido a que la mayoría carecía de contactos con recursos externos, no lograban superar la pobreza (Narayan y Nyamwaya, 1996 [en Woolcock y Narayan, 2000:6]). Un informe del Banco Mundial sobre Ruanda menciona a más de 3 000 cooperativas y grupos agrícolas registrados como tales, además de unos 30 000 grupos informales, que, no

obstante, no estuvieron en condiciones de impedir una de las guerras civiles más horribles de la historia. En muchos países latinoamericanos, los grupos indígenas se caracterizan por un alto grado de solidaridad, sin embargo, siguen siendo víctimas de exclusión económica porque carecen de los recursos y el poder necesarios para cambiar las reglas del juego a su favor (Narayan, 1999 [en (Woolcock y Narayan, 2000:6)]). Estos grupos no pueden superar los efectos paralizantes del colonialismo, la corrupción, el aislamiento geográfico, la exclusión política y la polarización social (Woolcock y Narayan, 2000:6).

Otro ejemplo son las organizaciones comunitarias de mujeres que llevan a cabo actividades no tradicionales, ya que ellas enfrentan barreras socioculturales cuando toman la iniciativa de involucrarse en organizaciones que requieren realizar acciones fuera del hogar, en el espacio público identificado con los roles masculinos, principalmente. Las mujeres tienen que cubrir una serie de costos para participar en el grupo a pesar de las críticas familiares, de vecinos y de las dobles jornadas de trabajo: doméstico y en la organización (Sandoval, 2006).

En las comunidades de los casos de estudio, mayas y mazahuas, las mujeres tanto jóvenes como casadas, enfrentan el “decir de la comunidad”, donde su reputación es afectada y muchas veces puede llegar a resquebrajar las relaciones con su familia (el esposo, la suegra, las vecinas):

Salir de la casa es una decisión que no toman todas las mujeres porque es contradecir la norma, lo cual genera costos en ellas ante su familia y la comunidad. Quienes lo hacen

y persisten inician un proceso interno al identificar que es bueno y tienen derecho. En un taller sobre los derechos individuales, las mujeres expusieron que tenían derecho: a ‘salir a trabajar’, ‘salir y ser respetadas’, ‘no ser golpeadas’, ‘aprender y capacitarse’, ‘exigir los gastos’, ‘ser mantenidas con sus hijos’, ‘participar en las juntas’ y ‘derecho a hablar’. Estos elementos reflejan limitantes que han afectado a las mujeres (Sandoval, 2006:198).

Además del desgaste de la señalización de externos en la comunidad, también enfrentan costos al interior del grupo donde participan. Es costoso también para las socias cuidar que se respeten las reglas formales y no formales aceptadas por todas en el grupo, por ejemplo: la asistencia, la puntualidad y la calidad del trabajo de cada participante. Hay incentivos para no cumplir cuando se sabe que no hay control y que el sistema de recompensas no es claro o no es equitativo el trabajo llevado a cabo.

En suma, la participación en organizaciones no tradicionales, como mujer perteneciente a una comunidad con fuertes lazos de acción tradicionales entre sus miembros es contradecir la norma, lo cual genera costos en ellas ante su familia y comunidad para poder participar (Sandoval, 2006:197).

■ Conclusiones

Aunque en forma implícita la perspectiva comunitaria considera a las comunidades, sean las indígenas y otras “sólidas” en su sistema sociocultural, como entidades

homogéneas que incluyen y benefician a todos sus miembros de manera automática, hay una amplia bibliografía que demuestra la inequidad de castas, exclusión étnica y discriminación de género, —todas funestas situaciones que a menudo generan y perpetran las presiones que ejercen distintos sectores de una comunidad (Lugris, Natal y Sandoval, 2003)—. En este sentido, es necesario analizar desde una perspectiva holística y multidisciplinaria las relaciones de intercambio y los esquemas de inclusión y exclusión en las iniciativas grupales, intra y extragrupo. Como alude Bebbington, el capital social es un concepto que puede vincularse con otros cuerpos de teoría para aterrizarlos mejor y para enfocar nuestra atención en los actores y sus redes: cómo estas redes estructuran, por lo menos en parte, procesos de inclusión y exclusión, y cuáles son los mecanismos a través de los cuales la movilización de estas redes puede explicar cambios en el acceso a recursos y en las relaciones de poder (Bebbington, 2003:32). Además de identificar cómo se construyen y operan los mecanismos distinguidos en el capital social y la participación sostenida y cambiante lo largo del tiempo.

Es frecuente encontrar que la capacidad organizacional en los grupos comunitarios se ve mermada, debido a los costos de participación presentes al interactuar con otros, además de los efectos por el rezago educativo y las presiones económicas¹¹. Muchas de estas organizaciones, aunque

tienen un componente de formas de interacción intragrupo basadas en las reglas y formas de acción comunitarias de arraigo cultural, les ha resultado confrontativo el tratar de llevar funciones coordinadas enfocadas al logro de propósitos de beneficio común, de una manera constante y sostenible en el tiempo (Sandoval, 2005b:66). Este tipo de dificultades genera asimetrías por las diferentes posiciones y situaciones sociales de los miembros del grupos frente a otros (Sandoval, 2005a); por lo que hay que ir más allá de los aspectos positivos atribuidos al capital social, hay que escudriñar sobre los costos de participación, las relaciones de poder entre grupos y de género, que ayuden a dar cuenta de los grupos sociales, por ejemplo: para la generación de políticas públicas y la superación de la pobreza, entre otros.

Tenemos entonces que el capital social entraña tanto costos como beneficios. También estos lazos sociales pueden ser tanto un pasivo como un activo. Bourdieu señala que lo distintivo del capital social son los recursos ligados a una red durable de relaciones, mientras que Coleman ve el valor de las relaciones en cuanto a la información que proveen, no por el crédito que podría proveer en forma de obligaciones recíprocas. No obstante, se sostiene que ese tipo de relaciones sociales e instituciones son deseables, tienen externalidades positivas y se reconoce el potencial creado por las relaciones sociales para mejorar el desarrollo (Arriagada, 2003:17). No obstante, falta profundizar

¹¹ Se pueden encontrar numerosos ejemplos de organizaciones en Hernández-Díaz, Jorge (2001), Reclamos de identidad: la formación de las organizaciones indígenas en Oaxaca, Miguel Ángel Porrúa, México.

teórica y empíricamente en escenarios de conflicto, desintegración e inequidad social, las asimetrías en la participación, las brechas de género y la pobreza ¿qué podemos constatar bajo el enfoque analítico del capital social y las ausencias cómo las podemos abordar con diálogo entre disciplinas? Estos algunos de los pendientes en la tarea de investigación.

Referencias

- Ander-Egg, Ezequiel (1965), *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*. Buenos Aires. Lumen-Humanitas.
- Arriagada, Irma (2005), *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*, CEPAL.
- Barre, Marie-Chantal (1988 [1983]), *Ideologías indigenistas y movimientos indios*, Siglo XXI, México.
- Bourdieu, Pierre (1988), *Cosas dichas*, Gedisa Colección el Mamífero Parlante, serie mayor, Barcelona, España.
- Bourdieu, Pierre (1997), *Capital cultural, escuela y espacio social*, Siglo XXI, México.
- Cohen, Jean L. y Andrew Arato (2000), *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México.
- Coleman, James S. (1990), 'The Emergence of Norms', en: Michael Hechter, Karl-Dieter Opp y Reinhard Wippler (eds.) *Social Institutions. Their Emergence, Maintenance and Effects*, Aldine de Gruyter, New York, USA.
- Coleman, James S. (2000 [1988]), *Foundations of social theory*, Harvard College, USA.
- Conde, Carola (2000), ONG e instituciones financieras en México, en: *cuadernos de investigación sobre el tercer sector* no. 2, El Colegio Mexiquense, A.C., México.
- Corrochano, David H. (2006), El capital social como problema, en Butcher, Jacqueline y María Guadalupe Serna (coords.) *El tercer sector en México*, CEMEFI, México.
- Durston, John (2002), *El capital social campesino en la gestión de desarrollo rural: diádas, equipos, puentes y escaleras*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Flores, Margarita y Rello, Fernando (2002), *Capital social rural. Experiencias en México y Centroamérica*, CEPAL, UNAM, Plaza y Valdés, México.
- Foster, George M. (1972), *Tzintzuntzan*, FCE, México.
- _____, (1980 [1962]), *Las culturas tradicionales y los cambios técnicos*, FCE, México.
- Hechter, Michael (1990), The Emergence of Cooperative Social Institutions, en: Michael Hechter, Karl-Dieter Opp y Reinhard Wippler (eds.) *Social Institutions. Their Emergence, Maintenance and Effects*, Aldine de Gruyter, New York, USA.
- Hernández-Díaz, Jorge (2002), Las particularidades de los municipios con población indígena, en *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de estado*, SEDESOL, INDESOL, FLACSO-México, México.
- Homans, George Caspar (1961), *Social Behavior: Its Elementary Forms*, New York: Harcourt Brace & World, New York, U.S.A.
- Kliksberg, Bernardo y Luciano Tomassini (2000), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, BID Fundación Felipe Herrera, Argentina, Universidad de Maryland y FCE, USA.
- Loury, Glenn C. (2002), *The Anatomy of Racial Inequality*, Harvard University Press, U.S.A.
- Luhmann, Niklas y Raffaele De Giorgi (1998 [1992]), *Teoría de la sociedad*, 2ª edición, Editores Triana y Universidad Iberoamericana, México.
- Narayan, Deepa (1999), *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, Poverty Group of the World Bank.
- Natal, Alejandro Martínez y Adriana Sandoval Moreno (2004), Capital social: una revisión crítica para el estudio de la acción colectiva en OCB, en: *Documentos de discusión sobre el nuevo institucionalismo*, no. 8, El Colegio Mexiquense, A.C., México.
- Lugris, Jorge, Alejandro Natal y Adriana Sandoval (2003), Problemas de participación en las organizaciones civiles indígena campesinas, en: *Documentos de discusión sobre el tercer sector*, no. 25, El Colegio Mexiquense, A.C., México.
- North, Douglass C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.
- Ostrom, Elinor (2000), *El gobierno de los comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, CRIM, FCE, México.
- Portocarrero, Felipe y James Loveday (2006), Capital social: genealogía de un concepto, en: Butcher, Jacqueline y María Guadalupe Serna (coords.) *El Tercer Sector en México*, CEMEFI, México.
- Putnam, Robert D. (1994), *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*, Editorial Galac., Caracas, Venezuela.
- Putnam, Robert D. (2006), Participación cívica en una sociedad cambiante, en: Butcher, Jacqueline y María Guadalupe Serna (coords.) *El tercer sector en México*, CEMEFI, México.

- Sandoval Moreno, Adriana (2005a), Los dilemas de la participación ciudadana en organizaciones indígenas comunitarias, en: Esquivel, Edgar y Israel Covarrubias (coords.), *La sociedad civil en la encrucijada. Los retos de la ciudadanía en un contexto global*, Miguel Ángel Porrúa, Tecnológico de Monterrey, México.
- _____, (2005b), *Los dilemas de acción colectiva en organizaciones comunitarias*. Tesis doctoral, El Colegio Mexiquense, A.C., México.
- _____, (2006), Mujeres y costos de participación en grupos comunitarios: el caso de las mujeres mayas de Campeche, México, en: Butcher, Jacqueline y María Guadalupe Serna (coords.), *El tercer sector en México*, Cemefi, México.
- Seeley, John R., Sim, R. Alexander y Losley, Elizabeth W. (1956), *Crestwood Heights: A Study of the Culture of Suburban Life*, New York Basic Books Inc. Publishers, New York, U.S.A.
- Zapata Martelo, Emma (1998), Las organizaciones no gubernamentales (ONG'S) y el "empoderamiento" de las mujeres, en: Gopnzáles Bytrón, María Arcelia y Miriam Aidé Núñez Vera (coords.) *Mujeres, género y desarrollo*, Ed. EMAS, A.C., CEMIF, Universidad de Chapingo, México.

Hemerografía

- Gordon R., Sara (2005), Confianza, capital social y desempeño de organizaciones. Criterios para su evaluación, en: *Revista Mexicana de Ciencias Sociales y Humanidades*, Año XLVII, no. 193 enero-marzo.
- Olvera, Alberto (2001), Movimientos sociales prodemocráticos, democráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica, *Cuadernos de la sociedad civil* no. 6, Universidad veracruzana.
- Ostrom, Elinor y T. K. Ahn (2003), Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva, *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, 1/2003, México.

Fuentes electrónicas

- Woolcock, Michael y Deepa Narayan (2000), *Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo*, Banco Mundial, Disponible en: http://poverty2.forumone.com/files/13030_implicaciones.pdf consultada el 3 de octubre 2008.
- World Bank, *Social Capital working paper series*, Disponible en: <http://www.worldbank.org/socialdevelopment>

Adriana Sandoval Moreno

Doctora en Ciencias Sociales, maestra en Estudios Regionales y licenciada en Sociología. Desde el 2006 es investigadora asociada de tiempo completo en la UNAM: Unidad Académica de Estudios Regionales de la Coordinación de Humanidades, sede Jiquilpan, Michoacán.
E-mail: asandoval@humanidades.unam.mx

Características sociodemográficas y determinantes del uso de los servicios de salud por la población adulto mayor en México

■ Mauricio Padrón Innamorato

■ Patricia Román Reyes

Resumen

El objetivo de este trabajo es describir las características sociodemográficas y los determinantes del uso de los servicios de salud por parte de la población de 50 años y más en México. Se utilizó la Encuesta Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México (ENASEM, 2001), la cual proporciona datos de 13,460 personas pertenecientes a estas edades. Se analizaron las principales variables sociodemográficas de las personas que reportaron haber tenido un problema de salud durante el año anterior al levantamiento de la encuesta y se investigaron los principales determinantes de la utilización de los servicios de salud, a partir de la creación de un modelo de regresión logística. Además, a fin de explorar otras dimensiones de las experiencias, valores e intereses en el uso de los servicios de salud, se realizaron entrevistas en profundidad a personas mayores de 50 años. Los resultados muestran que los principales determinantes

del uso de servicios de salud son: tanto para hombres como para mujeres, el padecer una enfermedad crónica y contar con derechos a algún servicio de salud. Para las mujeres el contar con un mayor nivel educativo, estar casada y percibir su salud como mala aumenta las posibilidades de uso de los servicios. Para los hombres, a diferencia de las mujeres, que un hijo u otro familiar se haga cargo de los gastos derivados de la atención, aumenta la propensión a utilizar servicios sanitarios.

Palabras clave:

Adulto mayor,
Envejecimiento,
Servicios de salud.

Clasificación JEL: H51, I38, J24

Abstract

The aim of this paper is to describe the socio demographic characteristics and determinants of the use of health services by the population 50 years old and over in Mexico. We used the National Survey on Health and Aging in Mexico (ENASEM, 2001), which provides data for 13.460 persons belonging to these ages. The key demographic variables were examined, of those who reported having a health problem during the preceding year of the survey and we investigated the main determinants of the utilization of health services, from creating a logistic regression model. Furthermore, in order to explore other dimensions of the experiences, values and interests in the use of health services, in-depth interviews were conducted with people over 50 years old. The results show that the major determinants of the use of health services both for men and women are: people who suffer from a chronic illness and have the right to any health service.

For women, being more educated that is, having a better education, being married and the fact that they perceive their health as being poor, increases the likelihood of service use. For men, unlike women, the fact that his son or daughter or any other family member takes charge of the costs of his health care, increases the propensity to use health services.

Keywords:

Elderly,
Aging,
Health services.

Características sociodemográficas y determinantes del uso de los servicios de salud por la población adulto mayor en México¹

■ Mauricio Padrón Innamorato
■ Patricia Román Reyes

■ Introducción

El poder adquisitivo de la población y su pertenencia a la economía formal son dos determinantes para garantizar el poder de adquisición de servicios básicos por parte de la población, lo cual asegura un mínimo de bienestar y seguridad social en salud, sostienen los resultados de diversas investigaciones (Boekhold, 1985:74; Taket, 1992:90; SSA, 1992:105).

La naturaleza de los problemas de salud de la población adulta de 50 años y más es un foco importante de atención para el sector salud. La mayor frecuencia de padecimientos crónicos, su diagnóstico a edades cada vez más tempranas y la producción de distintos tipos de discapacidades darán lugar a una demanda de servicios más grande y compleja.

La atención de las instituciones enfrenta un doble problema: por un lado, en el primer nivel de atención es necesario prevenir los riesgos a edades más tempranas destacando los aspectos positivos de la salud para mejo-

rar la calidad de vida y disminuyendo tanto la discapacidad física como psicológica.

Por otro lado, el incremento en la prevalencia de las enfermedades crónicas genera una demanda de servicios altamente especializados, los cuales tienen elevados costos y que requieren además, de atención multidisciplinaria.

Según datos de 1983 para México, 79.0% de la población anciana residente en zonas urbanas y 67.0% de los habitantes en zonas suburbanas habían utilizado servicios médicos (Álvarez-Gutiérrez y Brown, 1983:89). Para el año 2000 se encontró que 81.8% de la población de 50 años y más declaró haber hecho uso de los servicios de salud (SSA, 2000:5).

Las sociedades latinoamericanas, a partir de mediados del siglo XX, invirtieron en la salud de la población económicamente activa por medio de servicios en este rubro diseñados para atender a los trabajadores y sus familias, pero no anticiparon las

¹Este trabajo se presentó originalmente en la VII Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México. La población ante los múltiples desafíos del cambio global. Sociedad Mexicana de Demografía, Universidad de Guadalajara. Jalisco, México. Con fines de esta publicación se hicieron algunas modificaciones al documento original presentado.

demandas de atención que resultarían de la transición demográfica, producto del aumento de la esperanza de vida, el descenso de la mortalidad infantil, materna y general, del mejoramiento de la nutrición y de la disminución de la fecundidad.

Remitiéndonos a los criterios del modelo social de Andersen (1978) sobre los determinantes de la utilización de los servicios de salud, podemos decir que este modelo incluye tres grupos de variables: las predisponentes, que abarcan las variables demográficas, de estructura social y las creencias de salud; las facilitadoras como el ingreso económico, el tipo de seguro médico, los recursos de la comunidad, las tasas médico/población, la localización geográfica y la densidad de población, y, por último, las de necesidad como son la percepción del estado de salud por el individuo y la identificación de la necesidad por un profesional de la salud.

Tomando como base este modelo, Wolinsky y Johnson (1991:348) y Palo Stoller (1992:1085), analizaron la situación de la utilización de servicios médicos por los ancianos en EUA. Wolinsky informó que la percepción del estado de salud es la causa decisiva para la utilización de servicios de salud y no encontró relación con el género, las visitas al médico, el vivir solo y el ser viudo. Por otro lado, la escolaridad sólo tuvo efecto directo sobre el número de visitas al médico; las personas con mayor grado de instrucción visitaron más veces al médico.

Por su parte, Stoller encontró que las mujeres consultaron más frecuentemente a los médicos que los hombres y que la escolaridad

fue el factor predictor más importante para explicar el contacto con un médico.

En este sentido, el Estudio Nacional sobre Salud y Envejecimiento, 2001 (ENASEM, 2001) brinda una buena alternativa para analizar la utilización de los servicios de salud de la población adulta y anciana en el ámbito nacional. El objetivo de este trabajo es mostrar las características sociodemográficas y analizar los determinantes del uso de los servicios de salud por la población de 50 años y más en México según variables de corte social, económico y demográfico con base en los resultados de la ENASEM 2001.

■ 1. Aspectos metodológicos

Esta investigación no pretende solamente ver procesos a nivel general y nacional, sino también quiere conocer en profundidad las especificidades que adoptan las conductas en la práctica. Aquí vale hacer una aclaración, este trabajo es fruto de un proceso que aun no acaba, por lo que las entrevistas que se presentan a lo largo de este escrito intentan dar algún sentido a los datos surgidos del trabajo cuantitativo, pero se recalca el hecho de que aún falta mucho trabajo por hacer. Además de lo anterior, si bien la fuente de información utilizada puede resultar algo desactualizada, lo importante de este trabajo es rescatar las cuestiones metodológicas que podrían servir de guía para futuros trabajos relacionados a este fenómeno.

Porque sabemos que las conductas de los individuos dependen de múltiples factores, disponibilidad de recursos, receptividad como resultado de sus experiencias, va-

lores e intereses particulares, realizar una investigación sobre los determinantes del uso de los servicios de salud, implica tomar en cuenta no sólo los aspectos demográficos de los individuos y la situación socio-económica en la que se encuentran, sino también diversas dimensiones del análisis. Por una parte se requiere del análisis cultural de la acción, lo que implica el uso de metodologías cualitativas que permitan recoger los aspectos relacionados con los valores, las percepciones y las representaciones de la población. Por la otra parte, es necesario registrar los recursos con que cuentan, ver sus características, formas de distribución y utilización en función de las características particulares de las personas, y ello implica recurrir al uso de metodologías cuantitativas. Un estudio de este tipo requiere, por lo tanto, de una combinación de metodologías de investigación, tanto cuantitativas, como cualitativas.

El Estudio Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México es un estudio prospectivo de panel sobre salud y envejecimiento en México, con representación nacional urbana/rural. La encuesta inicial fue llevada a cabo en el verano del año 2001, y la encuesta de seguimiento está planeada para la primavera o el verano del año 2003.

La encuesta inicial, utilizada en este trabajo, abarca una muestra a nivel nacional de la población mexicana de 50 y más años y sus cónyuges/compañeros sin importar su edad. Se llevó a cabo una entrevista directa a nivel individual, y se obtuvieron entrevistas por sustituto por motivos de salud o ausencia temporal que no permitieron una entrevista directa.

La ENASEM es representativa a nivel nacional de los 13 millones de mexicanos nacidos antes de 1951, así como de dos estratos de residencia: urbano y rural. Los informantes fueron identificados a partir de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE).

La ENASEM contiene información acerca de: antecedentes de salud y condiciones de vida en la niñez, educación, alfabetismo, historia migratoria, historia marital y de la familia: listados de todos los hijos (incluyendo los ya fallecidos). Para cada uno, sus atributos demográficos, indicadores resumen de salud actual y en la niñez, educación, actividad económica y migración. Experiencias migratorias de los padres y hermanos, transferencias: ayuda financiera y de tiempo proporcionada y recibida por el informante de sus hijos, indexado a cada hijo; ayuda financiera y de tiempo a los padres, aspectos económico: fuentes y cantidades de ingreso incluyendo salarios, pensiones, y ayudas del gobierno; tipo y valor de bienes.

Además de utilizar la ENASEM, como se mencionó anteriormente, se realizaron cuatro entrevistas en profundidad, dos a hombres y dos a mujeres los cuales fueron seleccionados según tipos contruidos a partir del análisis estadístico y teniendo en cuenta características personales que contribuyeran a explicar mejor los resultados del estudio.

En este sentido, se entrevistó a: 1) señor A de 62 años, trabajador independiente, casado, tres hijos de los cuales uno vive en el hogar, su mujer es ama de casa, tiene primaria terminada y ningún año de secundaria,

su estado de salud es bueno, sin diagnóstico de enfermedades crónicas; 2) señor E de 70 años, jubilado, dos hijos los cuales viven de forma independiente, es viudo, tiene secundaria sin terminar y padece de diabetes aunque dice que su salud es buena; 3) señora S de 61 años, trabajadora administrativa, casada, vive con dos hijos de los cuatro que tiene, cuenta con bachillerato terminado, su estado de salud es bueno según su percepción, padece de hipertensión arterial diagnosticada hace 3 años y 4) señora R de 84 años, viuda, sin ingresos, vive en la casa de su hija con tres nietos y su yerno, no tiene ningún grado de escolaridad, percibe su estado de salud como malo, padece de diabetes, hipertensión, problemas cardíacos, artritis y reuma.

Las entrevistas se realizaron en las viviendas de los informantes, fueron grabadas con el permiso expreso de las personas. Sólo en el caso 3 fue necesario regresar al domicilio para finalizar la entrevista que se interrumpió por cuestiones de tiempo de la entrevistada, las demás se realizaron en una sola sesión de aproximadamente una hora cada una.

■ 2. Resultados

La ENASEM 2001 contiene información de 13 460 personas de 50 años y más, de las cuales 46.7% son hombres y 53.3% son mujeres. La distribución de éstas por grupos de edad y sexo según zona de residencia urbana y rural (cuadro 1), no mostró, en general diferencias significativas, salvo en el grupo 50-54 donde los hombres urbanos representan 27.6% y los rurales 19.6% ($p < 0.05$), y en el grupo de 75 años y más

donde en el ámbito rural los hombres son 17.5% y las mujeres 16.8% contra 10.9% y 12.0% respectivamente en el ámbito urbano ($p < 0.05$).

La escolaridad arrojó diferencias según el ámbito de residencia de la población, se encontró que, para aproximadamente la mitad de las personas el grado alcanzado es el de primaria, mientras que para el ámbito rural 37.3% de los hombres y 46.9% de las mujeres declararon no tener ningún grado de escolaridad en comparación con 15.0% y 20.0% de hombres y mujeres de zonas urbanas ($p < 0.05$). El llegar a secundaria o pasar este grado es más factible para los pobladores de zonas urbanas, donde 35.4% de hombres y 28.6% de mujeres lo han conseguido contra 12.6% y 26.7% de hombres y mujeres respectivamente en áreas rurales ($p < 0.05$).

Respecto del estado civil, gran parte de los hombres entrevistados están casados o unidos (82.2% en zonas urbanas y 76.2% en zonas rurales ($p < 0.05$)) y se declararon viudos 8.5% y 12.6% respectivamente según ámbito de residencia ($p < 0.05$).

Para las mujeres la importancia de la viudez es mayor (28.3% para las urbanas y 26.7% para las rurales con un valor de $p < 0.05$), mientras que el estar casadas o unidas representa según el ámbito de residencia una proporción menor que para su contraparte masculino ($p < 0.05$), siendo 50.1% de las mujeres urbanas las que se encuentran en este estado marital y 60.1% de las habitantes de zonas rurales.

Cuadro 1. Características sociodemográficas de la población de 50 años y más según sexo y ámbito de residencia. México, 2001

	Ámbito urbano		Ámbito rural	
	Hombre %	Mujer %	Hombre %	Mujer %
Grupos de edad	(n=2 693)	(n=3 370)	(n=3 595)	(n=3 802)
50 – 54	27.6	25.8	19.6	24.1
55 – 59	21.8	23.2	20.7	20.3
60 – 64	15.1	17.2	17.2	17.6
65 – 69	14.2	12.4	15.2	13.1
70 – 74	10.4	9.4	9.8	8.1
75 y más	10.9	12.0	17.5	16.8
Grado de escolaridad	(n=2 693)	(n=3 370)	(n=3 584)	(n=3 791)
Ninguno	15.0	20.0	37.3	46.9
Primaria	49.6	51.4	53.5	47.1
Secundaria y más	35.4	28.6	9.2	6.0
Estado civil	(n=2 585)	(n=3 338)	(n=3 352)	(n=3 751)
Soltero	3.1	6.9	3.9	3.8
Actualmente unido	82.2	50.1	76.2	60.1
Alguna vez unido	6.3	14.7	7.2	9.4
Viudo	8.5	28.3	12.6	26.7
Condición de actividad	(n=2,678)	(n=2,530)	(n=3,536)	(n=2,274)
Trabaja	65.4	34.4	73.0	33.5
No trabaja	34.6	65.6	27.0	66.5
Percepción del estado de salud	2,530	3,190	3,139	3,437
Buena	47.9	37.7	38.0	26.9
Regular	40.6	48.9	43.0	52.5
Mala	11.5	13.4	19.0	20.7
Diagnostico de enfermedad crónica	(n=2 600)	(n=3 292)	(n=3 325)	(n=3 597)
Sí	45.1	63.4	42.7	60.1
Derechohabiciencia	(n=2 642)	(n=3 315)	(n=3 568)	(n=3 774)
Sí	70.9	74.7	36.4	38.6
Uso de servicios de salud	(n=2 694)	(n=3 370)	(n=3 592)	(n=3 797)
Hospitalización	1.3	1.0	0.7	1.7
Consulta médica	51.5	66.3	46.3	60.4
Ambos	7.3	8.8	5.7	6.6
Ninguno	39.9	23.9	47.3	31.3
Realización del pago	(n=1 607)	(n=2 552)	(n=1 890)	(n=2 588)
Hijo(a)	6.7	23.3	12.9	28.6
Entrevistado o cónyuge	50.9	42.4	56.1	44.6
Otro	1.4	2.0	1.8	2.1
No pagó	41.4	32.4	29.2	24.8

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México, 2001.

En lo referente a la condición de actividad 65.4% de los hombres urbanos y 73.0% de los rurales se reportaron como trabajadores en comparación con 34.6% de las mujeres habitantes de áreas urbanas y 27.0% de las que viven en zonas rurales ($p < 0.05$).

En cuanto a la percepción que tienen las personas en relación a su estado de salud, se puede ver que no sólo existen diferencias en cuanto a sexo, sino también en función del ámbito de residencia, 49.7% de los hombres urbanos perciben su salud como buena contra 38.0% de sus pares rurales ($p < 0.05$). Las mujeres rurales son las que perciben peor su estado de salud siendo 20.7% del total contra 13.4% de sus pares urbanas ($p < 0.05$).

Resultados similares encontraron Borges-Yáñez y Gómez-Dantés (1998:22), en un estudio realizado a partir de la Encuesta Nacional de Salud II (ENSA II, 1994), donde los autores reportaron que son los hombres quienes manifiestan tener mejores condiciones de salud, y dentro de esta población los que residen en el ámbito urbano perciben su salud como en mejores condiciones que los residentes en áreas rurales. La misma tendencia es presentaba por Monterrubio Gómez y Lozano Ascencio (2001:21), quienes indican que son más las mujeres que perciben su estado de salud como malo (21.0%) en comparación con los hombres (17.6%).

Una cuestión que se debe resaltar es que esta percepción está positivamente relacionada con la edad de las personas, así, en la gráfica 1, se aprecia cómo la peor percepción del estado de salud aumenta con la edad de las personas, pre-

sentando la tendencia inversa la buena percepción que los individuos pueden tener ($p < 0.05$).

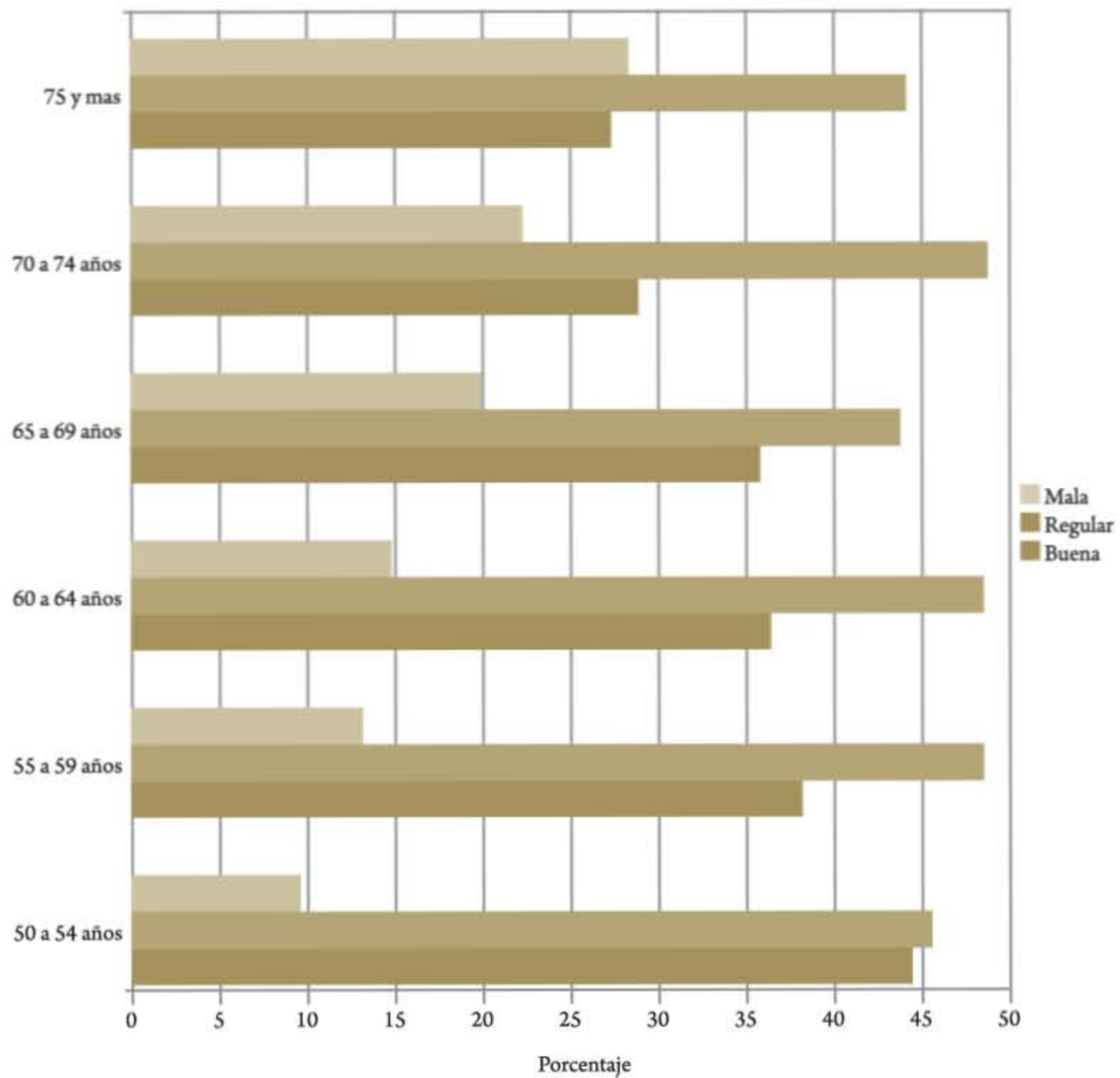
En el cuadro 1, también se puede ver que para la mayoría de las mujeres sin importar su ámbito de residencia (63.4% urbanas y 60.1% rurales), en algún momento de sus vidas se les diagnosticó una enfermedad crónica por parte de algún médico, cuestión que se verifica al tener en cuenta diversos estudios que demuestran que son las mujeres las que padecen más enfermedades, como hipertensión arterial o diabetes (Borges-Yáñez y Gómez-Dantés, 1998:15; SSA, 1992:74).

La condición de derechohabencia arrojó diferencias por lugar de residencia de las personas entrevistadas. Se encontró entonces que 70.9% de los hombres y 74.7% de las mujeres urbanas tiene alguna afiliación institucional, mientras que sólo 36.4% de los hombres rurales y 38.6% de las mujeres cuentan con derechos a algún servicio de salud ($p < 0.05$).

Resultados que van en la misma dirección fueron encontrados por otros investigadores, (Monterrubio Gómez y Lozano Ascencio, 2001:21; Taket, 1992:93, y la SSA, 1992:108), resaltando que son más las mujeres que tienen derecho a servicios de salud en relación con los hombres.

En cuanto al tipo de servicio utilizado por los entrevistados, se encontró que más de la mitad de las mujeres, tanto en el ámbito rural como en el urbano (60.4% y 66.3% respectivamente), hicieron uso de la

Gráfica 1 . Percepción del estado de salud según grupos de edad. México, 2001



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México, 2001.

consulta médica, en contraposición a aproximadamente la mitad de los hombres en ambos lugares de residencia. Sólo alrededor de 1.0% de la población, sin importar ni el sexo ni el área de residencia, hicieron uso únicamente de la hospitalización, y entre 5.7 y 8.8% de los entrevistados reportan

haber utilizado tanto la consulta médica como la hospitalización. Estos resultados coinciden con los encontrados por los estudios antes mencionados.

El pago de los servicios utilizados, fue realizado en 50.9% de los hombres urbanos

y en 56.1% de los rurales por ellos mismos o por sus cónyuges, para las mujeres esta forma de pago descende un poco y se sitúa en 42.4% para las urbanas y 44.6% para las rurales. La diferencia entre hombres y mujeres en la forma de pago anterior, se compensa de alguna manera en la categoría que indica el pago realizado por alguno hijo o hija, donde para las mujeres urbanas este representa 23.3% y para las rurales 28.6%, siendo para los hombres rurales de 12.9% y para los urbanos de 6.7 por ciento.

No se encontraron investigaciones que verifiquen o refuten estos resultados, lo que sugiere tomar en consideración esta cuestión con mayor profundidad, ya que se entiende que esta variable podría ser de gran utilidad para explicar si la utilización de servicios de salud en este tipo de población responde en alguna medida al gasto derivado de esto y de quién es responsable del desembolso monetario.

El cuadro siguiente muestra los resultados para los modelos de regresión logística (se corrió un modelo para cada uno de los sexos), creados para analizar los determinantes del uso de los servicios de salud, teniendo como variable a ser explicada la dicotomía no uso – uso (con valores 0, 1 respectivamente) y donde ambos modelos resultaron altamente significativos en términos estadísticos, como se puede ver en el cuadro 2.

También cabe resaltar que el porcentaje total predicho por el modelo realizado para los hombres es de 74.3% y para las mujeres 79.6%, presentando un mejor equilibrio el modelo para los hombres.

Aquí vale hacer una aclaración final, antes de pasar a la discusión de todos estos resultados, recordemos que este tipo de análisis permite ver la influencia de una variable manteniendo las demás constantes, es decir, permite apreciar en que medida una variable juega un papel importante en la explicación de un fenómeno cuando las demás se mantienen en un valor dado.

En primer lugar debemos hacer referencia a que el ámbito de residencia no es una variable significativa en ninguno de los dos modelos, y la escolaridad, el estado civil y la condición de actividad no son significativas en el modelo de regresión para los hombres (cuadro 2).

En el estudio de Borges-Yáñez y Gómez-Dantés (1998:20), SSA (1992:174), donde se realizó un análisis de regresión logística para la población total, las variables mencionadas en el párrafo anterior tampoco resultaron significativas, lo que estaría indicando que no son pertinentes para explicar los determinantes del uso de los servicios de salud para la población mayor de 50 años en México.

La variable grupos de edad, resulta significativa en términos estadísticos para ambos modelos, aunque no todas las categorías lo son. Para los hombres el pertenecer al grupo 60-64 años hace que la propensión a utilizar los servicios de salud disminuya respecto a los de 50 a 54 años. Lo mismo sucede para las mujeres pero para las que se encuentran en el grupo 70-74 años de edad, es decir, para aquellas que son diez años mayores que su contraparte masculinos.

Una posible interpretación en este sentido es que para los hombres la edad legal para retirarse de sus ocupaciones son los 65 años, el encontrarse en edades próximas a este evento podría influir en su estado no tanto físico, sino psicológico y percibir su estado de salud como bueno, como una forma de soslayar el próximo de cambio de condición (de activo a no activo). Esto en el entendido de que el hecho de retirarse de la vida laboral trae aparejado un cambio en el ritmo de vida, una disminución en la actividad física, menor contacto social, etc., cuestión reportada en algunos trabajos previos (Mulley, 1995:1412; Mapelli, 1993:1001).

En este sentido, en palabras del señor A (62 años, casado, trabajador independiente, con educación primaria):

Yo voy a trabajar hasta que me muera, si voy al médico me va a decir que me tengo que cuidar y que no trabaje tanto,[...] si me quedo en mi casa me peleo todo el tiempo con mi mujer y me enfermo de cualquier cosa.

La escolaridad tiene significancia para las mujeres, y se puede ver en el cuadro de resultados de la regresión que para ellas el pasar de no tener ningún nivel educativo a contar con la primaria, hace que las posibilidades de utilizar algún servicio de salud aumenten. El haber llegado a la secundaria o más, no arroja diferencia.

Las mujeres, en términos generales, están más familiarizadas con los servicios de salud, por cuestiones de género (embarazo y parto, por ejemplo) y por padecer ciertas enfermedades a las cuales son más propensas, como hemos visto, es así que

pensamos que una mayor escolaridad las pone en una situación de mayor conocimiento del cuerpo y de una mayor conciencia del cuidado de su salud.

Esta afirmación puede corroborarse con lo dicho por la señora S (61 años, casada, trabajadora con bachillerato terminado):

Desde que tuve a mi primer hijo voy al ginecólogo por lo menos cada año,[...] claro que cuando me siento un poco mala voy a que el médico me vea, sólo para quedarme tranquila.

En cambio, la señora R (84 años, viuda, no trabaja y no tiene ningún grado de escolaridad) manifestó:

Yo me siento bien, y cuando me siento mal me tomo un tesito y me siento bien de nuevo, [...] los doctores no saben nada y siempre te quieren hacer tomar porquerías.

También para las mujeres es importante el estado civil actual. Para aquellas que están unidas al momento de la encuesta la propensión de usar servicios de salud aumenta en comparación con las que permanecen solteras, sucediendo lo contrario con las que son viudas. Para estas últimas, las posibilidades de utilizar algún servicio disminuyen al compararlas con las que no tienen pareja conyugal.

Esto puede estar asociado al rol que cumplen las mujeres dentro del hogar, ya que éstas en ocasiones hacen las veces de cuidadoras y de mediadoras entre la vida privada y la vida pública, en este caso referida a la utilización de servicios de salud. Este rol que uno tendería a pensar esta ligado a los hijos, no en todos los casos es cierto, ya que muchas

veces también este rol es desempeñado por la pareja conyugal.

Así lo dice en entrevista el señor E (70 años, viudo, jubilado con escolaridad secundaria):

Cuando vivía mi mujer era ella la que hacía la cita con el médico y me decía: mañana vamos a ver al doctor, ahora yo no lo hago, si me siento mal le hablo a mi vecina que es enfermera.

La condición de actividad, resultó significativa únicamente para las mujeres, muestra que las que aún reportan estar trabajando tienen menos posibilidades de hacer uso de los servicios de salud, contra aquellas que no realizan actividades en el mercado laboral, o por lo menos que consideran que sus actividades no son trabajo.

Estar trabajando puede representar una falta de tiempo para dedicarle a cuestiones no planificadas en lo cotidiano, como podría ser una crisis de salud, es así que los resultados de la regresión muestran que son las mujeres “activas” las que menos acuden a los servicios de salud.

La señora S (61 años, casada, trabajadora con bachillerato terminado):

Cuando voy al médico tengo que arreglar en mi trabajo para faltar, cuando no puedo arreglar y tengo que ir de todas maneras, a veces voy a uno privado...no siempre puedo pagarlo y si falto a mi trabajo sin arreglar se enojan.

La variable percepción del estado de salud, resultó muy significativa en términos estadísticos para ambos modelos, aunque con diferencias entre hombres y mujeres. Se puede ver que los hombres al percibir

su condición de salud como regular, en contraste con aquellos que creen que es buena, hace que sus posibilidades de uso disminuyan en 0.56, y los que creen que su estado es malo, también en relación a una buena percepción la propensión de uso de servicios disminuye en 0.31.

Para las mujeres que perciben su estado de salud como regular también disminuye la propensión de uso de servicios, aunque en menor medida que para los hombres, en 0.39 al compararlas con aquellas que la ven como buena. La siguiente categoría (percepción mala del estado de salud), no resulta estadísticamente significativa para ellas, pero es interesante ver que el signo del coeficiente es positivo, lo que indicaría que la peor condición de salud en las mujeres hace que utilicen en mayor medida los servicios médicos.

Como era de esperarse, contar con un diagnóstico de alguna enfermedad crónica, hace que la propensión a usar algún servicio de salud aumente para ambos grupos de población, pero las diferencias son importantes según el sexo. Así se puede apreciar que para los hombres contar con este diagnóstico hace que la posibilidad de uso aumente 2.47, mientras que para las mujeres este incremento es menor, de 1.97% en comparación con las que no padecen de enfermedades crónicas o por lo menos aún no han sido diagnosticadas.

El padecer alguna enfermedad crónica obliga, en la mayoría de los casos, a llevar un control médico, sea por la realización

Cuadro 2. Uso de los servicios de salud por la población mexicana de 50 años y más, 2001
(Resultados de los modelos de regresión logística)

Variables en la ecuación	Hombres			Mujeres		
	β	Exp. (β)	Sig.	β	Exp. (β)	Sig.
Ámbito de residencia			+			+
Rural	---	1.000		---	1.000	
Urbano	0.017	1.017	+	-0.097	0.907	+
Grupos de edad			*			*
50 - 54	---	1.000		---	1.000	
55 - 59	-0.176	0.837	+	-0.094	0.909	+
60 - 64	-0.258	0.772	**	-0.108	0.897	+
65 - 69	0.057	1.059	+	-0.120	0.886	+
70 - 74	-0.092	0.911	+	-0.415	0.660	**
75 y más	-0.066	0.935	+	-0.083	0.919	+
Escolaridad			+			**
Ninguno	---	1.000		---	1.000	
Primaria	-0.039	0.961	+	0.262	1.299	**
Secundaria y más	-0.001	0.998	+	0.043	1.044	+
Estado civil			+			***
Soltero	---	1.000		---	1.000	
Actualmente unido	-0.003	0.996	+	0.678	1.970	***
Alguna vez unido	-0.050	0.950	+	0.123	1.131	+
Viudo	-0.298	0.741	*	-0.256	0.774	**
Condición de actividad			+			**
No trabaja	---	1.000		---	1.000	
Trabaja	-0.070	0.932	+	-0.183	0.832	**
Percepción del estado de salud			***			***
Buena	---	1.000		---	1.000	
Regular	-0.819	0.440	***	-0.499	0.606	***
Mala	-0.373	0.688	***	0.081	1.084	+
Enfermedades crónicas			***			***
No	---	1.000		---	1.000	
Sí	0.902	2.466	***	0.6762	1.966	***
Derechohabencia			***			***
No	---	1.000		---	1.000	
Sí	1.072	2.922	***	1.0298	2.800	***
Realización del pago			***			***

continúa...

Cuadro 2. Uso de los servicios de salud por la población mexicana de 50 años y más, 2001 (Resultados de los modelos de regresión logística) (continuación).

Variables en la ecuación	Hombres			Mujeres		
	β	Exp. (β)	Sig.	β	Exp. (β)	Sig.
No pagó	---	1.000		---	1.000	
Entrevistado o cónyuge	-1.668	0.188	***	-2.391	0.091	***
Otro	0.191	1.211	+	-0.532	0.587	+
Hijo(a)	0.150	1.162	+	-0.872	0.417	**
Constante	0.991		**	1.866		***
N	5.319			4.375		
-2 Log likelihood	5663.36			4039.08		
% de uso predicho	82.91			94.92		
% de no uso predicho	62.05			33.16		
% total predicho	74.34			79.56		

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México, 2001.

de un tratamiento o por el control que ésta implique, es así que estos padecimientos hacen que la consulta en instituciones sanitarias sea, si bien no permanente, sí constante. Dijo el señor A (62 años, casado, trabajador independiente, con educación primaria):

Yo tengo diabetes y me tengo que cuidar en lo que como y además tengo que caminar mucho, al médico voy sólo para que me cheque una vez cada tanto,...pero no me gusta ir porque siempre sale con que tengo que dejar de tomar y de trabajar tanto.

La variable derechohabencia, también muestra, a través de sus coeficientes, lo que se esperaba, es decir, tanto para hombres como para mujeres, el tener derecho a algún servicio público de salud hace que la propensión a usarlos aumente considerablemente, siendo en este caso también mayor para ellos que para ellas. Para los hombres ésta aumenta en 2.92 mientras que para las mujeres el incremento es de 2.80.

Contar con servicios gratuitos permite el uso de éstos sin gastos excesivos, lo que facilita de alguna manera, el control del presupuesto cuando se presentan eventos inesperados que obligan a la realización de gastos no previstos, como son los problemas de salud.

Por último, la variable realización del pago que resulta altamente significativa para ambos modelos, arroja diferencias al analizarla por categorías. Así se puede ver que, tanto para hombres como para mujeres, el desembolso de dinero por ellos o por sus cónyuges hace que la propensión a asistir a alguna institución de salud disminuya en comparación con la población que no tiene que hacer este gasto.

Pero cuando el pago es realizado por algún hijo o hija, o incluso por otro miembro de la familia, para los hombres esto contribuye a un mayor uso de los servicios, visto en términos del signo del coeficiente, y para las mujeres esto hace que la propensión

descienda, siendo significativo el hecho cuando el pago es filial.

Para los hombres la ayuda que pueden recibir de los hijos remite a cuestiones de reciprocidad, es decir, que éstos piensan que los hijos deben “devolver”, de alguna manera, lo que los padres le dieron durante mucho tiempo y una forma de hacerlo es en términos económicos. Sin embargo, para las mujeres, significa una cuestión de orgullo, mientras puedan vivir sin la ayuda de otras personas y valerse por sí mismas, no recurrirán a estos apoyos.

Así, ambas mujeres entrevistadas coincidieron en que mientras puedan hacer las cosas solas las harán, cuando no puedan verán qué hacen, en palabras de la señora R (84 años, viuda, no trabaja y no tiene ningún grado de escolaridad):

Yo no necesito que nadie haga nada por mi, y si quiero algo y no puedo pagarlo, pues no me lo compro y ya.

La postura de los hombres entrevistados, también coincidente entre ellos, es diferente a la de las mujeres, confirmando lo dicho anteriormente, palabras del señor A (62 años, casado, trabador independiente, con educación primaria):

Si mis hijos me quieren dar algo, por mi está bien, para eso los crié trabajadores.

■ Discusión y conclusiones

Los resultados derivados del análisis de la ENASEM (2001), permiten identificar los factores asociados con la utilización de servicios por la población de 60 años y más

y compararlos con los perfiles informados en estudios realizados en otros países.

La distribución por estado civil muestra un patrón que se informa en otros países, (Steel *et al.* 1992:1092; Jylä, 1989:160) donde la mayoría de las mujeres ancianas son casadas, o bien, son viudas, debido principalmente a la mayor esperanza de vida. En cuanto a la distribución de la población anciana por género, no se encontraron diferencias por zona de residencia (urbana o rural), esto es, las condiciones asociadas con la mayor sobrevivencia de las mujeres respecto de los hombres están presentes tanto en zonas urbanas como en rurales. Por ocupación se observó que el mayor número de inactivos se encuentra en las zonas urbanas, debido a que la mayoría de los habitantes de zonas rurales no tienen una edad “obligada” para retirarse.

Retirarse de la vida económicamente activa significa un cambio drástico en la vida de una persona, modifica su ritmo de vida, disminuye la actividad física e intelectual así como el ingreso económico, hay menor contacto con amigos o compañeros del trabajo, cuestiones todas que, después de cierto tiempo, pueden conducir a la depresión repercutiendo en la percepción del estado de salud (Mulley, 1995:1412; Mapelli, 1993:1007). Así, en la ENASEM, 11.5% de hombres urbanos y 19.0% de los rurales consideran su salud mala.

Las mujeres utilizan más los servicios médicos, lo cual se podría explicar por los cambios fisiológicos que acompañan su envejecimiento y por la mayor prevalencia de padecimientos como la hipertensión y

la diabetes (Bianco, 1990:215). Hay un número creciente de viudas que generalmente viven con una pensión muy reducida; las mujeres sufren mayores discapacidades, y, con mayor frecuencia, son víctimas de la violencia. Hay estudios que muestran que las mujeres en edades avanzadas tienden a sufrir más discapacidades y por mayor tiempo que los hombres (SSA, 1993:48).

La cobertura de los servicios de salud para la población de 60 años es desigual por lugar de residencia. Las características de los ancianos en las zonas rurales muestran la inequidad en la prestación de servicios: 64.0% de los hombres y 61.0% de la mujeres carecen de seguridad social y lo anterior se debe a problemas de accesibilidad, disponibilidad y calidad de los servicios de salud en zonas rurales, y ello es comparable con las experiencias de otros países (Kekki, 1982:801).

La ENASEM comparte los hallazgos de los estudios de Wolinsky (1991:354) y Palo Stoller (1992:1085), presentados en la introducción de este trabajo, al encontrar que estar enfermo es el principal factor que determina la búsqueda de atención médica por los ancianos, a pesar de que las definiciones utilizadas en estos estudios no incluyen el contacto con un médico en las semanas previas a la entrevista. Los resultados señalan que actualmente gran cantidad de ancianos no cuenta con seguridad social, no son económicamente activos y, además, muchos padecen enfermedades crónicas que requieren de vigilancia y atención médica permanente y especializada por parte del personal de salud.

Ciertamente las necesidades de atención aumentarán en el futuro, y el perfil de morbilidad y mortalidad demandará un tipo de servicio de alto costo, tecnológicamente dependiente y con escaso impacto en la salud de la población general. La infraestructura de servicios para satisfacer dicha demanda, por otro lado, no está estratégicamente localizada y, por el otro, no existe el personal de salud preparado para atender de manera integral la salud de la población adulta y del anciano.

Por lo anterior, se requiere conocer las proyecciones de población y realizar estudios sobre la utilización de servicios, para diseñar modelos de prevención, atención y cuidado de la salud que se puedan aplicar a la población de mayor edad.

Asimismo, es necesario promover el desarrollo de más investigaciones para conocer las características de salud, las necesidades de atención, así como el costo-beneficio de las diferentes alternativas de atención, en el hogar, en casas-hogar, en centros de salud y en hospitales, que ayudarán a enfrentar esta problemática de salud cuyas dimensiones no han sido correctamente valoradas.

Es útil, además, conocer la experiencia de otros países respecto a la atención a la salud de los ancianos considerando los modelos alternativos que se están utilizando, el desarrollo de programas de servicio, sus características y los problemas que se han presentado en su instrumentación, así como los resultados de las evaluaciones que se han realizado. No es cuestión sólo de crear más y mejores servicios, sino también de inculcar una cul-

tura de la salud: informar, educar y practicar desde la infancia conductas de salud enfocadas a la prevención y diagnóstico temprano de enfermedades.

Al mismo tiempo, es necesario echar a andar programas que ayuden al anciano a tener una mejor calidad de vida, ya que muchos padecen enfermedades complejas y dolorosas que hay que diagnosticar, tratar y curar. Esto implica una gran inversión de recursos encaminados a tratar en primera instancia y a prevenir en un plazo mayor.

La vejez debe disfrutarse con más años de vida y de mejor calidad, con la certeza de que serán años verdaderamente agradables en los que una vida de trabajo constante se vea recompensada con la capacidad para realizar todas aquellas actividades recreativas de las que no se pudo disfrutar en otra época de la vida.

Referencias

- Bianco M., (1990), *Morbidity and mortality of midlife in Argentina. Health aspects. Midlife and older women in Latin American and Caribbean*, Pan American Health Organization, Washington, DC, USA.
- Secretaría de Salud, (1993), *Estadísticas vitales 1992*, Subsecretaría de Coordinación y Desarrollo, Dirección General de Estadística Informática y Evaluación, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Dirección General de Estadística, México.
- Secretaría de Salud, (1994a), *Encuesta Nacional de Salud II*, SSA, México.
- _____, (1994b), *La transición en salud. Origen, rumbo y destino*, Cuadernos de Salud, Secretaría de Salud, México.
- _____, (1994c), *Encuesta Nacional de Adicciones III*, Drogas médicas, Dirección General de Epidemiología, Secretaría de Salud, México.
- _____, (1995), *Encuesta Nacional de Enfermedades Crónicas 1993*, 2a. ed., Dirección General de Epidemiología, Secretaría de Salud, México.
- _____, (2000), *Encuesta Nacional de Salud, Resultados preliminares de la base de datos*, Secretaría de Salud, México.

Hemerografía

- Álvarez-Gutiérrez R y Brown M., (1983), Encuesta de las necesidades de los ancianos en México, *Salud Pública de México*, no. 45, pp. 89-94.
- Andersen R. y Aday L., (1978), Access to Medical Care in the U. S.: Realized and Potential. *Med Care*, Julio 17(7), 533-46.
- Arredondo A y Meléndez V., (1992), Modelos explicativos sobre la utilización de servicios de salud: revisión y análisis, *Salud Pública de México*, Vol. 34(1), 36-48.
- Boekholdt M., (1985), Cuando la atención primaria no basta. El desafío de proporcionar a las personas ancianas una atención institucional accesible, económica y de calidad. Hacia el bienestar de los ancianos, *Publicación científica*, no. 492, Washington, D.C.: Organización Mundial de la Salud, 71-76.
- Borges-Yañez A. y Gómez Dantés H., (1998), Uso de los servicios de salud por la población de 60 años y más en México, *Salud Pública de México*, no. 40, 13-23.
- Jylhä M y Aro S., (1989), Social Ties and Survival Among the Elderly in Tampere, Finland, *Int J Epidemiol*, no. 18(1), 158-164.
- Kekki P., (1982), Use of Illness-Related Ambulatory Physician Services in Finland, *Med Care*, Vol. 20(8), 797-808.
- Mapelli V., (1993), Health Needs, Demands for Health Services and Expenditures Across Social Groups in

- Italy: An Empirical Investigation, *Soc Sci Med*, 36(8), 999-1009.
- Mulley G.P., (1995), Preparing for Late Years, *Lancet*, 345(8962), 1409-1413.
- Palo Stoller E., (1992), Patterns of Physician Utilization by the Elderly: A Multivariate Analysis, *Med Care*, 20(11), 1080-1089.
- Steel K; Markson E; Crescenzi C; Hoffman S; Bissonnette A., (1992), An Analysis of Types and Costs of Health Care Services Provided to an Elderly Inner-City Population, *Med Care*, 20(11), 1090-1100.
- Taket A. R., (1992), Resource Allocation Problems and Health Services for the Elderly, *World Health Stat Q*, 45(1), 89-94.
- Wolinsky F y Johnson R., (1991), The Use of Health Services by Older Adults, *J Gerontol*, 46(6), S345-S357.

Fuentes electrónicas

- Monterrubio Gómez y Lozano Ascencio, (2001), Utilización y disponibilidad de los servicios de salud en México, *Demos*, no. 14, 21-22. Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/dms/no14/DMS01409.pdf>

Mauricio Padrón Innamorato

Doctor en Estudios de Población por el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México, actualmente se desempeña como Investigador de Tiempo Completo del Área de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Correo postal: Ciudad Universitaria, Circuito Mario de la Cueva s/n, C.P. 04510, Distrito Federal, México.

Teléfono laboral: (05552) 5665 2436 y 5622 7457.

E-mail: mauriciopadron@gmail.com

Patricia Román Reyes

Doctora en Estudios de Población por el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México. Profesora Investigadora del Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).

Correo postal: Paseo Tollocan s/n, Cerros de Coatepec, Ciudad Universitaria, C.P. 50100, Toluca, Estado de México.

Teléfono laboral: (01722) 215 36 66.

E-mail: promanreyes@yahoo.com.mx

Los Autores

Alfonso Iracheta Cenecorta

Arquitecto por la Universidad Autónoma del Estado de México; maestro en Planeación Urbana, por la Universidad de Edimburgo, Escocia; doctor en Estudios Regionales por la Universidad de Varsovia, Polonia; se especializó en Planificación Regional del Desarrollo en Buenos Aires, Argentina; en Administración Metropolitana en Río de Janeiro, Brasil en la Fundación Getulio Vargas, y en Medio Ambiente y Desarrollo, en México. Ha editado y coeditado 15 libros. Ha publicado más de 70 trabajos como capítulos de libro y artículos en revistas, ha actuado como ponente en aproximadamente 320 eventos en todo México y 20 países. Fundó la Maestría en Planeación Metropolitana en la UAM-Azcapotzalco (1986); fue director fundador de la Escuela de Planeación Urbana y Regional (hoy facultad) de la UAEMéx (1986-1988). Fue presidente de El Colegio Mexiquense (1998-2002). Fue coordinador fundador de la Oficina para México de UN-Hábitat (2003-2004). Actualmente se desempeña como coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (PROURBA) de El Colegio Mexiquense; miembro del Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), del Consejo de Evaluación y seguimiento del Plan Verde de la Ciudad de México, del Consejo

para el Desarrollo Urbano Sustentable de la Ciudad de México; es miembro fundador de la Red Interinstitucional sobre Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina (RIDEAL) y de la Asociación América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), coordinador nacional de la Red Mexicana de Ciudades Hacia la Sustentabilidad (RMCS). Es miembro del Consejo Editorial de revistas especializadas en Chile, Brasil y México. Es consultor de los tres ámbitos de Gobierno, y a nivel internacional en temas sobre suelo, vivienda, planeación territorial y metropolización, principalmente, en instituciones como Banco Mundial, Fundación Hewlett entre otras, es miembro del Consejo Mundial Asesor de la Organización de las Naciones Unidas-Hábitat y de la Red Global de Investigación en Asentamientos Humanos para el periodo 2007-2009 y es investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Rodolfo Corona Vázquez

Estudió Actuaría en la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), cursó la especialidad en Demografía en el Centro Latinoamericano de Demografía (Celade). Actualmente se desempeña como investigador

en El Colegio de la Frontera Norte. Es investigador nacional nivel III en el Sistema Nacional de Investigadores (Conacyt). Su trabajo le ha llevado a desempeñarse como director de la revista *Migraciones internacionales*, ha recibido diversas distinciones entre las que se encuentran el ser designado Consejero Electoral Propietario del Consejo Local del IFE en Aguascalientes, Miembro del Comité de expertos en Ciencias Sociales y Economía, y Premio Nacional de Demografía 2003. Sus líneas de investigación son: métodos cuantitativos, mortalidad y migración interna e internacional. Es autor de más de 100 publicaciones entre libros, capítulos de libros y artículos en revistas especializadas. Algunos de sus trabajos recientes son: Corona Vázquez, Rodolfo; Cruz Piñeiro, Rodolfo y García Galván, José Alejandro (Coordinadores) (2008), *Diagnóstico del fenómeno migratorio en Baja California*, El Colef y Gobierno de Baja California, México; Corona Vázquez, Rodolfo; Ortega González, Laura del Refugio y Rangel Gómez, Gudelia (Coordinadores) (2007), *Las migraciones Guanajuato-Estados Unidos: un acercamiento a las distintas dimensiones del fenómeno*, Gobierno del Estado de Guanajuato, Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato y El Colef, México. Corona Vázquez, Rodolfo y Tuirán, Rodolfo (2008), *Magnitud de la emigración de mexicanos después del año 2000*, *Papeles de Población*, núm. 57, 9-38.



Ana Elizabeth Jardón Hernández

Licenciada en Planeación Territorial por la Universidad Autónoma del Estado de México(UAEM) y maestra en Desarrollo Regional con Especialidad en Desarrollo Urbano por El Colegio de la Frontera Norte. Participó en la integración de reportes de resultados y estudios monográficos de los proyectos “Evaluación externa del Programa Hábitat” y “Encuesta en ciudades mexicanas sobre calidad de vida, competitividad y violencia social”. Entre sus publicaciones recientes se encuentran: Jardón Hernández, Ana Elizabeth y Ordoñez Barba, Gerardo (2009), *Vivienda para los pobres: instrumentación e impactos del programa Tu Casa en la ciudad de Tijuana*, *Estudios Fronterizos*, Vol. 10, núm., 19, 157-181; Jardón Hernández, Ana Elizabeth (2008), *Reseña: “Tlaxcala: ¿migración o desarrollo local?”*, de Marianne Helena Marchand (coord.), *Migraciones Internacionales*, Vol. 4, núm., 3, 147-150; entre otros.



Giovanni Alberto Macías Suárez

Maestro en Demografía por El Colegio de la Frontera Norte y licenciado en Gerencia

de Sistemas de Información en Salud por la Universidad de Antioquia, Medellín. Sus líneas de investigación son salud, demografía y migrantes. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran los siguientes capítulos de libros: Macías Suárez, Giovanni; Rangel Gómez, Gudelia y Corona Vázquez, Rodolfo (2009), "Servicios de salud de los migrantes mexicanos", *Condiciones de salud en la Frontera Norte de México*, El Colegio de la Frontera, 2009, 15p.; Rangel Gómez, Gudelia y Macías Suárez, Giovanni (2009), "Políticas y recomendaciones para la salud de la Frontera Norte de México", *Condiciones de Salud en la frontera Norte*, El Colegio de la Frontera, 2009, 10p.; Rangel Gómez, Gudelia; González Fagoaga, Eduardo y Macías Suárez, Giovanni (2007), Infecciones de transmisión sexual, En: Chávez Galindo, Ana María; Uribe Zúñiga, Patricia y Palma Cabrera, Yolanda (Coordinadoras), *La Salud Reproductiva en México. Análisis de la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva 2003*, Secretaría de Salud y Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, México.



Adriana Sandoval Moreno

Doctora en Ciencias Sociales, maestra en Estudios Regionales y licenciada en Sociología. Desde el 2006 es investigadora Asociada de Tiempo Completo en la UNAM: Unidad Académica de Estudios Regionales de la Coordinación de Huma-

nidades, sede Jiquilpan, Michoacán. Es candidato a investigador Nacional por el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Ha investigado temas sobre las organizaciones civiles y de base para el desarrollo y actores locales en aspectos de participación social, manejo del agua, equidad de género y desarrollo local. Ha sido asesora de organizaciones indígenas-campesinas y grupos locales en procesos productivos, fortalecimiento institucional, equidad de género y diseño e instrumentación de proyectos participativos. Ha sido consultora en temas de participación social y género para la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ (cooperación técnica alemana), del 2003 al 2008. Publicaciones recientes: Sandoval Moreno, Adriana (2009), *Acción colectiva en el manejo de agua en la Ciénega de Chapala, Michoacán*, En: Carlos Téllez Valencia y Magdalena García Sánchez (Editores), *Estudios Michoacanos*, El Colegio de Michoacán, A.C., vol. VIII, 91-122; Sandoval Moreno, Adriana, Jorge Reyes y Joachim Weiss (2008), *Plan de Manejo de la cuenca del río Lerma en el Valle de Toluca*. Informe Final, Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)-Agencia Técnica de Cooperación Alemania (GTZ) (en prensa); Sandoval Moreno, Adriana y María del Rosario Campos Beltrán, (2007). *Manual de promotoras y promotores en la gestión integral de los recursos hídricos con enfoque de género*. Cuenca Hidrológica del Acuífero del Valle de Toluca México, *Caminos Posibles*, S.C. México.

Mauricio Padrón Innamorato

Es doctor en Estudios de Población por el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México. Investigador de Tiempo Completo del Área de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus líneas de investigación se centran en: pobreza, familia, hogares y salud. Entre sus publicaciones recientes destacan, por ejemplo, Padrón, Enrique y Román, Patricia (2009), "El gasto en salud de los hogares con jefe ausente como una forma de aproximación al análisis del tema de migración y salud". En: *Migración y Salud* (Mejía, Salvatierra), CIEAP, COLESUR (en prensa); Román Reyes, Patricia y Mauricio Padrón Innamorato (2009), *Aspectos comparativos de los hogares con y sin jóvenes en México: una primera aproximación a partir de la información del II Censo de Población y Vivienda, Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 24, núm. 1 (70), 79-117.

Patricia Román Reyes

Doctora en Estudios de Población por el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México. Profesora Investigadora del Centro

de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex). Sus líneas de investigación son: mercado de trabajo, familia, hogares y migración. Entre sus publicaciones recientes figuran, por ejemplo, Padrón, Enrique y Román, Patricia (2009), *El gasto en salud de los hogares con jefe ausente como una forma de aproximación al análisis del tema de migración y salud*. En: *Migración y Salud* (Mejía, Salvatierra), CIEAP, COLESUR (en prensa); Román Reyes, Patricia y Mauricio Padrón Innamorato (2009), *Aspectos comparativos de los hogares con y sin jóvenes en México: una primera aproximación a partir de la información del II Censo de Población y Vivienda, Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 24, núm. 1 (70), 79-117; Ramírez, Telésforo y Román, Patricia (2007), *Remesas femeninas y hogares en el estado de Guanajuato. Papeles de Población*, año 13, núm. 54, 191-224.

Joaquín Bracamontes Nevarez

Maestro en Economía por la Universidad de Guadalajara y doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Ha realizado actividades de investigación como Técnico Académico e Investigador Asociado en el Departamento de Economía del

Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (1996-2009); ha sido profesor de asignatura en licenciatura para instituciones como la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) (2007), la Universidad de Sonora (1996-2005) y en posgrado en el Instituto Pedagógico de Posgrado de Sonora (2005). Actualmente es investigador asociado C en el Departamento de Economía del CIAD, entre sus publicaciones más importantes están: *Convergencia absoluta y condicional en los municipios del estado de Sonora 1989-2004* (coautoría con Antonio E. Díaz); *Marginación y políticas de desarrollo social: Un análisis regional para Sonora* (coautoría con Mario C. Castro); *El desarrollo regional en el Estado Fronterizo de Sonora, México* (coautoría con Jesús A. Alejandre); y *Pobreza y desequilibrios regionales en Sonora* (coautoría con Mario C. Castro).

Escuela de Economía de la Universidad de Sonora (1977-1978); y Premio Nacional Solidaridad (1994). Actualmente es investigador titular B en el departamento de Economía, profesor titular del Posgrado en Desarrollo Regional del CIAD y profesor titular de Asignatura en la Escuela de Economía de la Universidad de Sonora. Entre sus publicaciones más importantes destacan: *El mercado laboral mexicano 1992 y 2002: Un análisis contrafactual de los cambios en la informalidad* (coautoría con Luis H. Reynoso); *Marginación y políticas de desarrollo social: Un análisis regional para Sonora* (coautoría con Joaquín B. Nevarez); *La seguridad alimentaria de México en el año 2030*; y, *Pobreza Regional en Sonora: Tendencias Recientes, Recursos Necesarios para Combatirla y Perspectivas para el año 2000* (coautoría con María A. Genesta y Luis H. Reynoso).



Mario Camberos Castro

Maestro en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) y candidato a doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Ha sido director del Departamento de Economía en el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, (1993-2000); director en la