

# **Límites y desafíos de la política social en los municipios mexicanos: algunos casos del programa Háb.**

Pineda Juárez Rosalva y García del Castillo Rodolfo.

Cita:

Pineda Juárez Rosalva y García del Castillo Rodolfo (2010). *Límites y desafíos de la política social en los municipios mexicanos: algunos casos del programa Háb.* V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/395>

**Límites y desafíos de la política social en los municipios mexicanos: algunos casos del Programa Hábitat a cargo de la SEDESOL**

**Rodolfo García del Castillo**  
**Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco (México)**  
**[rodolfogdc2000@yahoo.com.mx](mailto:rodolfogdc2000@yahoo.com.mx)**

**Rosalva Pineda Juárez**  
**Escuela de Administración Pública del Distrito Federal (México)**  
**[rosalvapineda2002@yahoo.com.mx](mailto:rosalvapineda2002@yahoo.com.mx)**

**Área Temática: Estado, Administración y Políticas Públicas**  
**Gobierno y política local**

**“Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.”**

## Resumen:

*La concentración del ingreso, las fallas en el diseño e implementación de las políticas públicas, el atraso institucional, las tendencias oligopólicas (económicas y políticas) exacerbaban los problemas de pobreza en México. Aquí presentamos una panorámica de las políticas sociales de los últimos años con énfasis en el programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social, cuyo objetivo es impulsar el desarrollo de áreas urbanas pobres, realizando tareas de infraestructura y acciones para fortalecer las capacidades individuales y colectivas (capital social). Retomamos casos recientes, identificando sus dificultades de implementación para encontrar mejores formas de combatir la pobreza.*

## Introducción.

La importancia adquirida por la política social en los países de Latinoamérica es cada vez más fuerte. Los gobiernos de la región dedican una buena parte de sus esfuerzos para atender demandas crecientes de amplios sectores de la población claramente desprotegidos. Sin embargo, el balance no es alentador y la fuerte crisis económica por la que atraviesa el sistema mundial globalizado atenta contra los magros logros alcanzados hasta ahora. A cada uno de los movimientos negativos en el ajedrez de las especulaciones financieras en los mercados globales sobreviene una pauperización de las condiciones de vida en los países pobres. La CEPAL ha señalado el riesgo que esto significa y actualmente discute el papel que debe jugar el estado en un contexto adverso (CEPAL: 2010)

La inequidad derivada de un modelo económico basado en principios neoliberales de mercado y, sobre todo, aplicado en muchas ocasiones sin tomar en cuenta las diferencias marcadas entre los países ni sus serias deficiencias estructurales e institucionales, ha terminado por agravar el panorama.

En el caso particular de México la marcada dependencia de la economía norteamericana coloca a las políticas públicas aplicadas en una especie de ruleta en donde el potencial éxito o fracaso de las acciones contra la pobreza está en buena medida sujeto a los vaivenes del mercado estadounidense para bien o para mal. Esto puede conducir a resultados engañosos en cuanto al avance alcanzado para atender a las causas y no sólo a los efectos de la pobreza. Si bien es cierto que el diseño formal de algunos de los programas nacionales que integran la política social en el país ha mostrado una fuerte preocupación por abandonar la óptica limitadamente subsidiaria y la aplicación bajo criterios clientelares no es seguro que esta tendencia se consolide. Los programas como *Oportunidades*, *Hábitat*, *Espacios Públicos* y *Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales*, que son los más importantes en montos presupuestales asignados, muestran criterios muy distintos entre sí. Aunque discursivamente buscan favorecer el tejido social e impulsar las redes ciudadanas sobre las cuales se recrea el capital social, en la aplicación cotidiana esto no ocurre siempre. Para valorar los resultados de la política social desde instancias distintas al propio gobierno se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) previsto en la Ley General de Desarrollo Social, además se ha buscado ampliar las posibilidades de transparencia con la Ley de Transparencia y, recientemente, se estableció la obligación para los gobiernos locales de generar indicadores sobre sus

resultados de políticas públicas (efectos en la población) más allá de la observancia de las reglas, las metas formales y la correcta aplicación del presupuesto.

En este trabajo buscamos explorar algunos de los resultados alcanzados en el programa Hábitat recuperando experiencias concretas. Partimos de una visión panorámica de la política social y sus dificultades de implementación para posteriormente valorar los alcances del programa en casos específicos. El acercamiento en cuanto a los logros se basa en un trabajo de evaluación de experiencias que se desarrolló anualmente desde hace seis años dentro de un certamen que busca identificar prácticas exitosas financiadas con fondos del Programa Hábitat<sup>1</sup>. Al final se recuperan un conjunto de reflexiones que pueden resultar útiles en otras realidades pues se señalan las complicaciones para la puesta en marcha de los programas sociales y se analizan de forma crítica las limitaciones estructurales y globales que deben enfrentarse para buscar mejorar los resultados en la atención integral de la población en pobreza.

### **1. La pobreza en México: rasgos a inicios del milenio y la búsqueda de mejores respuestas.**

México es un país con evidentes riesgos de inestabilidad económica y social por su posición subordinada en el orden globalizado y sus nexos dependientes con los Estados Unidos. Desde la crisis de 1994 con el llamado *efecto tequila* queda clara la vulnerabilidad del país ante la especulación en los mercados financieros. Las finanzas públicas son altamente dependientes de la producción petrolera y de los ingresos fiscales de esta industria y desde hace algunos de las remesas. No se cuenta con un sistema fiscal eficiente y aún está pendiente una reforma fiscal profunda. Adicionalmente, la inseguridad ligada al narcotráfico se ha sumado a un ambiente social deteriorado con una desconfianza hacia las instituciones gubernamentales. La administración pública en sus tres esferas de gobierno (federal, estatal y municipal) enfrenta problemas de funcionamiento algunos de ellos atribuibles a la organización del régimen político administrativo. Algunos ejemplos de estas dificultades serían: la lógica de funcionamiento sectorial de las políticas públicas del gobierno federal que sujetan su actuación a las “lógicas” de cada secretaría de estado y no a las exigencias para atender necesidades integrales y/o regionales de forma transversal, esto ligado a dificultades de gestión de los propios programas y proyectos que terminan por complicar la resolución de demandas sociales entre la población más necesitada; la ausencia de modelos de profesionalización o servicio civil de carrera; el fracaso de la planeación en muchos ámbitos de la acción pública (urbano, agropecuario, etc); un federalismo que no funciona con gobiernos de tres años sin posibilidad de reelección<sup>2</sup> que van en contra de la consolidación de planes y acciones de largo plazo. Éstas entre otras han sido temáticas recurrentes de la reforma política o del estado sin ningún resultado trascendente desde que se planteó por primera vez hace casi diez años. El intento más reciente propuesto en 2009 es ambiguo y poco claro en un país en cual los actores políticos están más preocupados por los resultados electorales y la recomposición del mapa político.

---

<sup>1</sup> Este premio está a cargo del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) pero participan en la evaluación académicos y expertos de política de diferentes organizaciones. Tiene una fase de evaluación de gabinete y otra de visitas a las experiencias seleccionadas. Se otorgan alrededor de diez reconocimientos anuales

<sup>2</sup> Uno de los temas en debate de la reforma política en México en materia de federalismo, está justamente enfocado a la posibilidad de reelegir en forma inmediata a los presidentes municipales. Esto se ve como un premio a los gobiernos eficientes, pero también como un riesgo de mantener en el ejercicio de gobierno a las mismas personas sostenidas en una oligarquía local.

Mientras todo esto ocurre las condiciones de vida de los mexicanos se deterioran la pobreza muestra nuevos rostros en los espacios urbanos y el desencanto social va en aumento. Hasta antes de la crisis de 2009 se hablaba de un cierto avance en el combate a la pobreza pero ahora las cosas han cambiado y existen reservas sobre el diagnóstico de la pobreza en el futuro inmediato. Muchos mexicanos cruzan la frontera en busca de oportunidades, tras el llamado "sueño americano". Lamentablemente las leyes anti-inmigrantes y el creciente recelo ante un vecino peligroso –cada vez más instalado en el norteamericano promedio- amenazan con disminuir las opciones para los connacionales de encontrar oportunidades "del otro lado".

En años recientes el foco y el diseño de las políticas sociales en México se ha modificado. Durante el siglo veinte la atención a los marginados se basó en criterios asistencialistas, ayudas directas y fue armada con diseños coyunturales, todo ello en un sistema político que propiciaba el clientelismo. Programas como IMSS-COPLAMAR y SOLIDARIDAD otorgaban medidas directas a la población marginada y aunque particularmente el último de ellos pretendía una mejor definición de los beneficiarios no lograron alejarse de la visión clientelar. En el inicio del actual milenio las concepciones de la pobreza así como los criterios para la definición de acciones públicas se han ido modificando. Sin duda, uno de los puntos clave consiste en discutir acerca del origen de la pobreza y no únicamente establecerla como una probabilidad de acceder a bienes y servicios que pueden ser medidos mediante una "canasta" o "línea específica". Al ampliar el concepto de pobreza más allá de una privación material los indicadores se desplazan hacia las capacidades y/o el bienestar integral. De hecho, surgen propuestas diferentes sobre la conceptualización y/o la medición de la pobreza, por ejemplo: las del Banco Mundial, la CEPAL o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Palacios, 2002).

Una transformación importante en la política social es el reconocimiento de una población objetivo diferente: los pobres urbanos. Durante buena parte del siglo pasado la pobreza estuvo asociada a la condición rural y es justo señalar que las formas y métodos para calibrar las dimensiones del problema contribuyeron a esta percepción. Del campo, se trasladó a las zonas urbanas donde los trabajadores asalariados se convirtieron en el punto de atracción de la política social. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos además de estar incorporados los derechos a la educación, la salud y la vivienda, en particular el derecho al trabajo se consagra como un medio de protección social en sí mismo. Por supuesto, este enfoque no hizo más que agudizar las prácticas clientelares y corporativas sobre los cuales fue posible cimentar un régimen de gobierno que se mantuvo por más de siete décadas. Recientemente se reconoce una manifestación de pobreza en los espacios públicos y urbanos que ha dado lugar desde la década iniciada en 2000 a nuevas definiciones de pobreza con base en las cuales se han guiado las intervenciones públicas para su abatimiento. El Cuadro 1 ubica tres diferentes tipos de pobreza, a saber: alimentaria, de capacidades y de patrimonio, lo que debería facilitar una especificación de las características y atributos de los programas públicos en materia de atención de las carencias de los grupos más necesitados.

<b>CUADRO 1. TIPOS DE POBREZA DEFINIDOS PARA LA PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO (DATOS A 2000)</b>			
Tipo de pobreza	Pesos por persona por día		Proporción de hogares e individuos a 2000
	Rural	Urbana	
<u>Alimentaria:</u> proporción de hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la <b>canasta alimentaria</b> INEGI – CEPAL	20.9	15.4	Hogares: 18.6% Personas: 24.2%
<u>De capacidades:</u> proporción de hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de <b>alimentación, salud y educación</b>	24.7	18.9	Hogares: 25.3% Personas: 31.9%
<u>De patrimonio:</u> proporción de hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de <b>alimentación, vestido y calzado, vivienda salud, transporte público y educación.</b>	41.8	28.1	Hogares: 45.9% Personas: 53.7%
SEDESOL, Medición de la pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, serie de documentos de investigación, México, julio de 2002, p. 9.			

Aunado a este viraje de la población objetivo de la política social, la focalización ocupa un lugar central. Se trata de asegurar la llegada de productos de los programas a los destinatarios (Cohen, 2004), lo cual supone suprimir el criterio de la universalización de la política acompañada de la necesidad de crear instrumentos técnicos y metodológicos que posibiliten la resolución del problema que dio origen al programa. Este es quizá uno de los retos principales a nivel nacional. Es necesario mejorar la gestión de los programas sociales toda vez que la política se expresa a través de ellos y es evaluable en cuanto a sus resultados en la medida que se tienen datos verificables a partir de la implementación de los programas. Aún cuando se trata de un problema nacional, es importante remarcar las condiciones particulares de los gobiernos locales tanto por su capacidad de intervención real en la definición de la política social como por las posibilidades de ejercer una gestión capaz de incidir en los resultados de la política.

Para plantear vías alternativas se ha echado mano del concepto de capital social. Este puede definirse como: “el capital social son las normas y valores compartidos que

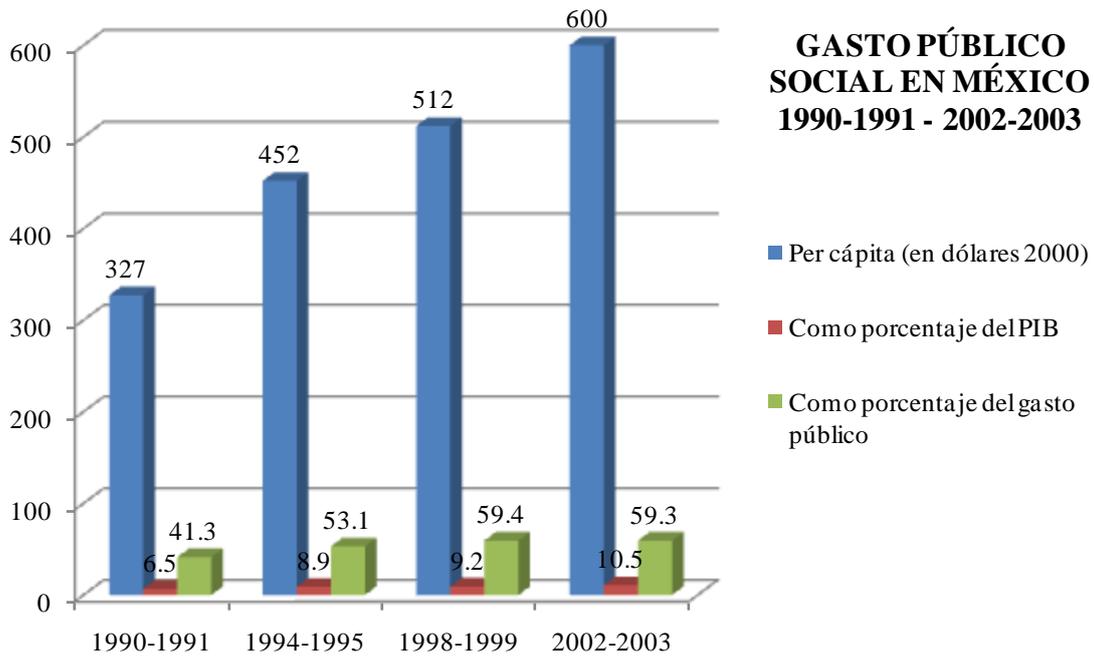
promueven la cooperación social. Dentro de esta perspectiva, el capital social es una manera utilitaria de mirar la cultura. La cultura tiende a considerarse como un fin en sí misma, lo que es innegable, o como forma de expresión creativa. Pero también desempeña un papel funcional importante en toda sociedad, ya que es el medio por el cual los individuos y grupos se comunican y cooperan en una gran variedad de actividades. Si bien nos resulta difícil juzgar la cultura como un fin en sí mismo, la funcionalidad de la cultura en términos económicos es algo mucho más mensurable. Por cierto que no todas las normas y valores, y por tanto no todas las culturas, son creadas iguales en lo atinente a su capacidad de fomentar el crecimiento económico. O, para decirlo en una jerga más economicista, no todas las sociedades tienen la misma reserva (stock) de capital social.” (Fukuyama: 2003: p. 37)

Al integrar este concepto es posible observar tanto las mejoras en la institucionalidad formal como los efectos de la interacción entre ciudadanos. En la metodología de análisis de casos se busca recuperar estos puntos.

## **2. La política social de los últimos diez años.**

Tal como se estableció en el apartado anterior, 2000 es un año que marca una nueva etapa en materia de política social en México por la consolidación de un enfoque que urge a la definición de programas mejor orientados a combatir la pobreza. Sin embargo, desde la década de los noventa comenzó a registrarse un aumento en el gasto público luego de una drástica reducción del papel del estado como regulador de las relaciones sociales en lo que sería el paso del Estado de Bienestar -con su década perdida en los 80- a un modelo de gestión centrado en una concepción de Nueva Gerencia Pública. Por supuesto, el aumento por sí solo no representa una disminución de la pobreza, existen aspectos estructurales que limitan la capacidad de acción de los gobiernos, tal es el caso de las crisis económicas enfrentadas justo en las últimas dos décadas. En la gráfica 1 se observa el comportamiento del gasto público tanto en términos per cápita, como porcentaje del PIB y del gasto público total. Es evidente que la política social ha estado acompañada de una inyección creciente de recursos, si bien debe explorarse cuál es el reto que hace falta enfrentar para lograr una traducción más óptima en los resultados recogidos. En efecto, de acuerdo con la CEPAL, el gasto público en América Latina aumentó en un 50% durante los noventa. En México el gasto de 2002-2003 creció en más del 54 por ciento con relación al de 1990-1991.

GRÁFICA 1



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, Panorama Social en América Latina, Anexo Estadístico p. 417

Retomando la clasificación de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio en el Cuadro 2 se agregan las estimaciones de la Coneval de 1992 a 2008. Resulta preocupante constatar que después de una importante disminución de 2000 a 2006 del número de personas en situación de pobreza las cifras de 2008 reflejan un incremento de la pobreza en todas en sus modalidades; esto resulta todavía más alarmante si tomamos en consideración que los efectos de la reciente crisis financiera de 2009 aún no se encuentran reflejados en estos datos. Tomando en consideración el dato de la pobreza rural alimentaria es posible observar un aumento de la pobreza pasando de un 24.5 por ciento en 2006 a un 31.8 por ciento en 2008 el número de habitantes afectados hablamos de más de dos millones setecientos mil pobres extremos. Con relación a la pobreza patrimonial en el agregado nacional se paso del 42.6 al 47.4 por ciento entre 2006 y 2008 y para 2008 más de cincuenta millones de mexicanos se encontraba dentro de esta clasificación.

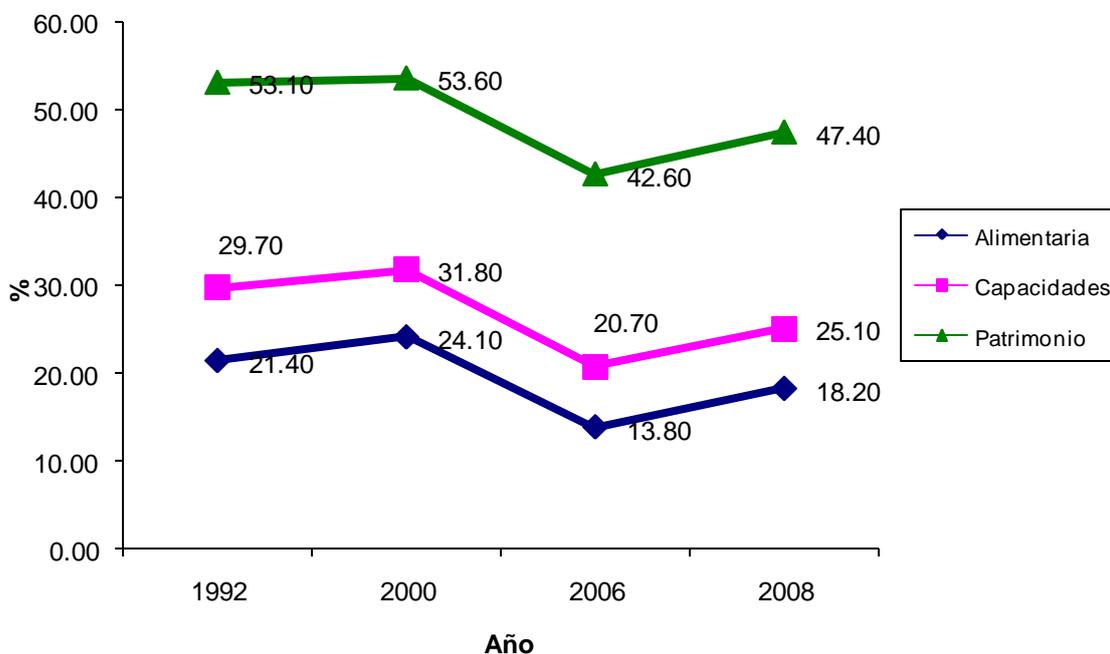
Cuadro 2

Porcentaje y número de personas en condición de pobreza por ingresos, 1992 a 2008								
Ámbito y tipo de pobreza	Porcentajes				Número de personas			
Nacional								
	1992	2000	2006	2008	1992	2000	2006	2008
Alimentaria	21.40	24.10	13.80	18.20	18,579,252	23,722,151	14,428,436	19,459,204
Capacidades	29.70	31.80	20.70	25.10	25,772,159	31,216,334	21,657,375	26,765,222
Patrimonio	53.10	53.60	42.60	47.40	46,138,837	52,700,549	44,677,884	50,550,829
Urbano								
Alimentaria	13.00	12.50	7.50	10.60	6,800,734	7,498,833	4,994,866	7,228,650
Capacidades	20.10	20.20	13.60	17.20	10,510,336	12,405,587	9,043,904	11,742,345
Patrimonio	44.30	43.70	35.60	39.80	23,140,886	26,202,029	23,625,620	27,172,966
Rural								
Alimentaria	34.00	42.40	24.50	31.80	11,778,518	16,223,318	9,433,570	12,230,554
Capacidades	44.10	49.90	32.70	39.10	15,261,823	19,110,747	12,613,471	15,022,877
Patrimonio	66.50	69.20	54.70	60.80	22,997,951	26,498,520	21,052,264	23,377,863

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992, 2000, 2006 y 2008

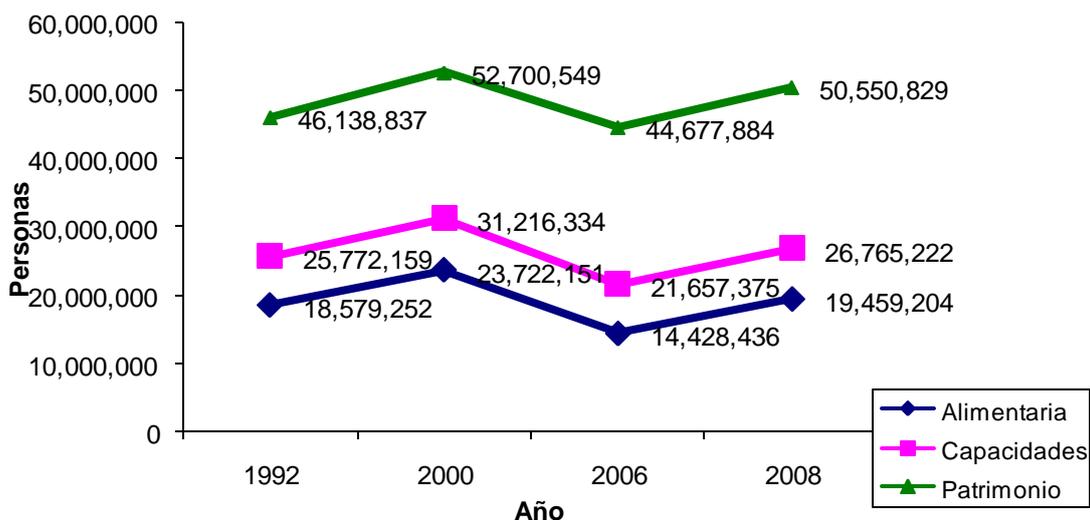
Al observar las gráficas de evolución de la pobreza notamos un comportamiento semejante en las tres clasificaciones. Con los datos de las estadísticas porcentuales y números absolutos de la pobreza, puede comprobarse una disminución del porcentaje de pobres a lo largo del periodo considerado. Pero la desafortunada conclusión inmediata es que el número de pobres no sólo no ha disminuido sino que ha crecido entre 1992 y 2008 como puede comprobarse en las siguientes gráficas (2 y 3). Como hemos señalado el repunte de 2008 deja entrever los problemas estructurales que aceleran el deterioro de las condiciones de vida de la población. De acuerdo a estimaciones de la CEPAL al cierre del 2009 las políticas el contexto general de la región mostraba una pauperización de las poblaciones menos favorecidas; aún faltaría por valorar los impactos negativos sobre la conformación de las redes sociales que, en la políticas recientes particularmente en la SEDESOL mexicana, constituían la estrategia principal para crear capacidades en la población disminuir los efectos negativos que sobre las comunidades pobres pudieran tener las recurrentes crisis del modelo neoliberal. Cuando afirmamos que cada vez más habitantes cuentan con menos opciones para vivir mejor hacemos una primera aproximación de los efectos desgastantes de la crisis pero nos quedamos cortos en el balance que podríamos hacer del tejido y capital social.

**Gráfica 2. Porcentaje de personas en condición de pobreza por ingresos, 1992 a 2008 (Nacional)**



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992, 2000, 2006 y 2008

**Gráfica 3. Número de personas en condición de pobreza por ingresos, 1992 a 2008 (Nacional)**



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992, 2000, 2006 y 2008

El hecho de una mayor presencia de pobres se refleja inmediatamente en el incremento de los municipios y familias beneficiarias del programa Oportunidades (Cuadro 3), el principal programa de la política social en México con un presupuesto aplicado entre 2002 y 2007 de más de 57 mil millones de pesos, según datos de 2007 (Sedesol, 2008) o del orden de 4 mil 434 millones de dólares a un tipo de cambio de 13 pesos mexicanos.

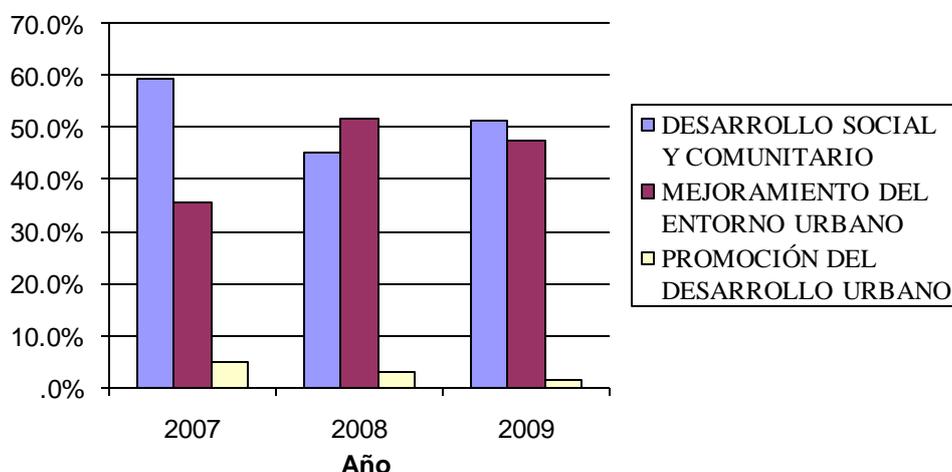
<b>Cuadro 3. Cobertura del Programa Oportunidades Municipios y Familias beneficiarias</b>										
<b>Coberturas</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Municipios</b>	2166	2310	2354	2360	2429	2435	2441	2444	2445	2445
<b>Familias beneficiarias</b>	2,476,430	3,116,042	4,240,000	4,240,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000	5,049,206	5,209,359

Fuente: Oportunidades. Cobertura de atención. Consulta de 31 de mayo de 2010 [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

Frente a este escenario debe tenerse en cuenta un acelerado cambio en la composición de la población. De acuerdo con la CEPAL (2007), en México se estima que la población urbana para 2010 será de alrededor de 88 millones 347 mil 830 y la rural de 24 millones 779 mil 070, es decir se tendrá una relación de 78.1% de la población urbana y 21.9% de la rural. Desde ahora estos datos obligan a repensar y plantear las estrategias a futuro para el combate a la pobreza, pues el panorama parece estar advirtiendo un inevitable incremento del número de pobres en la región y en México. Las estrategias hasta ahora implementadas requerirán de ajustes toda vez que la población objetivo a la cual deberá enfrentarse la política social será cada vez más creciente.

Dentro de este escenario, la SEDESOL cuenta con un conjunto de programas orientados a la atención de la pobreza urbana. En particular el programa Hábitat se implementa con una perspectiva de desarrollo social que incluye acciones para fortalecer el tejido social como la creación de infraestructura. La gráfica 4 contiene las orientaciones del programa en materia de desarrollo social comunitario; mejoramiento del entorno urbano y la promoción del desarrollo urbano.

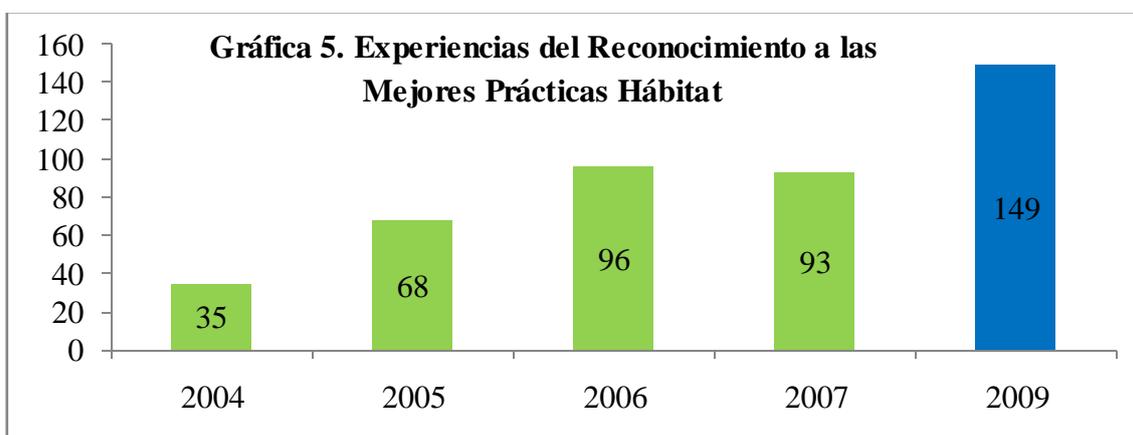
**Gráfica 4. Acciones realizadas por modalidad del Programa Hábitat por entidad federativa (Porcentaje) 2007-2009**



Fuente, SEDESOL, Unidad de programas de de atención a la pobreza urbana

### 3. Los casos del Programa Hábitat

Durante varios años se ha realizado en México un certamen para premiar a las mejores experiencias del programa Hábitat. Desde 2004 a la fecha, un grupo de académicos expertos han valorado tanto en trabajo de gabinete como en estudios de campo los diferentes proyectos participantes. La gráfica 5 nos presenta la evolución del total de participantes. Es importante señalar que durante el año 2008 el evento quedó temporalmente cancelado aunque en el último año se permitió la participación de programas desarrollados durante dicho período junto con 2009. En total suman 441 experiencias analizadas. Cabe recordar que la evaluación comprende tres etapas: en la primera se utiliza una metodología para comparar la operación de resultados de todos los participantes; la segunda etapa implica una visita de experiencia *in situ* (un promedio de entre 16 y 20 por año); en un tercer momento se discuten entre el grupo de expertos los resultados y se amplían las argumentaciones explicativas con base en los datos y entrevistas realizadas tanto con los implementadores como entre los beneficiarios.

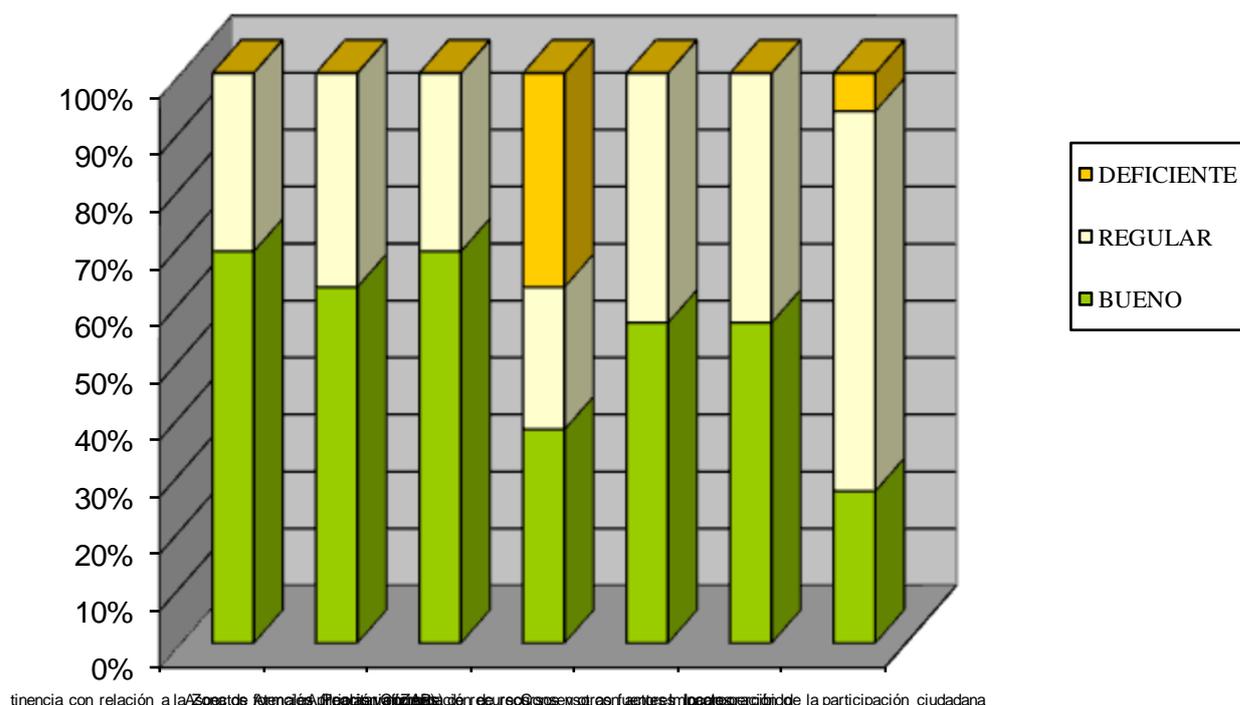


Para poder realizar una comparación entre un número limitado de experiencias de entre las finalistas tomamos los siguientes criterios:

1. Se optó por retomar casos de Centros de Desarrollo Comunitario (CDC) pues éstos reflejan la doble intención de mejorar el entorno urbano y fortalecer el tejido social. Estos representan puntos de centralidad opcional en zonas de marginación y en sus instalaciones se desarrollan actividades de capacitación, recreación y apoyo social. Se busca que los ciudadanos se “apropien” del sitio e incrementen sus interacciones para posteriormente –en el mejor de los casos- impulsar el capital social. Por supuesto, también se desarrollan mejoras al entorno urbano (pavimentación, alumbrado, redes de servicio, etcétera).
2. Se retoman únicamente experiencias que accedieron a la segunda etapa de evaluación, pues se cuenta con una base más amplia de información además de la opinión directa de los equipos evaluadores. En la comparación se utilizan un conjunto de criterios semejantes pero la calificación cualitativa depende de la percepción del experto responsable del equipo.
3. Todos estos casos son observados por los implementadores como experiencias relevantes. Incluso algunos de ellos los consideran parte central de su gestión. La mayoría de ellos han permanecido durante el tiempo.

La Gráfica 7 y el Cuadro 4 resumen las valoraciones que se realizaron sobre los aspectos relevantes a saber: pertinencia con relación a la Zona de Atención Prioritaria (ZAP); aspectos formales (reglas y normas); aplicación eficiente de recursos; combinación de recursos y otras fuentes; consenso con actores locales; impacto percibido e, incorporación de la participación ciudadana. Al final de nuestro texto se presentan los anexos que detallan la valoración para todos los casos. Por supuesto, para cada valoración se han tomado en consideración variables cualitativas y cuantitativas disponibles en los reportes de evaluación del premio.

**Gráfica 7. Valoración de aspectos de los casos Hábitat 2004-2009**



**Cuadro 4. Aspectos valorados de los casos Hábitat 2004-2009**

ASPECTO VALORADO	BUENO	REGULAR	DEFICIENTE
Pertinencia con relación a la Zona de Atención Prioritaria (ZAP)	68,75%	31,25%	0
Aspectos formales (reglas y normas)	62,50%	37,50%	0
Aplicación eficiente de recursos	68,75%	31,25%	0
Combinación de recursos y otras fuentes	37,50%	25,00%	37,50%
Consenso con actores locales	56,25%	43,75%	0
Impacto percibido	56,25%	43,75%	0
Incorporación de la participación ciudadana	25,00%	62,50%	6,25%

En este agregado de resultados se puede corroborar que en la mayoría de los casos se considera que la ubicación de los CDC ha sido adecuada, lo cual no es de sorprender si consideramos que, con todos sus defectos, existió un proceso de definición de las zonas de atención prioritaria que incluyeron un amplio conjunto de variables en su

delimitación. En cuanto a los aspectos formales existe también un adecuado cumplimiento lo cual obedece a los mismos requerimientos del certamen; ciertamente algunos casos tienen falencias en el seguimiento formal pero no alcanzan a ser muy serias. También existe una aplicación eficiente de recursos y el consenso es bastante positivo aunque en el 43.75% sólo alcanza una calificación regular lo cual, para un caso considerado “exitoso” por los responsables e implementadores puede resultar una cifra relativamente baja. Una relación porcentual similar se da en el impacto percibido. Quizá uno de los dos parámetros más preocupantes tiene que ver con la escasa consideración de fuentes diferentes de financiamiento más allá del presupuesto público, si bien en casos específicos se consiguen resultados ejemplares, éste debe ser un aspecto a explotar y explorar de parte de los decisores gubernamentales locales pues permite ampliar las capacidades de acción. El otro aspecto que llama la atención es el de participación ciudadana con un 62.5% de casos regulares y 6.25% deficientes. Si se toma en cuenta que un objetivo medular del programa es fortalecer tejido social e impulsar la consolidación de las interacciones entre ciudadanos (redes) es fundamental trabajar en involucrar más al ciudadano con sus CDC. De acuerdo a nuestra experiencia las primeras etapas de construcción y decisión sobre actividades a considerar son las más débiles en cuanto a participación. Una vez instalados los CDC el buen funcionamiento depende de la captación adecuada de demandas; en nuestra opinión un involucramiento temprano en las decisiones sobre los centros fortalecería la participación creativa y sentaría las bases para una apropiación sólida de los espacios y las actividades en ellos realizadas. Una observación importante tiene que ver con el consenso alcanzado, pues al parecer la aceptación de la creación y puesta en marcha de los CDC no genera mayores conflictos, pero tampoco se consigue recoger las demandas y propiciar que una gran parte de la población potencialmente beneficiaria se comprometa sólidamente con el proyecto.

### **Reflexiones finales.**

Como hemos afirmado la política social en México ha tendido hacia la búsqueda de criterios diferentes en la formulación y diseño en donde se toma en cuenta una concepción más amplia de la pobreza. En cada uno de las presentaciones oficiales de los programas a cargo de la SEDESOL se destacan aspectos como el capital social, tejido social, articulación ciudadana, Objetivos del Milenio, Agenda Local 21, entre otros. Sin embargo, la aplicación presenta graves disparidades a lo largo y ancho del país.

El intento por incorporar criterios diferentes en la política social se ve limitado por los problemas estructurales dentro de los cuales se desarrollan las políticas públicas específicas. Las contradicciones del modelo económico aumentan el número de pobres y hacen de los avances un conjunto de frágiles logros sujetos a las crisis globales. Cuando los mercados financieros se ven alterados la realidad global -construida de flujos contantes y nodos de conexión para los intercambios de todo tipo- juega en contra de los más pobres al afectar directamente su acceso a bienes y servicios pero, sobre todo, al cancelar sus opciones para construir una realidad distinta y contar con oportunidades para su auténtico desarrollo humano.

La descentralización imperfecta e incompleta de obligaciones para los gobiernos locales conduce a resultados diversos en un contexto marcadamente heterogéneo. La gran mayoría de los gobiernos municipales presenta serias deficiencias en su funcionamiento administrativo además de no contar con un servicio profesionalizado de carrera y tener únicamente tres años sin reelección para obtener resultados. La consecuencia es la

búsqueda de resultados inmediatos siguiendo los lineamientos marcados de la federación para la operación de programas. Incluso en los casos analizados en nuestra investigación (considerados exitosos) se da una regular incorporación de participantes y no se exploran combinaciones que involucren mayor cantidad de actores privados o sociales en las soluciones.

El simple aumento del gasto social ha mostrado no ser capaz de mejorar las condiciones e incrementar las opciones y capacidades de las personas en situación de pobreza. El problema no sólo crece sino que adquiere nuevos rostros y se vuelve mucho más complejo. Así por ejemplo, el mismo Programa Hábitat de la SEDESOL mexicana al pretender atender a los pobres de las ciudades se encuentra cada día con más y más asuntos a atender (públicos diversos) que son la expresión de problemas estructurales, la marcada concentración del ingreso y la forma como estos engendran modos de exclusión complejos y exigencias de minorías desprotegidas.

La implementación “exitosa” de ciertos casos dentro del programa Hábitat demuestra la importancia de preocuparse por un trabajo de base en la participación social capaz de romper las viejas inercias del clientelismo político. Esta participación nueva debe otorgar un papel de sujeto al ciudadano y corresponsabilizarlo sobre la construcción de la política social. Sin duda, aún quedan muchos aspectos a estudiar para mejorar los resultados partiendo de políticas incluyentes capaces de soportar el desarrollo de los individuos y las comunidades. Las respuestas, sin duda, deberán transitar desde los cambios estructurales hasta la reconstrucción de las instituciones llegando a articular positivamente las potencialidades colectivas sobre la base de un gobierno ético y proactivo y una sociedad activa y comprometida.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

CEPAL (2005) Panorama Social de América Latina, 2005.

CEPAL (2007) y Universidad del Estado de Michigan, Libros de la CEPAL 71, Santiago de Chile

CEPAL (2010) Comunicado de prensa: El Estado, actor decisivo para una agenda de desarrollo con igualdad, Brasilia, 30 de mayo, 2010, <http://www.edac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/2/39662/P39662.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl>

Cohen Ernesto y Franco Rolando (2004) Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en los programas sociales, México, Siglo XXI, CEPAL

Fukuyama Francis (2002) Capital social y desarrollo: la agenda venidera, (Capítulo II) en: Atria, Raúl, M. Siles, I. Arriagada, L. Robinson, S. Whiteford (2003) Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL y Universidad del Estado de Michigan, Libros de la CEPAL 71, Santiago de Chile

García Del Castillo Rodolfo (2009), Las políticas urbanas y su impacto en el desarrollo social en México, CIDE, México

García Del Castillo, Rodolfo (2007) Federalismo y descentralización: problemas y perspectivas en México en Calva, José Luis (coord.) Democracia y Gobernabilidad en colección Agenda para el Desarrollo, vol. 15. México: Miguel Ángel Porrúa-UNAM-H. Cámara de Diputados LX Legislatura

Palacios Escobar, Ángeles. (2002) La pobreza bajo la visión de diferentes instituciones internacionales. UNAM- CEDEM consultado en [http://www.rolandocordera.org.mx/pobreza/pobreza\\_instituciones.htm](http://www.rolandocordera.org.mx/pobreza/pobreza_instituciones.htm).

Pressman Jeffrey y Aaron Wildavky (1998) Implementación: Cómo las grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, Fondo de Cultura Económica, México

SEDESOL, Medición de la pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, serie de documentos de investigación, México, julio de 2002

Ziccardi Alicia (2003) La planeación urbana municipal, ¿Función normativa o sustento de la gobernabilidad local? en Enrique, Cabrero Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE, A.C.

**EXPERIENCIAS EN EL PROGRAMA HÁBITAT DE LA SEDESOL 2004-2009  
(CENTROS DE DESARROLLO COMUNITARIO: VALORACIÓN DE ASPECTOS CLAVE)**

ASPECTOS CASOS	Pertinencia con relación a la Zona de Atención Prioritaria (ZAP)	Aspectos formales (reglas y normas)	Aplicación eficiente de recursos	Combinación de recursos y otras fuentes	Consenso con actores locales	Impacto percibido	Incorporación de la participación ciudadana
<b>2004</b>							
Centro de Desarrollo Humano Integral (Mexicali, Baja California)	B	R	R	B	B	R	B
Centro de Desarrollo Comunitario Ejido Piedras Negras (Piedras Negras, Coahuila)	B	B	R	D	R	R	B
Centro de Barrio: Tierra y Libertad (Saltillo, Coahuila)	B	B	B	D	R	R	R
Centro Comunitario Hábitat San José Tecoh (Mérida, Yucatán)	B	R	B	D	B	B	R
<b>2005</b>							
Casas de Cuidado Diario, A. C. (Aguascalientes, Aguascalientes)	R	B	B	B	R	B	D
Centro de Desarrollo Comunitario Integral	R	B	B	D	R	R	R

(Campeche, Campeche)							
Escuela Taller en Informática para Invidentes (Comitán de Domínguez, Chiapas)	B	R	B	D	B	B	R
Centro de Educación Popular “Arboledas del Sur” (Guadalajara, Jalisco)	B	B	R	B	R	R	R
<b>2006</b>							
Centro de Desarrollo Comunitario de Atención a la Mujer y al Adulto Mayor (Ecatepec de Morelos, Estado de México)	R	B	B	R	B	B	R
Macroplaza Comunitaria de la Colonia Territorio Federal (Othón P. Blanco, Quintana Roo)	B	B	B	B	B	B	R
Macrocentro de Desarrollo Comunitario “Fuente de la Sabiduría” (Solidaridad Quintana Roo)	R	B	B	B	R	R	R
<b>2007</b>							
Centro Polifuncional Hábitat Proterritorio (Othón P. Blanco, Quintana Roo)	B	B	B	B	B	B	B

Centro de Desarrollo Integral Comunitario de la Colonia Minas (Campeche, Campeche)	R	R	R	D	B	R	R
Macrocentro de Desarrollo Comunitario del Parque Ecológico “Acoatl” (Tlalnepantla de Baz, Estado de México)	B	R	R	R	R	B	B
<b>2009</b>							
Laureles Va por una Mejor Calidad de Vida (Ahome, Sinaloa)	B	R	R	R	B	B	B
Centro de Desarrollo Comunitario “Miguel Alemán: Integración a la Comunidad de Población Migrante” (Hermosillo, Sonora)	B	B	B	R	B	B	R

Nota: La forma de calificación teórica se basó en un criterio cualitativo en donde se estableció si el aspecto observado presentaba condiciones de: BUENO (B), REGULAR (R), DEFICIENTE (D). Cada una de las experiencias fue visitada por un grupo de analistas quienes reportaron su percepción del caso adicionando datos y argumentos para cada calificación. Esta forma de presentar la información sintetiza de manera general los resultados obtenidos.

**Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Premio Hábitat, CIDE-SEDES OL 2004-2009.**