



**CD
MX**

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

Carlos Alberto Flores Quiroz

2022

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

Carlos Alberto Flores Quiroz

2022

RESUMEN

Durante las últimas tres décadas la erradicación de la pobreza ha sido una preocupación constante en el mundo. Los gobiernos han implementado distintas estrategias dentro de las que destaca el uso de políticas públicas para tratar de crear condiciones que favorezcan a la población.

Contenido

I. Introducción	1
Problemática abordada.....	3
II. Justificación	4
III. Planteamiento del problema.....	5
IV. Objetivo.....	6
V. Marco teórico	7
VI. Formulación de la hipótesis.....	24
VII. Pruebas cuantitativas y/o cualitativas de la hipótesis	25
VIII. Conclusiones	39
IX. Bibliografía.....	42

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

I. Introducción

La pobreza es un problema que trasciende más allá de lo económico, siendo necesario analizar cómo afecta la vida de las personas que se encuentran en esta situación. Destacan carencias a nivel educativo, de acceso, de servicios de salud, vivienda y falta de movilidad social. Estos problemas de manera conjunta generan condiciones de desigualdad que trascienden generacionalmente.

Una forma de tratar la problemática es a través de políticas públicas que tratan de solucionar de manera específica alguna de las carencias de población que se encuentra pobreza o que corre el riesgo de caer en ella. A nivel internacional destacan los planes para su erradicación a través de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) mediante los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015 y su eventual evolución hacia la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que conjuga el esfuerzo 193 países que busca de cumplir con 17 objetivos específicos, siendo la eliminación de la pobreza extrema el primero de ellos.

A nivel regional, América Latina no se caracteriza por ser la región más pobre del mundo, sin embargo, si es la más desigual. Así lo señala las Naciones Unidas al mencionar que, si bien es cierto, la desigualdad existe en la mayor parte del mundo, las brechas que se enfrentan son estructurales, es decir, escasa productividad y una infraestructura deficiente en cuanto servicios básicos para reducir las brechas de pobreza, segregación y rezagos en la calidad de los servicios de educación y salud derivados de la poca infraestructura, persistentes brechas de género y desigualdades territoriales y con respecto a las minorías, y un impacto desproporcionado del cambio climático en los eslabones más pobres de la sociedad (Naciones Unidas, 2018).

A nivel país, México ha implementado una serie de políticas públicas centradas en los programas de interés para cada gobierno y sus eventuales sustituciones,

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

comenzando con Solidaridad en 1988, Progresá en 1997, Oportunidades en 2002, Prospera en 2014 y hasta su eventual sustitución por el programa de Becas Benito Juárez y apoyos a adultos mayores de la actual administración del Ejecutivo Federal.

Por entidad federativa, en 2022 la Ciudad de México cuenta con un total de 158 programas sociales¹ (48 de aprobados por el Gobierno Central y 110 aprobados por Alcaldías) que pueden ser otorgados mediante transferencias monetarias, transferencias en especie o servicios, para atender problemáticas relacionadas con alimentación, educación, salud, vivienda, capacitación o promoción de actividades específicas como cultural y deporte.

A pesar de que la Ciudad de México es considerada como una de las entidades federativas con mayor nivel de desarrollo, aún persisten problemáticas que buscan ser erradicadas mediante el uso de políticas públicas. *De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Ciudad de México tiene a 3 de cada 10 habitantes en situación de pobreza (cerca de 3 millones de personas) y al 4.3 % en pobreza extrema (aproximadamente 396 000 personas)*(Cortés, 2022).

¹ Gobierno de la Ciudad de México, consultado en: <https://tubienestar.cdmx.gob.mx/index>

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

Problemática abordada

A pesar de que el presupuesto para combatir la pobreza por medio de políticas públicas se ha incrementado desde finales de la década de 1980 hasta la actualidad, los resultados no han sido los esperados. Se presentará información que ayude a entender esta situación, estableciendo las diferentes dimensiones de pobreza que persisten tanto a nivel nacional como en la Ciudad de México para identificar posibles campos de acción.

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

II. Justificación

El presente trabajo describirá las diferentes dimensiones de pobreza existentes en México, haciendo especial énfasis en las condiciones persistentes en la Ciudad de México durante en el periodo 2008-2018, con la finalidad de identificar aquellas políticas que han ayudado a mejorar las condiciones de vida de la población objetivo.

En México, a pesar de que desde 1990 a la fecha el gasto para el desarrollo se ha triplicado, el porcentaje de población pobre ha descendido menos de dos puntos porcentuales. De esta manera, uno de cada cuatro municipios mexicanos presenta rezagos a niveles como los del África Subsahariana (Siscar, 2015).

Si bien la pobreza existe en todas las entidades federativas, es importante identificar, de acuerdo a la clasificación del CONEVAL, las dimensiones de pobreza imperantes en la Ciudad de México, esto se hace con la finalidad de identificar las necesidades específicas que deben considerarse en el diseño de futuras políticas, buscando hacer el mejor uso de los recursos públicos cumpliendo con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población vulnerable.

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

III. Planteamiento del problema

México, al igual que diversos países del mundo, ha centrado esfuerzos durante las últimas décadas al combate a la pobreza por medio de políticas públicas. Las agendas impulsadas por la ONU han sido claras en la prioridad de acabar con la pobreza extrema, teniendo como meta lograrlo para el año 2030.

Adicionalmente, en México la pobreza ha sido considerada como un problema multifactorial, por lo que ha sido necesario establecer dimensiones de pobreza para poder combatirla. El CONEVAL ha realizado una clasificación específica buscando erradicarla de acuerdo a sus distintas facetas. A pesar de que no se niega el lastre que significa la pobreza para lograr transitar hacia una sociedad con mayor desarrollo, la realidad indica que a pesar de los esfuerzos realizados los avances no han sido los esperados.

Esto ha representado problemas debido al creciente presupuesto otorgado para su erradicación sin la existencia de cambios significativos, por lo que resulta prudente cuestionar sí, ¿las políticas públicas implementadas han sido las adecuadas?, más aún, ¿cómo han sido llevadas a cabo para que los resultados no sean los esperados?

En la Ciudad de México la problemática es visible con la existencia de alcaldías con alto desarrollo social y económico, mientras a la par, aún mantiene a un número considerable de población en condiciones de pobreza y pobreza extrema. No se niega la existencia de condicionantes de origen que diferencian los resultados, no obstante, se considera que vale la pena mencionar la existencia de los casos de éxito pueden ser replicados en aquellas poblaciones con mayor rezago y evitar que población que se encuentra ligeramente por encima de la línea de pobreza caiga en esta condición.

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

IV. Objetivo

- Conocer los distintos tipos de pobreza existentes en la población mexicana
- Identificar las políticas públicas implementadas en México para combatir la pobreza
- Analizar la evolución de la pobreza en la Ciudad de México, considerando la implementación de políticas públicas para su combate
- Proponer líneas de acción para mejorar la situación con base en el análisis realizado.

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

V. Marco teórico

Contexto histórico

Menciona Engels(2006) que la pobreza y la desigualdad son fenómenos tan antiguos como la historia de la humanidad, un asunto que únicamente era atendido por medio acciones filantrópicas atendidas por motivos éticos o religiosos. La concepción únicamente cambió cuando pasó a ser una cuestión de Estado, las políticas dirigidas a los pobres tomaron la forma de asistencia social que buscaba garantizar mínimos básicos de supervivencia.

Para entender la naturaleza de las políticas públicas actuales enfocadas en combatir la pobreza es indispensable situarlas por su contexto y temporalidad. La transición hacia la responsabilidad del Estado ocurrió en la década de los sesenta, cuando la sociedad civil comenzó a exigir asistencia social para los grupos más vulnerables (Engels, 2006).

Hacia finales de la década de 1970 la crisis económica desatada por el aumento de la tasa de interés internacional ocasionó severos problemas de desempleo, y una peligrosa combinación de alta inflación y estancamiento económico, a lo que se le denominó como estanflación en diversos países del mundo. El agotamiento de las políticas keynesianas, ampliamente utilizadas desde finales de la Segunda Guerra Mundial basadas en la expansión del gasto público para estimular la actividad económica, fue evidente.

La intervención gubernamental en la actividad económica fue identificada como uno de las principales causas de la problemática, por lo que a principios de la década de 1980 se comenzaron a implementar agresivas políticas de liberalización para tratar de recuperar dinamismo económico, pero esta vez impulsado por las empresas privadas, limitando al mismo tiempo la participación de los gobiernos en la economía.

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

Bajo este contexto, los mercados de trabajo se vieron afectados al ser abandonados por los gobiernos y sus políticas corporativistas, provocando fuertes disminuciones salariales y aumento del desempleo como medida para aligerar costos, ya que las empresas trataban de mantener su rentabilidad considerando la crisis por la que se atravesaba. El empeoramiento de las condiciones de los trabajadores acompañado de mayor desempleo ocasionó que los trabajadores que habían perdido sus puestos de trabajo se situaran como un grupo vulnerable, de manera que las políticas públicas debían dar solución a la problemática.

Evaluación de las primeras políticas públicas

A partir de la década de los años ochenta se comienzan a realizar estudios sobre las causas y los síntomas de la pobreza y la desigualdad, con sus consecuencias negativas desde el punto de vista humano, social, económico, político y ambiental. En un mundo globalizado, urbanizado y dotado de medios de comunicación de amplia cobertura, la discrepancia absoluta entre el ideal de igualdad y una realidad con altos niveles de pobreza y desigualdad se convierte en un verdadero “barril de pólvora” (Engels, 2006, p. 7).

En la década de 1990, se implementaron políticas públicas que centraron sus esfuerzos en el ámbito económico, a través de garantizar un nivel de ingreso que fuese suficiente para asegurar la supervivencia. Sin embargo, la perspectiva cambio a comienzos del siglo XXI con la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el que participaron 189 países con el objetivo de reducir la pobreza extrema a la mitad de lo existente para el año 2015.

Apunta Engels (2006) que previo a la adopción de los Objetivos del Milenio, el Banco Mundial publicó un informe con datos reveladores acerca de las políticas para combatir la pobreza. Se identificó que los países habían realizado importantes esfuerzos en el ámbito económico, volvieron a registrar de nueva cuenta crecimiento, sin embargo, de manera paralela se vio que la pobreza extrema no disminuyó e, incluso, la pobreza “tradicional” se incrementó; el

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

problema fue más notorio en aquellos países con altos índices de desigualdad. Esto se debió a que la población en pobreza extrema no tuvo acceso a las políticas sociales, mientras que la población en pobreza “tradicional” además de lo económico, se veía afectada por otros tipos de carencias. El informe destaca la pobreza como un problema multidimensional, por lo que además de lo económico, es necesario tomar acciones en aspectos sociales y humanos, destacado la importancia de una red de protección social.

Sobre el diseño de las políticas públicas

Para el caso de América Latina y específicamente para México, o la evaluación del éxito de las políticas públicas no es unánime. Para Engels (2006) Brasil, Chile y México fueron casos de éxito debido implementaron estrategias integrales que generaron efectos sinérgicos para disminuir los costos operacionales y aumentan la eficacia y la eficiencia de las políticas de reducción de la pobreza. Engels (2006) destaca la oferta convergente de programas de generación de trabajo e ingresos, desarrollo humano y social, y protección social; la integración articulada de diferentes niveles de gobierno, y la modalidad participativa de implementación. Además, señala que la utilización de mecanismos de focalización geográfica o en unidades familiares contribuyó ampliamente a hacer llegar este conjunto articulado de programas a los más pobres, proporcionándoles oportunidades para mejorar sus condiciones de vida.

Por otro lado, algunos autores señalan errores importantes al momento de diseñar las políticas públicas que limitaron su alcance. Para Verdara(2007) definir, medir e identificar políticas solo es una parte de la labor, esta debe ser complementada con un análisis de las causas para la formulación de políticas enfocadas en combatir la pobreza. Desde su perspectiva, debería inscribirse de manera explícita en una teoría o enfoque sobre la pobreza, que permita aclarar cómo se define la pobreza, ya que, distintas definiciones, forzosamente implican el uso de indicadores diferentes para su medición. De esta manera, se conduce hacia la identificación de

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

diferentes individuos y grupos como pobres, requiriendo propuestas diversas de política para la reducción de la pobreza.

Así, la pobreza y la forma de enfrentarla es tratada como un problema social, separable de la falta de empleos e ingresos, del contexto mayor de falta de desarrollo, de las tendencias de crecimiento y, especialmente, de las políticas económicas que generan o preservan la enorme desigualdad en la distribución del ingreso e, incluso, que aumentan la pobreza, como son la política de contención salarial mediante el freno a la negociación colectiva, de salarios mínimos reales fuertemente rezagados o de reducción del gasto público social corriente (Verdera, 2007, p.246).

La agenda 2030 de la ONU y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 (ODS 1)

Como se mencionó anteriormente, el primer esfuerzo en realizado en conjunto a nivel internacional para erradicar la pobreza fue mediante los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de la ONU, en la que participaron 189 países para cumplir con 8 objetivos. Esta agenda marcó los esfuerzos de 2000 a 2015, cuyo primer objetivo fue reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre en el mundo.

En el año 2015 los Objetivos del Milenio fueron sustituidos por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La nueva agenda engloba el esfuerzo de 193 países, estableciendo 17 objetivos y 169 metas para lograr el desarrollo en el periodo 2015-2030. Tras el éxito alcanzado en la reducción de la pobreza y el hambre a través de los Objetivos del Milenio, la Agenda 2030 se propuso erradicar la pobreza extrema de manera definitiva para el final del periodo, estipulado como el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 1).

Para el caso de México y los países que conforman la región Latinoamérica, la CEPAL fue el organismo encargado de acompañarlos y apoyarlos en el proceso de implementación y seguimiento de la Agenda y los ODS, a través de sus capacidades analíticas, técnicas y humanas (Naciones Unidas, 2018).

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

El informe de las Naciones Unidas (2018) indica que, aunque los índices de pobreza extrema se han reducido a la mitad para 2015 en comparación con 1990, aún 1 de cada 5 personas de las regiones en desarrollo aún vivía con menos de 1,25 dólares al día, y había muchos más millones de personas que ganan poco más de esa cantidad diaria, a lo que se añade que hay muchas personas en riesgo de recaer en la pobreza.

“La pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles. Entre sus manifestaciones se incluyen el hambre y la malnutrición, el acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, la discriminación y la exclusión sociales y la falta de participación en la adopción de decisiones. El crecimiento económico debe ser inclusivo con el fin de crear empleos sostenibles y promover la igualdad” (Naciones Unidas, 2018).

Bajo esta idea, el **Cuadro 1** muestra de manera resumida las metas a alcanzar consideradas por el ODS 1. Puede observarse de acuerdo a lo planteado que, a pesar de las buenas intenciones existentes para erradicar la pobreza, no se especifica la forma de lograrlo. A manera de complemento, el **Cuadro 2** presenta consideraciones adicionales sobre los lineamientos que deben seguir los países en la formulación de sus políticas públicas para el cumplimiento de las 5 primeras metas, con el objetivo conjunto de erradicar la pobreza extrema.

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

Cuadro 1. Metas del Objetivo de Desarrollo 1

<p>1.1 De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día)</p>	<p>1.2 De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales</p>
<p>1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables</p>	<p>1.4 De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación</p>
<p>1.5 De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales</p>	

Fuente: Elaboración propia, con base en Naciones Unidas (2018, pp.15-16)

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

Cuadro 2. Metas Complementarias de ODS 1

Metas	Indicadores
<p>1.a Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones</p>	<p>1.a.1 Proporción de los recursos generados a nivel interno que el gobierno asigna directamente a programas de reducción de la pobreza</p> <p>1.a.2 Proporción del gasto público total que se dedica a servicios esenciales (educación, salud y protección social)</p> <p>1.a.3 Suma del total de las subvenciones y asignaciones no generadoras de deuda dedicadas directamente a programas de reducción de la pobreza en proporción al PIB</p>
<p>1.b Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza</p>	<p>1.b.1 Proporción de los gastos públicos periódicos y de capital que se dedica a sectores que benefician de forma desproporcionada a las mujeres, los pobres y los grupos vulnerables</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en Naciones Unidas (2018, pp.17-18)

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

Diseño de las Políticas Públicas en México

A pesar de lo estipulado por los organismos internacionales respecto al diseño y la implementación de las políticas públicas, la forma de ser llevadas a cabo por cada país influye directamente en los resultados obtenidos.

En el caso de México contrastan dos puntos de vista sobre la influencia de los organismos en el diseño de las políticas, tanto a favor como en contra. Cabe resaltar que ambas posturas coinciden en la crítica de los resultados obtenidos, enfocándose en diferentes razones.

Así, por ejemplo, Gómez(2009) destaca que a pesar de que la cantidad de recursos públicos para el combate de la pobreza aumentó, los resultados obtenidos son ineficaces. Señala que una de las razones fundamentales de la baja eficiencia se debió a la poca influencia que ejerció la línea oficial internacional en el diseño de las políticas públicas en México, de manera que las autoridades ignoraron las discusiones que fueron realizadas a lo largo de las últimas cuatro décadas. Para la autora, *a pesar de que la discusión internacional no refleja un consenso sobre la definición de pobreza, la mejor manera de medirla, ni sus causas, sí refleja un vasto y sofisticado debate que llama la atención sobre la importancia de reconocer explícitamente las implicaciones de la definición y el método de medición empleado para los resultados*(Gómez, 2009, p.109). Así, la conceptualización de pobreza en México ha sido más parte del problema que de una solución para el asunto, ya que, si la experiencia internacional se hubiera tomado en cuenta en México, los problemas en la conceptualización y de las políticas pudieron haberse evitado.

En contraste, la consideración de Verdera (2007) es un error que se propongan e implementen políticas como recetas casi universales para sectores, o en aspectos como educación, salud y nutrición, sin contar con un mínimo análisis de sus causas estructurales. Esto se debe a que los países se limitan a la medición periódica de la tasa de pobreza y a tratar de mejorar la efectividad de sus

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

principales acciones contra la pobreza, con evaluaciones parciales de algunos programas importantes para mejorar su focalización e impacto.

Independientemente de la discusión acerca del diseño, implementación y resultados de las políticas pública, es relevante señalar la forma en la que fue efectuada.

Señala la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) que las mediciones realizadas por el Banco Mundial que se basan en el ingreso son las más conocidas y han estado sujetas a crítica por su simplificación. Así, el Banco Mundial definió originalmente dos umbrales: hasta 1 dólar por persona al día para pobreza extrema y hasta 2 dólares por persona al día para pobreza, siendo ajustados en 2011 a 1.90 dólares para pobreza extrema y 3.20 dólares para pobreza (CNDH, 2019).

Para el caso de México, en 2003 se adoptó por primera vez una medición oficial basada en el ingreso. Se crearon tres líneas nacionales usando tres “canastas” de bienes y servicios para establecer tres líneas o puntos de corte. Posteriormente, a partir de 2004, la medición de la pobreza le fue otorgada al CONEVAL, con el mandato de medir la pobreza en un nivel multidimensional, considerando, por una parte, el ingreso y, por otra, un conjunto de seis carencias sociales relacionadas con derechos sociales incluidos en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

Para la dimensión de ingreso establece dos umbrales: la línea de bienestar (LB) que equivale al costo de la canasta básica y la línea de bienestar mínimo (LBM) que equivale al costo de la canasta alimentaria.' Las seis carencias consideradas en la medición oficial de CONEVAL son el rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, condiciones y espacios de la vivienda, servicios de la vivienda y acceso a la alimentación. Según la medición oficial, multidimensional, las personas en pobreza son las que tienen ingreso inferior a la línea de bienestar y al menos presentan una carencia social (CNDH, 2019, p.7).

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

Utilizando esta metodología, los resultados respecto a la evolución de la pobreza a nivel nacional resultan alarmantes. Esto debida a que los datos de 2016 mostraban que la mitad de la población carecía de ingreso suficiente para adquirir la canasta básica, un total de 62 millones de personas. Además, 53 millones de personas que representaba el 44 % de la población presentaba al menos una carencia social, de las cuales, destacaba falta de acceso a la seguridad social afectaba al 56 % de la población, (68 millones de personas), mientras que la carencia social con menor incidencia es la carencia por espacios y condiciones de la vivienda, ya que solo afectaba 15 % de la población. Asimismo, la carencia que más se redujo fue la falta de acceso a servicios de salud, bajando del 33 % en 2010 al 19 % en 2016.

Los datos publicados por la CONEVAL revelaron cifras de población en pobreza similares a las condiciones existentes 25 años atrás, haciendo surgir un cuestionamiento sobre la eficiencia de las políticas sociales, sobre todo al considerar que el presupuesto para su combate se había triplicado.

El banderazo de la política social contemporánea en México se dio con la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en 1988 bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, dirigido a atender 41 millones de mexicanos que vivían en condiciones de pobreza tanto a nivel rural como urbana, poniendo especial atención a los 17 millones que estaban en condiciones de pobreza extrema. *El programa fue altamente criticado por diversas razones: sus efectos diluidos por su diversidad, sus altos costos, y su uso como mecanismo para la manipulación política que beneficiaba a aquellos que estaban mejor organizados, pero no necesariamente a los más necesitados*(Martínez Flores & Benavides Rincón, 2018, p.89).

Después de la crisis de 1994 y tras la falta de resultados del Pronasol, el programa comenzó a diluirse y fue sustituido por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en 1997 durante la presidencia de Ernesto Zedillo. El

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

programa inicialmente se dirigió a la población asentada en las localidades rurales del país, donde, acorde con su diagnóstico, el 60 % de los hogares experimentaban pobreza extrema, con una profundidad que era siete veces mayor que en el medio urbano. Para lograr sus objetivos, el programa propuso un modelo de intervención con los siguientes rasgos principales: *entrega directa de transferencias monetarias a las familias para mejorar el consumo del hogar y como incentivo para el desarrollo de capital humano; integralidad de acciones en materia de educación, salud y alimentación; focalización de hogares en pobreza extrema mediante métodos estadísticos rigurosos; corresponsabilidad de los hogares beneficiarios en el cumplimiento de requisitos asociados al desarrollo de capital humano; inclusión de un sistema de monitoreo y evaluación de impacto, y coordinación inter secretarial de las acciones de política*(Hernández et al., 2019 pp.36-37).

Progresá fue un programa innovador y la base de los subsecuentes programas puestos en marcha. De hecho, señala Hernández et al. (2019) el programa se mantuvo durante cuatro administraciones presidenciales con la peculiaridad de ser renombrado y modificado de acuerdo a objetivos específicos de cada gobierno.

En el año 2002, durante la administración de Vicente Fox, el programa fue renombrado como Oportunidades. Entre los cambios más importantes, se encuentran la expansión de la cobertura del programa a localidades semiurbanas y urbanas, con el mismo modelo de intervención utilizado para el medio rural, la extensión de las becas educativas hasta el nivel medio superior y la creación de dos nuevos componentes denominados Jóvenes con Oportunidades y Apoyo a Adultos Mayores (Hernández et al., 2019).

El siguiente cambio ocurrió en 2014 en la administración de Enrique Peña Nieto, convirtiéndose en el Programa de Inclusión Social (Prospera), siendo la Cruzada Nacional contra el Hambre y la Estrategia Nacional de Inclusión sus principales

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

componentes. La justificación del cambio por parte del gobierno fue planteada como una *política social de nueva generación, más inclusiva, que trascienda el asistencialismo, incorpore la participación social, la inclusión productiva, enfatice la coordinación interinstitucional y entre órdenes de gobierno, y articule los esfuerzos institucionales para la atención efectiva de la pobreza* (Hernández et al., 2019, p. 40). Otro elemento a destacar fue la fusión de próspera con el Programa de Apoyo Alimentario (PAL).

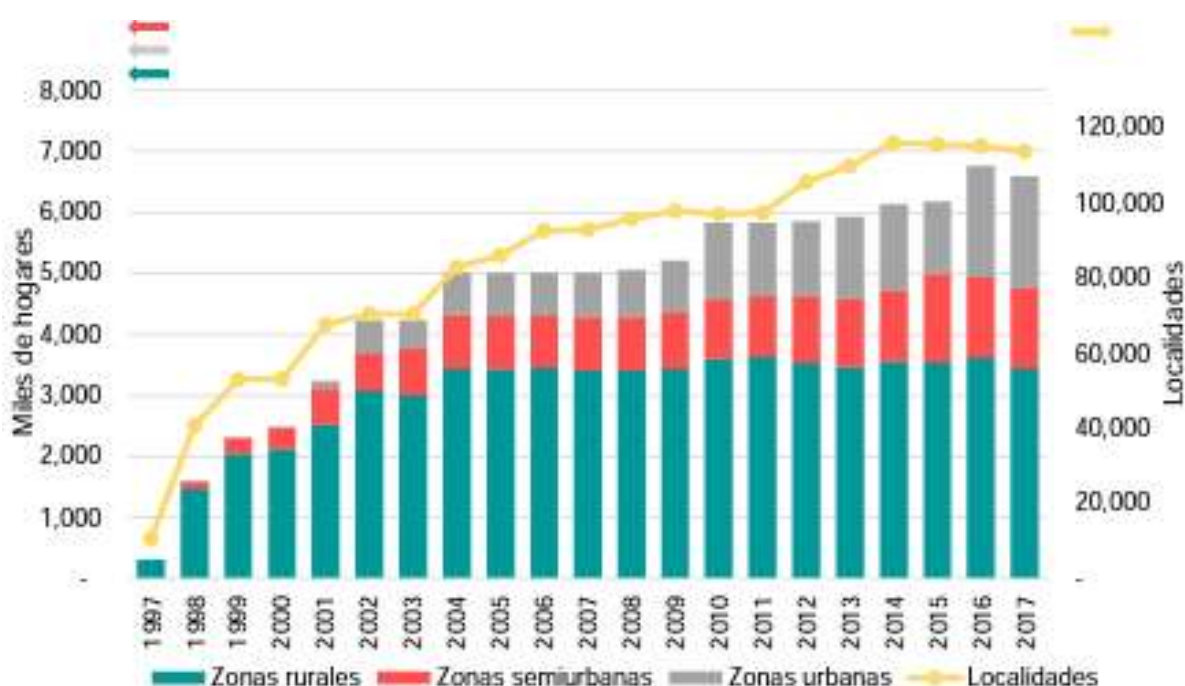
De manera conjunta, los programas Progresá-Oportunidades-Prospera fueron denominados como POP. Su evolución es resumida de la siguiente manera:

[La Gráfica 1 ilustra] la evolución de la cobertura de familias y localidades, y distingue entre 2 tipos de localidad. Se observa que, durante sus primeros tres años de operación, en el marco de la administración de Ernesto Zedillo, el programa incrementó su cobertura de forma vertiginosa de 300,000, alrededor de 2.5 millones de hogares, predominantemente en localidades rurales. En la administración de Vicente Fox se dio un nuevo impulso a la cobertura, y en 2004 llegó a cinco millones de hogares, ahora incluyendo localidades semiurbanas y urbanas, cifra que se mantuvo constante en los siguientes años de ese sexenio ante la convicción de que se había alcanzado a toda la población objetivo del programa. La siguiente ampliación de cobertura se llevó a cabo en 2010 en el sexenio de Felipe Calderón, y alcanzó cerca de seis millones de familias. En los años posteriores, la cobertura de familias se sostuvo en torno a esa cifra, hasta 2016, cuando se fusionaron Prospera y el PAL, lo cual elevó el número de hogares beneficiarios y, en 2017, se redujo en forma ligera (...). Al cierre de 2017, según la información proporcionada por el programa, este atendía alrededor 6.6 millones de hogares (27 millones de personas), que representaban alrededor del 22.7 % de la población nacional, en cerca de 114,000 localidades de todas las entidades federativas.

(Hernández et al., 2019, pp.41-42)

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

Gráfica 1. México: Evolución de la cobertura de hogares (por tipo de localidad) y localidades del POP, 1997-2017



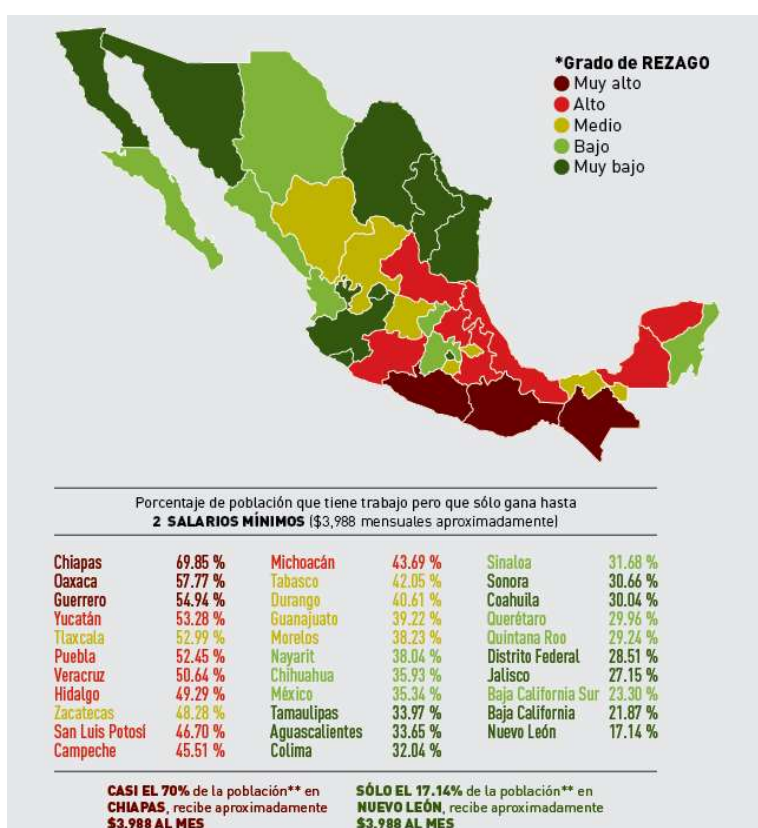
Fuente: Tomado de “El Progreso-Oportunidades-Prospera a 20 años de su creación” (Hernández, et al. 2009, p.42), disponible en <https://bit.ly/3LHE4V3>

A pesar del incremento la cobertura a los hogares de zonas urbanas, la cobertura hogares de zonas rurales sea mantenido al ser considerados más vulnerables. Es por esta razón que las acciones federales se han visto complementadas con políticas sociales estatales, destacándose aquellos estados que cuentan con grandes centros urbanos buscando tener un mayor alcance en el combate de la pobreza. Bajo este contexto, la **Gráfica 2** muestra que los resultados han sido

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

heterogéneos, existiendo estados con un alto nivel de rezago (situados en el sureste y suroeste) y estados con bajo rezago (en especial los del noreste, el noroeste y la Ciudad de México).

Gráfica 2. México: Grados de Rezago Estatal (porcentaje de la población que gana hasta dos salarios mínimos), 2015



Fuente: Tomado de “Las políticas contra la pobreza en México: 20 años de combate fallido”(Siscar, 2015), disponible en <https://bit.ly/3wyjl0A>

La actual administración encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador ha tenido una fuerte orientación hacia la política social, Así lo señala el Plan Nacional de Desarrollo (PND) al mencionar:

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

Para edificar el bienestar de las mayorías se requería de una fuerte presencia del sector público en la economía, de enérgicas políticas recaudatorias y de una intervención estatal que moderara las enormes desigualdades sociales en las que desemboca de manera inevitable una economía de mercado sin control alguno. Así pues, hasta hace unas décadas era normal y aceptado que en los países capitalistas industrializados el Estado detentara el monopolio de sectores estratégicos como las telecomunicaciones y los ferrocarriles, la operación de puertos y aeropuertos, los sistemas de pensiones y, por supuesto, los sistemas de educación y salud (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, 2019 p. 40).

A pesar de lo señalado en el PND, se han dejado de lado importantes avances logrados por administraciones previas. Tal es fue el caso del POP que fue sustituido por una serie de programas enfocados en el apoyo a adultos mayores a través de la entrega de transferencias monetarias y el otorgamiento de becas a estudiantes en los distintos niveles educativos. Los programas actuales cuentan con la peculiaridad de estar enfocados principalmente en el ámbito económico. La razón dada para esta decisión se justifica por la lucha contra la corrupción, debido a que existe la percepción por parte del actual gobierno que los apoyos otorgados a través de los programas sociales no llevaban a las poblaciones objetivo.

Respecto al combate de la pobreza multidimensional, el actual gobierno ha impulsado proyectos de infraestructura en la región sur de la República para tratar de dinamizar su economía. De esta manera, los recursos destinados a la política social han sido acotados a los apoyos económicos y los proyectos de infraestructura, sin que sea claro el vínculo existente entre ambas políticas para crear las sinergias necesarias que las complementen en el combate contra la pobreza. Esto ha significado un retroceso en la política social, llevándola a un estado similar al existente durante la década de los ochenta, cuando estaba vigente el Pronasol.

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

La Crisis COVID-19

Un año después de iniciada la administración de Andrés Manuel López Obrador, el mundo vivió una crisis económica sin precedentes. La crisis sanitaria provocada por el SARS-CoV-2 (Covid 19) impuso un paro de actividades de las actividades productivas en diversos países del mundo, siendo México uno de ellos. Esto se vio reflejado en la caída del producto y el aumento del desempleo.

La magnitud de los efectos negativos sobre la economía, el comercio, el empleo, y el bienestar a causa de las restricciones económicas y sociales supone un riesgo importante de retrocesos en los logros de desarrollo social de las últimas décadas, orientados a mejorar el bienestar de la población y contribuir al cumplimiento de los derechos sociales (Salinas Maldonado, 2021).

De acuerdo con Salinas Maldonado(2021)el CONEVAL, estimó un aumento de entre 8,9 y 9,8 millones de personas que no pudieron cubrir el gasto de los alimentos básicos por la crisis de la covid-19, arrinconando a millones de personas a la pobreza, señalando la existencia de pérdidas importantes en los avances que se habían logrado en materia de desarrollo social. Adicionalmente, las políticas centradas en transferencias monetarias solo fueron una medida transitoria que no solucionaba los estragos provocados por la pandemia. Utilizando cifras publicadas por el CONEVAL, esto se tradujo en un aumento de 61 millones a 70 millones de personas con ingreso inferior a la línea de pobreza.

Cabe señalar que la crisis fue un detonante, no obstante, los programas implementados por el Gobierno Federal no eran adecuados, ya que no representaban una solución a largo plazo, debido a que carecían de medidas estructurales.

Política Social en la Ciudad de México

Como se vio en la **Gráfica 1**, la Ciudad de México cuenta con un muy bajo en comparación con otras entidades estatales. Esto podría hacer suponer que la

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

población en pobreza y pobreza extrema es inexistente, donde la mayoría de sus habitantes tiene acceso a condiciones de vida óptimas para desarrollarse, sin embargo, esto no es así. De acuerdo con Cortés (2022) a pesar de que la capital del país siempre ha sido percibida como una entidad desarrollada, esta percepción es errónea, ya que de acuerdo con el CONEVAL, la Ciudad de México tiene a 3 de cada 10 habitantes en situación de pobreza (cerca de 3 millones de personas) y al 4.3 % en pobreza extrema (aproximadamente 396 000 personas). Estas cifras la colocan como la entidad número 20 del país en porcentaje de población con pobreza.

La Ciudad de México que cuenta con la peculiaridad de la división territorial por Alcaldías gobernadas por distintos partidos políticos, los cuales han impulsado distintas políticas con resultados diametralmente diferentes. Cuenta con un total de 158 programas sociales: 48 dependientes del Gobierno Central y 110 aplicables en las distintas alcaldías, lo que puede ayudar a explicar las diferencias existentes.

En cuanto a las personas en situación de pobreza, se observa que la alcaldía Milpa Alta es la que mayor población tiene en esta condición (54.7 %), seguida de Xochimilco (48.2 %) e Iztapalapa (43.9 %). En cambio, las alcaldías con menor cantidad de pobreza son Benito Juárez (7.9 %), Miguel Hidalgo (13.5 %) y Cuauhtémoc (20.9 %). Esto muestra una diferencia abismal entre Milpa Alta —que tiene a 5 de cada 10 personas con por lo menos alguna carencia social— y Benito Juárez —que tiene una persona por cada 10 en esta situación—. Son realidades muy distintas a tan solo 20 kilómetros de distancia.

(Cortés, 2022)

La situación de la Ciudad de México será analizada en las siguientes secciones.

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

VI. Formulación de la hipótesis

La Ciudad de México ha contado con una cantidad de programas impulsados por distintas políticas públicas que, a lo largo de las décadas, le han permitido combatir la pobreza para ser una de las entidades más desarrolladas del país. Ello a pesar de las críticas existentes acerca del diseño y uso de recursos.

No obstante, las políticas y, por tanto, los resultados obtenidos son dependientes de los gobiernos en turno de cada una de las alcaldías. De esta manera, la continuidad de un partido político por más de un periodo gubernamental en las Alcaldías puede ayudar a dar continuidad con las políticas impulsadas por administraciones previas. A pesar de que la alternancia gubernamental es indispensable en el ejercicio democrático y el desarrollo de las sociedades, debe existir cierta continuidad en las políticas impulsadas para asegurar el cumplimiento de los objetivos.

Promover la política social debe entenderse como una importante herramienta para combatir la pobreza siempre y cuando su accionar se encuentre justificado, procurando el uso adecuado de recursos. Resulta necesario evaluar el funcionamiento de las políticas para realizar ajustes con la intención de mejorarlas, ello no significa que deban cambiarse radicalmente ante la alternancia gubernamental.

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

VII. Pruebas cuantitativas y/o cualitativas de la hipótesis

Esta sección se desprende del análisis del *Informe de pobreza y evaluación 2020. Ciudad de México*, publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) destacando información sobre evolución de la pobreza en el periodo 2008-2018. El informe consta de siete capítulos (**Gráfica 3**) a través de los cuales se publica información valiosa sobre el comportamiento de la pobreza, resaltando la importancia de seis de ellos para el presente análisis (Capítulos 1-3 y del 4-6).

Gráfica 3. Capítulos del Informe de pobreza y evaluación 2020

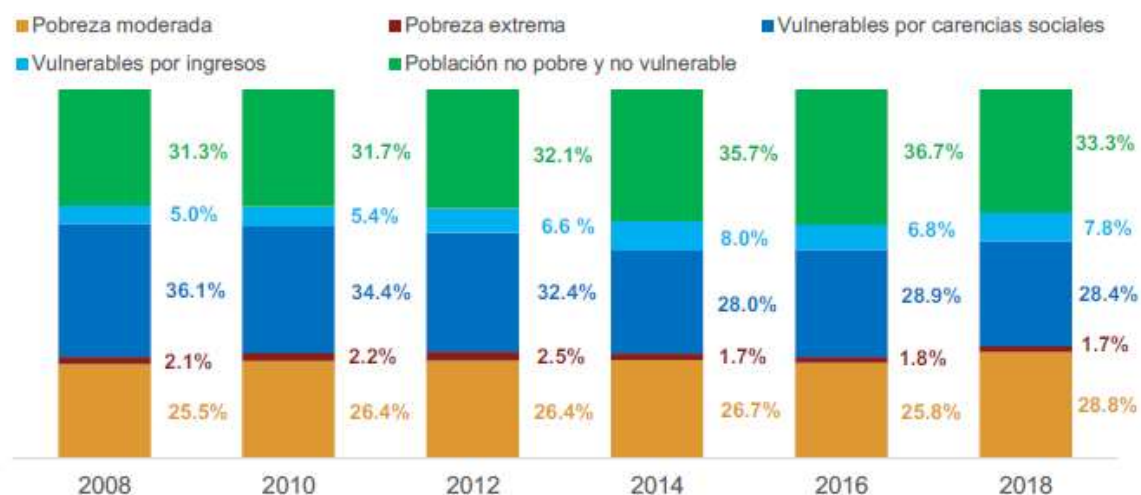


Fuente: Tomado del “*Informe de pobreza y evaluación 2020. Ciudad de México*” (CONEVAL, 2020, p.10) disponible en <https://bit.ly/3sKuiek>

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

La **Gráfica 4** lustra evolución de la pobreza, la vulnerabilidad por carencias y la vulnerabilidad por ingreso. Al comparar los datos de 2008 y 2018 se observa que, si bien la pobreza extrema logro reducirse en 0.4 %, la pobreza moderada se incrementó en más tres puntos porcentuales, pasando de 25.5 % a 28.8 %. Esta situación permitiría concluir que el combate a la pobreza haya sido un fracaso, sin embargo, es importante matizar los resultados. Al prestar atención a las vulnerabilidades, se puede observar que a pesar de que la vulnerabilidad por ingresos aumentó de 5 % a 7.8 %, la vulnerabilidad por carencias sociales se disminuyó, mientras que la población no pobre y no vulnerable aumentó. El aumento de la población en pobreza moderada puede explicarse, por lado, por aquellos que pasaron a estas condiciones provenientes de la pobreza extrema y, por el otro, por la población que se sumó al incrementarse la vulnerabilidad por ingresos. Al categorizar al porcentaje entre personas que tuvieron mejora en su situación y aquellos que se vieron desfavorecidos, el balance arroja que fue mayor el porcentaje de personas con mejora de su situación (10.1 %) que las que empeoraron (6.8 %).

Gráfica 4. Ciudad de México: Evolución de la pobreza, vulnerabilidad por carencias y vulnerabilidad por ingreso, 2008-2018



Fuente: Tomado del “*Informe de pobreza y evaluación 2020. Ciudad de México*” (CONEVAL, 2020, p.17), disponible en <https://bit.ly/3sKuiek>

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

El **Cuadro 3** confirma lo mencionado al señalar con flechas verdes los efectos positivos que se tuvieron en cada una de las clasificaciones: la pobreza extrema disminuyó al igual que el porcentaje de personas con carencias sociales, mientras que la población no pobre y no vulnerable se incrementó. Las flechas amarillas ilustran los efectos negativos: la pobreza moderada y la vulnerabilidad por ingresos aumentó.

Cuadro 3. Ciudad de México: Resumen de la evolución de la pobreza (porcentual), 2008- 2018

	Porcentaje	Miles de personas
Pobreza moderada	↑	↑
Pobreza extrema	↓	↓
Vulnerables por carencias sociales	↓	↓
Vulnerables por ingresos	↑	↑
Población no pobre y no vulnerable	↑	↑

Fuente: Tomado del “*Informe de pobreza y evaluación 2020. Ciudad de México*” (CONEVAL, 2020, p.18), disponible en <https://bit.ly/3sKuiek>

La **Gráfica 5** muestra la evolución de la población con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos. A pesar de que la metodología para su cálculo es diferente respecto a la que mide la vulnerabilidad por ingresos, permite llegar a la misma conclusión: en la Ciudad de México ha existido una disminución del ingreso que se ha visto reflejado en un aumento de población en dicha situación. A falta de mayor información queda pendiente señalar la dirección de la causalidad, para determinar si la disminución del ingreso es la razón por la cual se han implementado políticas que busquen solucionar carencias sociales, o bien, si la

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

mejorara en la condición de vulnerabilidad de carencias sociales dio espacio para preocuparse menos por el ingreso.

Gráfica 5. Ciudad de México: Evolución de la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos (porcentual), 2008-2018

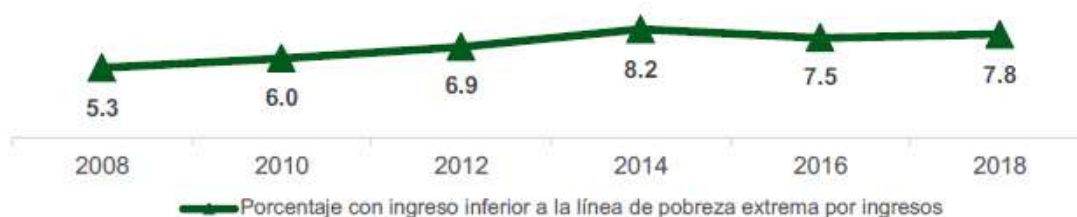


Fuente: Tomado del “*Informe de pobreza y evaluación 2020. Ciudad de México*” (CONEVAL, 2020, p.58), disponible en <https://bit.ly/3sKuiek>

La **Gráfica 6** muestra un resultado similar a la anterior al señalar la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema se incrementó en el periodo 2008-2018 en 2.5 %. Adicionalmente, el informe señala que nivel nacional el porcentaje de la población con un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos fue de 16.8 % en 2008, mismo nivel que se observó en 2018. En 2018, el porcentaje de la población de Ciudad de México con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos fue 9.0 puntos porcentual es menor que el porcentaje nacional. En ese mismo año, el estado ocupó el lugar 25 de entre las 32 entidades federativas por sus niveles de población con ingreso inferior a la canasta alimentaria (CONEVAL, 2020, p. 59).

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

Gráfica 6. Ciudad de México: Evolución de la población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos (porcentual), 2008-2018.

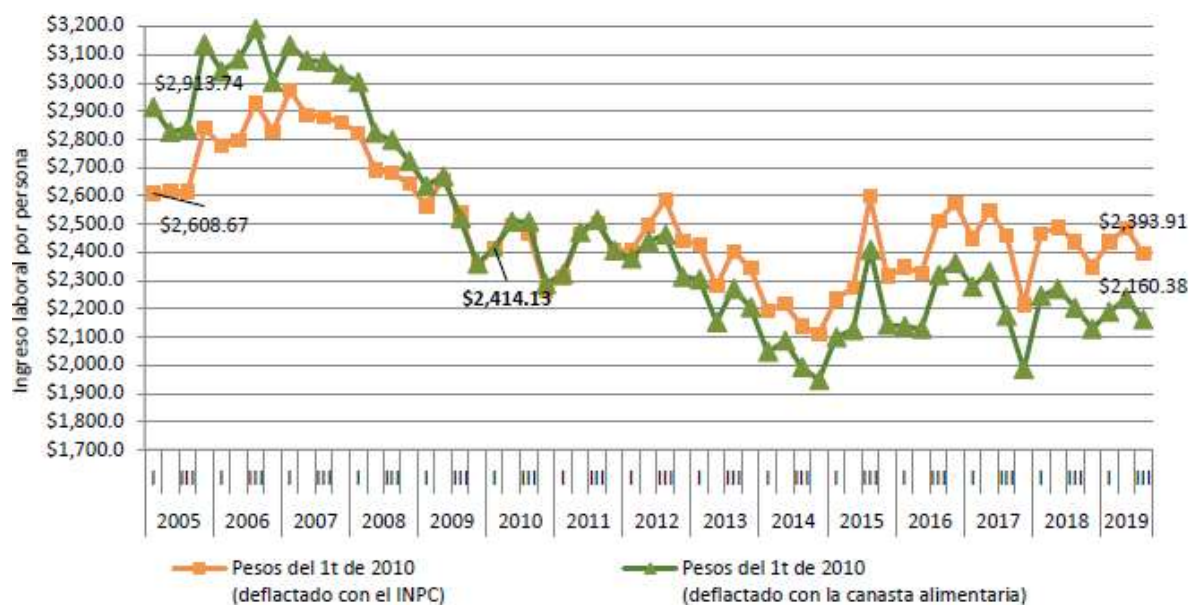


Fuente: Tomado del “*Informe de pobreza y evaluación 2020. Ciudad de México*” (CONEVAL, 2020, p.60), disponible en <https://bit.ly/3sKuiek>

Continuando con el análisis, la **Gráfica 7** ilustra el comportamiento del ingreso laboral per cápita real de 2005 a 2019, deflactado respecto al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC a precios de 2010), así como, respecto a la canasta alimentaria. Ambas series presentan un comportamiento similar en términos monetarios, donde puede observarse un incremento constante durante los primeros dos años del periodo. Sin embargo, a partir del tercer año (2007) comienza a presentar disminuciones constantes que se mantuvieron hasta el año 2014. La situación logró estabilizarse moderadamente a partir de dicho año y mantuvo hasta el final del periodo. Como consecuencia, el ingreso per cápita medido en términos del INPC pasó de \$2,913.74 a \$2,160.38, lo que representó una disminución de más del 25 %. Considerando el deflactor de la canasta alimentaria, el ingreso laboral per cápita bajó de \$2,608.67 a \$2,393.91, que representó una disminución de 8 %, mucho menor en comparación con el INPC.

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

Gráfica 7. Ciudad de México: Ingreso laboral per cápita real, 2005-2019

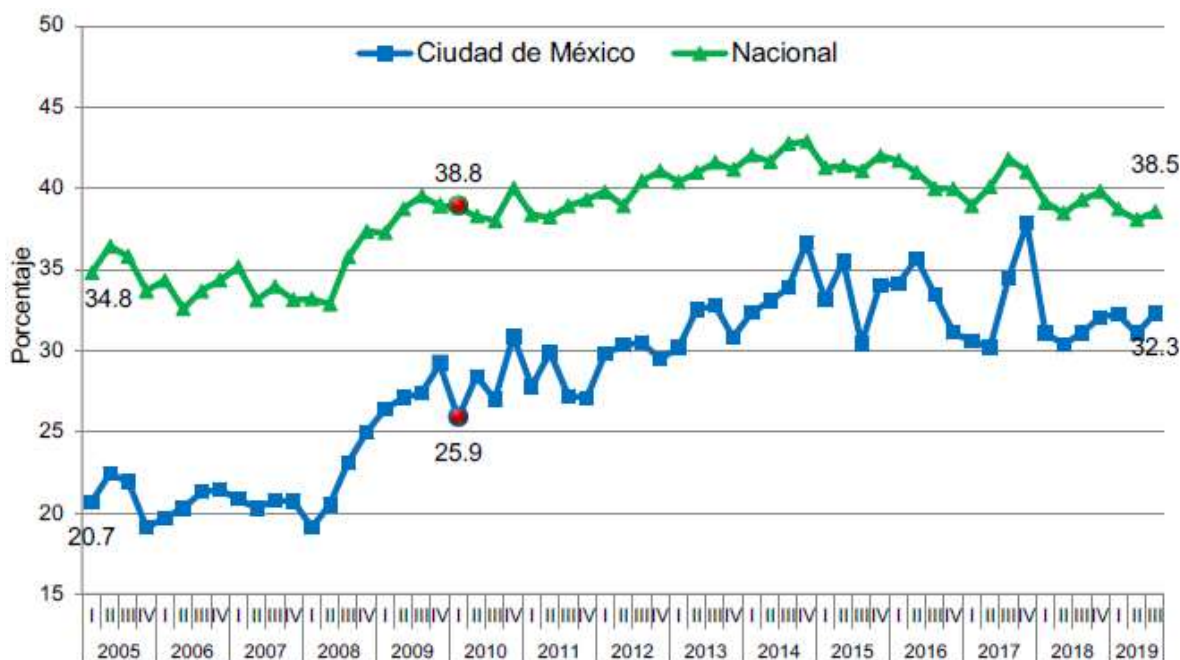


Fuente: Tomado del “*Informe de pobreza y evaluación 2020. Ciudad de México*” (CONEVAL, 2020, p.62), disponible en <https://bit.ly/3sKuiek>

La **Gráfica 8** muestra el porcentaje de población que percibe un ingreso laboral inferior al precio de la canasta básica en el periodo de 2005 a 2019, comparando entre las poblaciones de la Ciudad de México con los del resto del país. Nuevamente, se observa un aumento en la línea de tendencia para ambas series, lo que se traduce en peores condiciones de vida. Para la Ciudad de México, la población que percibía ingreso por debajo del precio de la canasta fue cercana al 21 % en 2005, aumentándose a más del 32 % en 2019. Una explicación dada por el informe fue que la inflación había repercutido en el poder adquisitivo del ingreso laboral a nivel nacional. *En 2017 subió el precio de los alimentos, aumentando así el valor de la línea de pobreza extrema por ingresos. Ante este escenario, es importante que las entidades federativas consideren medidas para compensar estos cambios en los precios y se fomente la generación de empleos formales, con mayores salarios y mejores condiciones laborales* (CONEVAL, 2020, p.65).

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

Gráfica 8. Ciudad de México: Población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria (porcentual), 2005-2019



Fuente: Tomado del “*Informe de pobreza y evaluación 2020. Ciudad de México*” (CONEVAL, 2020, p.64), disponible en <https://bit.ly/3sKuiek>

Un hecho interesante de analizar es el Índice de Gini, comparando datos disponibles para los años 2016-2018. A nivel nacional, así como, para la Ciudad de México se observan valores similares para 2016. Posteriormente, para el año 2018 puede apreciarse una disminución del coeficiente a nivel nacional, que indica un mejoramiento en la distribución del ingreso (más cercano al valor cero), mientras que para la CDMX el índice se incrementó, lo que refleja un aumento en la concentración de ingreso (más cercano a 1). Este resultado no es de extrañarse, sobre todo al recordar que el ingreso real per cápita de la Ciudad de México se disminuyó de 2005 a 2019, pasando de la cuarta posición a la primera.

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

Gráfica 9. Ciudad de México: Coeficiente de Gini en Ciudad de México, 2016 y 2018



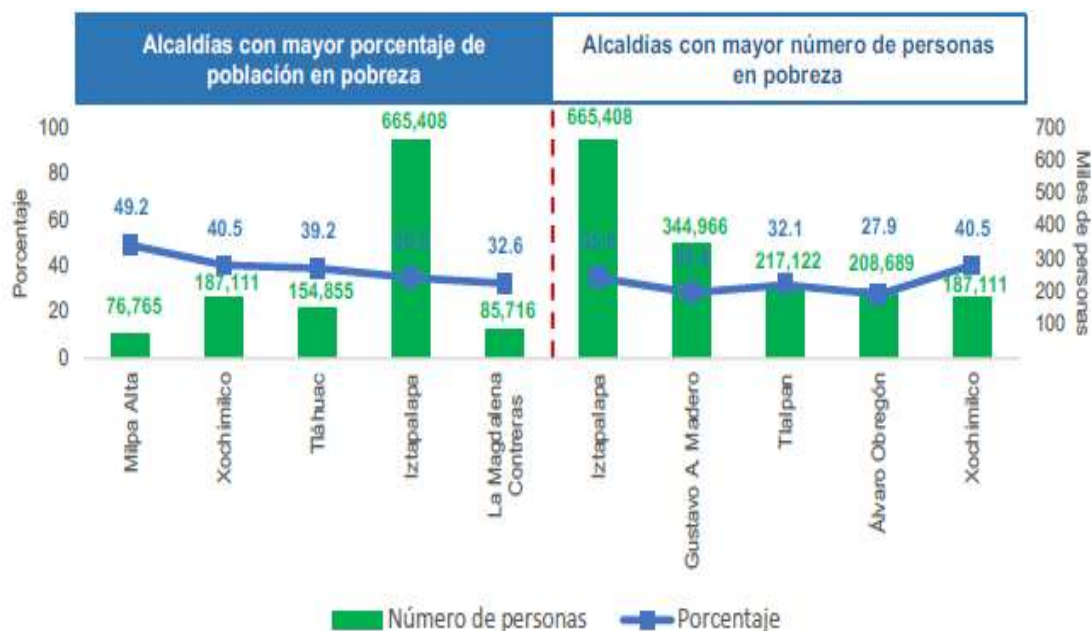
Fuente: Tomado del “*Informe de pobreza y evaluación 2020. Ciudad de México*” (CONEVAL, 2020, p.67), disponible en <https://bit.ly/3sKuiek>

Para analizar de la pobreza a por alcaldía se presenta la **Gráfica 10** tanto en nivel porcentual como en número de personas. Al centrar la atención el recuadro izquierdo de la gráfica se puede observar el porcentaje de población en pobreza, siendo Milpa Alta la alcaldía con mayor porcentaje de personas en condición de pobreza con más del 49 %. Le siguen Xochimilco (40.5 %), Tláhuac (39.2 %), Iztapalapa (35 %) y Magdalena Contreras (32.6 %).

El recuadro del lado derecho muestra el número de personas que viven en situación de pobreza. Nuevamente, Iztapalapa lidera al tener 665,408 personas en dicha situación, seguido por Gustavo A. Madero (344,966), Tlalpan (217,122) Álvaro Obregón (208,689) y Xochimilco (187,111). Las alcaldías de Ciudad de México con mayor porcentaje de pobreza en 2015 fueron Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac, Iztapalapa, y La Magdalena Contreras. En cadauna, más del 30.0 % de su población seguía en pobreza y juntas concentraban el 47.6 %, de la población en pobreza de la entidad federativa.

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

Gráfica 10. Ciudad de México: Alcaldías con mayor porcentaje y número de personas en situación de pobreza, 2015



Fuente: Tomado del “*Informe de pobreza y evaluación 2020. Ciudad de México*” (CONEVAL, 2020, p.72), disponible en <https://bit.ly/3sKuiek>

La **Gráfica 11** es similar a la anterior con la diferencia que muestra el porcentaje y número de población en pobreza extrema con cifras a 2015. Esto puede apreciarse en el recuadro de lado izquierdo donde se observa Xochimilco es la alcaldía con mayor porcentaje de personas viviendo bajo pobreza extrema con 2.4 %, seguido por Milpa Alta (2 %), Tlalpan (1.8), Iztapalapa (1.7) y Tláhuac (1.3).

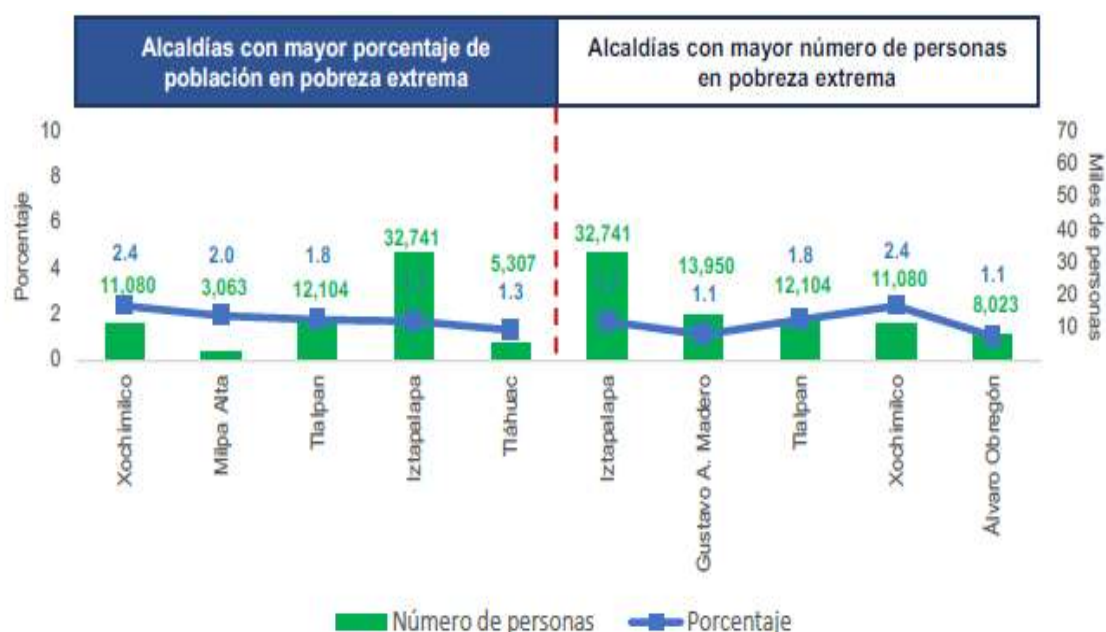
En número de personas, Iztapalapa es la alcaldía con mayor número de habitantes en condición de pobreza extrema con 32,741 personas, seguida por Gustavo A. Madero (13,950), Tlalpan (12,104), Xochimilco (11,080) y Álvaro Obregón (8,023).

Para 2015, las cinco alcaldías con mayor porcentaje de pobreza extrema fueron Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan, Iztapalapa y Tláhuac, juntas concentraban el 60.8 % de la población de la entidad federativa en esa situación. Por número de

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

personas en condición de pobreza extrema, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Tlalpan, Xochimilco y Álvaro Obregón, en las cuales se concentraron el 73.7 % de la población en dicha condición.

Gráfica 11. Ciudad de México: Alcaldías con mayor porcentaje y número de personas en situación de pobreza extrema, 2015



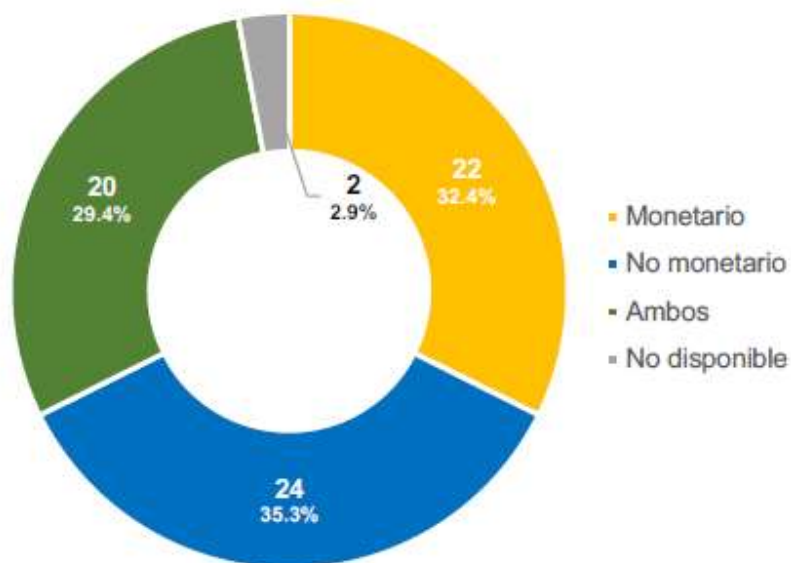
Fuente: Tomado del “*Informe de pobreza y evaluación 2020. Ciudad de México*” (CONEVAL, 2020, p.72), disponible en <https://bit.ly/3sKuiek>

La **Gráfica 12** presenta la cantidad de programas existentes en la Ciudad de México y la forma mediante la cual son otorgados, indicando que para 2016 existieron 68 programas y acciones. De estos, 22 entregaron sus apoyos de manera monetaria (32.4%), 24 dieron apoyos no monetarios (35.3%) y 20 entregaron apoyos de ambos tipos (29.4%). El informe menciona que *una parte importante del ingreso de la población mexicana en pobreza proviene de las transferencias de programas y acciones gubernamentales. Si bien estas transferencias tienen el potencial de ser mecanismos redistributivos que disminuyan la desigualdad de ingresos, no dejan de ser apoyos inciertos que no*

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

garantizan la seguridad económica de las personas beneficiarias (CONEVAL, 2020 p.90-91).

Gráfica 12. Ciudad de México: Porcentaje de programas y acciones de Ciudad de México por tipo de apoyo entregado, 2016



Fuente: Tomado del “*Informe de pobreza y evaluación 2020. Ciudad de México*” (CONEVAL, 2020, p.90) disponible en <https://bit.ly/3sKuiek>

El **Cuadro 4** presenta la evolución de los 11 indicadores contemplados que componen el Índice de Rezago Social (IRS). El CONEVAL define el IRS como una medida que agrega variables de educación, acceso a servicios de salud, servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios en la misma y activos en el hogar, con el fin de ordenar a las entidades federativas y municipios de acuerdo con el grado de rezago social en un momento en el tiempo (CONEVAL, 2020, p.78).

El informe señala que la en 2015, Ciudad de México presentó un grado de rezago social muy bajo. Su posición fue el número 31 respecto a las demás entidades federativas, siendo Nuevo León la única entidad por delante. Esto es visible al observar que para el periodo 2010-2015 nueve de los 11 indicadores mostraron

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

mejorías respecto a periodos anteriores, mientras que solo dos se mantuvieron con valores similares.

Cuadro 4. Resumen de la evolución de los indicadores de rezago social en Ciudad de México, 2000, 2005, 2010 y 2015.

Indicador	2000-2005	2005-2010	2010-2015
Población de 15 años o más analfabeta	↓	↓	↓
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	↓	↑	↓
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	↓	↓	↓
Población sin derechohabiencia a servicios de salud	↓	↓	↓
Viviendas con piso de tierra	↓	↑	↓
Vivienda que no dispone de excusado o sanitario	↓	↓	↓
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	↓	↑	↓
Viviendas que no disponen de drenaje	↓	↓	↓
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	↑	↓	↓
Viviendas que no disponen de lavadora	↓	↓	↓
Viviendas que no disponen de refrigerador	↓	↓	↓
Grado de rezago social	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Lugar que ocupa en el contexto nacional	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio

Fuente: Tomado del “*Informe de pobreza y evaluación 2020. Ciudad de México*” (CONEVAL, 2020, p.80) disponible en <https://bit.ly/3sKuiek>

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

Para concluir la sección, el **Cuadro 5** presenta un resumen del IRS donde se pueden apreciar las cuatro alcaldías de Ciudad de México con mayor y menor grado de rezago social en 2015. El Informe destaca que la alcaldía de Milpa Alta fue la de mayor rezago social en la Ciudad de México, ocupando la posición 1,979 a nivel nacional. En contraste, la alcaldía con menor rezago social fue la de Benito Juárez, la cual ocupó la posición 2,446, es decir, fue la alcaldía o municipio con menor rezago social a nivel nacional, situándose por delante de otros municipios con alto desarrollo social.

El Informe menciona que uno de los indicadores con mayor porcentaje en las alcaldías con menor rezago social, fue el de porcentaje de población sin derechohabiencia a servicios de salud; mientras que, en las alcaldías con mayor rezago social, los indicadores con mayor porcentaje fueron viviendas que no disponen de lavadora y población de 15 años o más con educación básica incompleta. Indicadores como porcentaje de viviendas que no disponen de excusado o sanitario, viviendas que no disponen de drenaje y viviendas que no disponen de energía eléctrica, tuvieron porcentajes muy reducidos, incluso en las alcaldías con mayor rezago social (CONEVAL, 2020, p. 81).

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

Cuadro 5. Ciudad de México: Comparación de alcaldías con mayor y menor grado de rezago social (porcentual), 2015

Indicador	Alcaldía							
	Mayor grado de rezago social				Menor grado de rezago social			
	Miapa Alta	Xochimilco	Tláhuac	La Magdalena Contreras	Benito Juárez	Miguel Hidalgo	Coyoacán	Iztacalco
Población total en miles de personas	137.93	415.93	361.59	243.89	417.42	364.44	608.48	390.35
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	2.91	1.88	1.92	1.87	0.67	0.70	0.96	0.88
Población analfabeta de 15 años o más	2.84	2.62	1.88	2.38	1.66	2.50	1.23	1.34
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	28.52	23.93	23.63	24.97	8.20	12.23	14.78	18.21
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	18.94	23.22	16.23	19.19	17.93	17.45	19.87	21.13
Población sin derechohabencia a servicios de salud	2.00	1.61	0.70	1.03	0.04	0.04	0.14	0.10
Viviendas con piso de tierra	0.87	0.99	0.61	1.06	0.37	0.39	0.99	0.72
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	12.84	6.49	1.00	0.80	0.01	0.03	0.06	0.08
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	1.38	1.03	0.30	0.20	0.03	0.01	0.15	0.03
Viviendas que no disponen de drenaje	0.37	0.19	0.07	0.05	0.01	0.00	0.02	0.00
Viviendas que no dispone de energía eléctrica	35.91	25.76	23.70	18.42	12.72	12.70	13.40	15.95
Viviendas que no dispone de lavadora	24.02	12.60	9.94	8.49	2.44	2.59	3.54	3.73
Viviendas que no dispone de refrigerador	Bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo
Grado de rezago social	1979	2310	2380	2396	2446	2444	2442	2438

Fuente: Tomado del "Informe de pobreza y evaluación 2020. Ciudad de México" (CONEVAL, 2020, p.82) disponible en <https://bit.ly/3sKuiek>

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

VIII. Conclusiones

Las políticas públicas son una herramienta muy valiosa en el combate contra la pobreza. Es importante tener presente desde un inicio la población objetivo a la que se pretende ayudar mediante la implementación de alguna política, para que de esta manera su diseño e implementación tengan un impacto positivo.

Durante las últimas cuatro décadas las políticas públicas han incrementado su relevancia, debido a los desequilibrios que han surgido en un mundo en constante evolución. Si bien el proceso de globalización ha generado cambios positivos en la forma de interconectar las relaciones productivas y sociales, también ha generado una serie de problemáticas. En este contexto, se han realizado esfuerzos conjuntos entre países y organizaciones internacionales para dar soluciones a dichos problemas, siendo el combate de la pobreza uno de los principales objetivos.

Es labor de cada país adecuar de la mejor manera posible, de acuerdo a sus propias necesidades, los lineamientos surgidos de la cooperación internacional. Para el caso de México las políticas públicas han perseguido los mismos objetivos que se han planteado a nivel internacional, no obstante, los caminos para lograrlo no han seguido totalmente la línea trazada, por lo que se ha cuestionado su efectividad al tener resultados parciales.

Adicionalmente, la renovación democrática de las administraciones gubernamentales ha impuesto un reto mayor debido a que se pierde la continuidad de las políticas públicas impulsadas en periodos previos. A pesar de ser necesario realizar ajustes y cambios en aquellos aspectos que deban fortalecerse, los gobiernos han implementado políticas públicas motivadas por sus propias agendas, tratando de ganar adeptos para subsecuentes procesos democráticos y desechando, en algunos casos, políticas sensatas utilizadas por largos periodos de tiempo. Ejemplo de ello fue la sustitución del POP por programas sociales de la

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

actual administración basados en apoyos económicos a las poblaciones consideradas como vulnerables. Si bien las transferencias monetarias son una forma de combatir la pobreza, no representa un esfuerzo mayor al no considerar medidas de largo plazo que contribuyen a acabar de manera estructural con la problemática.

En la Ciudad de México, a pesar de ser una entidad federativa desarrollada a nivel nacional, la situación no es homogénea, existiendo alcaldías con alto desarrollo, mientras que otras aún permanecen con importantes rezagos. Ante esta situación es importante profundizar sobre las causas existentes, sin dejar de lado la autodeterminación de las poblaciones focalizadas a las que se pretende ayudar.

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

Posibles soluciones

Se plantea como una posible solución lograr trascender el horizonte temporal de las administraciones encargadas de gobernar para dar continuidad a las políticas públicas. Esto se propone debido a que, los resultados pueden tardar en ser visibles más allá de la duración de un periodo gubernamental.

Al llegar nuevas administraciones es común que se desechan esfuerzos realizados por administraciones anteriores bajo la premisa que lo realizado previamente fue erróneo. Esto genera un problema de consideración debido a que es necesario volver a edificar políticas desde el inicio, corriendo el riesgo de no completar los objetivos y volver a dejar pendientes los resultados.

Un buen ejemplo del deber ser, son los resultados alcanzados en aquellas Alcaldías donde se ha logrado mantener cierta coherencia en las sucesiones, de forma que, las administraciones entrantes aprovechan la base de lo construido previamente para edificar sus propios objetivos. La evaluación de los resultados resulta fundamental para identificar los posibles campos de acción para fortalecer lo ya hecho, o bien, realizar cambios necesarios en los puntos débiles que se detecten.

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

IX. Bibliografía

- CNDH. (2019). Políticas públicas frente a la pobreza con la perspectiva de derechos del artículo 1º constitucional. In *Estudio de Derechos Humanos y Pobreza*. <https://bit.ly/3afMVR1>
- CONEVAL. (2020). *Informe de pobreza y evaluación 2020, Ciudad de México*. <https://bit.ly/3sKuiek>
- Cortés, L. (2022). La pobreza en las alcaldías de la CDMX: distintas realidades. *Nexos*. <https://bit.ly/3sPj48u>
- Engels, W. (2006). Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad. In *Políticas efectivas para erradicar la pobreza: desafíos institucionales, de diseño y de monitoreo* (pp. 7–47). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/38A1hLK>
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Diario Oficial de la Federación 75 (2019). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Gómez, K. (2009). La política contra la pobreza en México Ventajas y desventajas de la línea oficial a la luz de experiencias internacionales. *Gestión y Política Pública*, 18(1), 107–148.
- Hernández, G., De la Garza, T. P., Zamudio, J., & Yaschine, I. (2019). El Progreso-Oportunidades-Prospera a 20 años de su creación. In *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/chiapas/Paginas/pob_municipal.aspx

LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE COMBATIR LA POBREZA

Martínez Flores, B. V., & Benavides Rincón, G. (2018). De Pronasol a la Cruzada.

¿Qué hay de nuevo sobre coordinación? *Espiral Estudios Sobre Estado y Sociedad*, 25(71), 73–111. <https://doi.org/10.32870/espiral.v25i71.6179.g6135>

Naciones Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL*. <https://bit.ly/3wID1ir>

Salinas Maldonado, C. (2021, February 9). La pobreza en México aumenta pese a los programas sociales del Gobierno. *El País*. <https://bit.ly/3PCL9th>

Siscar, M. (2015). Las políticas contra la pobreza en México: 20 años de combate fallido. *Animal Político*. <https://bit.ly/3wyjl0A>

Verdera, F. (2007). Las políticas para enfrentar la pobreza. In *La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla* (pp. 243–281). CLACSO. <https://bit.ly/3a7Tchv>

Es una investigación de análisis del Partido Acción Nacional en la Ciudad de México.
Registro ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor en trámite
Partido Acción Nacional en la Ciudad de México
Durango No. 22, Col. Roma, C.P. 06400, México, CDMX.