

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

CAMPUS MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y POLÍTICA PÚBLICA



**UNA PROPUESTA PARA LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO:
EL MARCO CONCEPTUAL DE VULNERABILIDAD**

TESIS
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA

POR
LAURA JOSEFINA VALADEZ MARTÍNEZ

MAYO DE 2005

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

CAMPUS MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y POLÍTICA PÚBLICA

**UNA PROPUESTA PARA LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO:
EL MARCO CONCEPTUAL DE VULNERABILIDAD**

Los miembros de este comité recomendamos que la presente tesis de la Lic. LAURA JOSEFINA VALADEZ MARTÍNEZ, sea aceptada como requisito parcial para obtener el grado académico de Maestra en:

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA

DR. RENÉ MARTÍN ZENTENO QUINTERO
Asesor

<u>DRA. MARÍA GUADALUPE VILLARREAL GUEVARA</u> Sinodal	<u>DRA. KRISTA MARIE BRUMLEY</u> Sinodal
---	---

MAYO DE 2005

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

CAMPUS MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y POLÍTICA PÚBLICA

TESIS

**UNA PROPUESTA PARA LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO:
EL MARCO CONCEPTUAL DE VULNERABILIDAD**

PRESENTADA POR

LAURA JOSEFINA VALADEZ MARTÍNEZ

COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL TÍTULO DE

MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA

MAYO DE 2005

Dedicatoria

A Mis Padres

Myrna y Rodolfo,

Por su ejemplo vivo de tenacidad y superación,
porque emprendimos juntos este camino,
por su infinito amor y su perpetuo apoyo.

A Mis Hermanos

Myrna Alejandra y Rodolfo Mario,

Por su paciencia, por sus palabras de aliento
y por estar siempre presentes.

A Mi Asesor,

René Zenteno

Por sus enseñanzas dentro y fuera del aula,
pero sobretodo
por confiar en mí y por impulsarme en este y otros proyectos.

A Mis Sinodales,

Guadalupe y Krista,

Por sus invaluable consejos, acertados comentarios
y dedicada guía.

A la **EGAP,**

Por brindarme un espacio para el crecimiento académico,
profesional y personal.

A la **Gente de La Alianza,**

Por permitirme entrar en sus hogares y en el relato de su vida.

A **Mi Familia,**

Por motivarme y por estar siempre al pendiente.

A **Mis Amigos,**

Por las horas de ausencia
o bien,
las interminables charlas filosóficas.

A **Los Demás,**

Porque de una u otra manera han sido parte de esto.

Una Propuesta para la Política Social en México: El Marco Conceptual de Vulnerabilidad

R E S U M E N

Los profundos rezagos sociales y las disparidades en cuanto a las condiciones de vida y oportunidades de desarrollo que presenta México motivan la reflexión sobre cómo abordar el tema del combate a la pobreza. La pobreza urbana en México es el resultado de las crisis y ajustes económicos de las últimas tres décadas, así como del proceso de urbanización no planeado. Esta situación donde prácticamente la mitad de los mexicanos se encuentran en condiciones de pobreza, ha llevado al sector gubernamental y académico en México a buscar nuevas formas de entender el fenómeno y a proponer una política social eficiente y fundamentada.

Al reconocer que una política social eficiente en el alivio de la pobreza requiere de un marco conceptual que establezca pautas de acción, se han explorado en México diferentes aproximaciones. Uno de los marcos conceptuales que ha surgido en el entendimiento de los hogares en pobreza urbana es el de vulnerabilidad. La vulnerabilidad se puede definir como la sensibilidad de un hogar a sufrir alteraciones en sus patrones de ingreso y gasto. El marco conceptual de vulnerabilidad presenta una rica propuesta para el diseño de política social al profundizar la comprensión sobre los factores que provocan riesgos económicos a los hogares en pobreza urbana, así como sus respuestas ante éstos.

Este trabajo busca responder la pregunta de ¿Cómo utilizar el marco conceptual de vulnerabilidad en el diseño de política social? Para ello, primero se reconoce la riqueza de este marco conceptual. Después, se complementan los conceptos existentes mediante un esquema para analizar las formas en que los hogares en pobreza urbana manejan la vulnerabilidad. El esquema contempla tres dimensiones que presentan riesgos para los hogares en pobreza urbana: dependencia del efectivo, localización riesgosa y fragmentación social. Finalmente, se analiza la complejidad de la política social mexicana y se ejemplifica la manera en que el Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social puede utilizar el marco conceptual de vulnerabilidad.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	1
II. IMPORTANCIA DEL CONCEPTO DE VULNERABILIDAD PARA LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA	7
Rezagos Sociales en México	7
Evolución de la Política Social Mexicana	11
La Relevancia del Concepto de Vulnerabilidad para la Política Social Mexicana	14
III. EL MARCO CONCEPTUAL DE VULNERABILIDAD PROPUESTO	21
Evolución de las Concepciones sobre Vulnerabilidad	21
Nociones Inmersas en el Marco de Vulnerabilidad	26
¿Qué es la Vulnerabilidad?	26
¿Qué Factores Inciden en la Vulnerabilidad de un Hogar?	28
¿Cómo Reaccionan los Hogares ante su Vulnerabilidad?	31
¿Cuál es el Papel de los Activos?	33
Los Huecos en el Marco Conceptual Existente y una Propuesta para Complementarlo	34
Considerando el Contexto Inmediato	36
Dependencia del Efectivo	38
Localización Riesgosa	41
Fragmentación Social	43
El Esquema Analítico	45
El Gobierno en la Reducción de la Pobreza	50
Evitando la Materialización del Riesgo	53

Fortaleciendo la Capacidad de los Hogares	54
Áreas de Acción para el Gobierno en el Combate a la Pobreza	56
IV. TRASLADANDO EL MARCO CONCEPTUAL DE VULNERABILIDAD A LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA: EL CASO HÁBITAT	59
Hábitat: Objetivos y Funcionamiento	60
¿Es Hábitat un Programa Basado en el Marco Conceptual de Vulnerabilidad?	63
La Compleja Realidad de la Política Pública en México	67
V. CONCLUSIONES	74
VI. ANEXO 1. METODOLOGÍA	77
VII. ANEXO 2. BREVE RESEÑA DE LA COLONIA LA ALIANZA	83
VIII. ANEXO 3. ALGUNAS ESTRATEGIAS DE SUPERVIVENCIA EN LA ALIANZA	86
IX. BIBLIOGRAFÍA	88

Una Propuesta para la Política Social en México: El Marco Conceptual de Vulnerabilidad

I. INTRODUCCIÓN

Tanto en México como en el resto de América Latina, la década de los setenta fue escenario de rápidos procesos de urbanización acompañados del desgaste de la política económica que había mantenido el crecimiento del país. La crisis que sufrió México a principios de los ochenta insertó al país en una dinámica de crecientes niveles de pobreza y desigualdad. Durante las últimas tres décadas, el rezago social derivado tanto de la urbanización no planeada como de los ajustes macroeconómicos no ha podido ser atendido. Las precarias condiciones de vida en las cuales viven prácticamente la mitad de los mexicanos y las persistentes desigualdades tanto en los ingresos como en el acceso a servicios y oportunidades de desarrollo, hacen inminente la urgencia de profundizar en nuestro acercamiento a la pobreza.

Ante los rezagos sociales, se han desarrollado esfuerzos en México para actuar de manera decidida en el combate a la pobreza y para ampliar el entendimiento del fenómeno. Las intenciones en este país para diseñar una política social fundamentada son relativamente recientes y el combate a la pobreza se manifiesta como prioridad gubernamental de forma expresa durante la década de los ochenta. Uno de los pilares principales de la política social mexicana se forjó en el Programa Nacional de Solidaridad desarrollado durante el sexenio de Carlos Salinas, marcando la pauta para explorar diversas concepciones de la pobreza y plantear variados marcos conceptuales para diseñar programas sociales.

La pobreza se ha comenzado a entender como un fenómeno multidimensional y dinámico y cuya comprensión requiere también de múltiples ejes: factores macroeconómicos,

de política social o cuestiones sociológicas, por ejemplo. Entre las variadas propuestas para comprender las causas de la pobreza, se ha examinado su significado desde la perspectiva de los protagonistas. Gran parte de la atención sobre el estudio de la pobreza en México durante las últimas dos décadas se ha centrado en la unidad doméstica y se ha reconocido que son diversos los elementos que influyen en que un hogar entre o salga de una situación de precariedad. Dentro de esta diversa gama de elementos se pueden considerar las características demográficas de los hogares y los activos que poseen; o bien, factores contextuales como el mercado de trabajo o las reestructuraciones económicas. En el discernimiento de los elementos que inciden en la probabilidad de los hogares de sufrir impactos negativos en su nivel de vida, el concepto que se ha posicionado como eje central es la vulnerabilidad.

La vulnerabilidad ha sido relacionada con la capacidad de respuesta de los hogares ante el ambiente cambiante o con una sensación constante de incertidumbre. En el concepto de vulnerabilidad están implícitas dos vertientes que lo conforman: un factor que provoca un riesgo y la capacidad de adaptación por parte de quien lo recibe. En este trabajo se toma una definición económica de la vulnerabilidad, es decir, se define como la sensibilidad de un hogar a sufrir alteraciones a sus patrones de ingreso y gasto¹.

Sin embargo, a pesar de que tanto en la academia como en la práctica se reconoce la urgencia del combate a la pobreza y de que el conocimiento del fenómeno juega una parte primordial en la forma en que se abordará, no se ha logrado promover la reducción de la

¹ De hecho, generalmente no se elabora una distinción en la literatura y se trata sobre el tema de vulnerabilidad en un sentido económico. Aún así, es pertinente aclarar que las alteraciones a los patrones de vida se pueden analizar desde otras perspectivas. Por ejemplo, la vulnerabilidad política se puede expresar como la falta de participación cívica o como faltas a los derechos humanos por parte del gobierno. O bien, la vulnerabilidad social se puede relacionar con exclusión étnica o segregación racial. Cabe mencionar que de aquí en adelante cuando se utilice el término vulnerabilidad se hará referencia a la dimensión económica, es decir, a las alteraciones en los patrones de ingreso y gasto de los hogares.

pobreza de manera sustancial². Probablemente, parte de las limitaciones en los resultados de la política social se deriven de que existe una concepción todavía parcial sobre la realidad de los hogares de bajos recursos³. Este trabajo busca precisamente lograr una mayor profundidad en uno de los marcos conceptuales sobre pobreza, basado en el concepto de vulnerabilidad. Así, la propuesta de política social que aquí se plantea está basada en el marco conceptual de vulnerabilidad.

La pregunta principal de este estudio es ¿Cómo utilizar el marco conceptual de vulnerabilidad en el diseño de política social? Para abordarla, se desarrollan tres partes. Primero, se establece una reflexión sobre la importancia del tema de vulnerabilidad para la política social en México. Segundo, se lleva a cabo una revisión crítica sobre la literatura existente y se desarrolla una propuesta para complementar el marco conceptual sobre vulnerabilidad. La propuesta es un esquema para analizar los orígenes de la vulnerabilidad y las estrategias que desarrollan los hogares en pobreza urbana⁴, que permite brindar recomendaciones de política pública. La tercera parte reconoce la complejidad del diseño e implementación de política pública y analiza la forma en que un programa social, Hábitat, puede contemplar el marco conceptual de vulnerabilidad aquí propuesto.

Este estudio encuentra su justificación en el hecho de que una mejor comprensión de la pobreza permite un mejor diseño de política social. Por tanto, el fin último de complementar el marco conceptual sobre vulnerabilidad no es aumentar el surtido de estudios

² A pesar de lo argumentado en el Reporte del Banco Mundial sobre México, donde se sostiene que la pobreza ha bajado a partir del año 2000, existen posturas que sostienen que la pobreza solamente ha reducido para ciertos sectores de la población. Se recomienda revisar los trabajos de Fernando Cortés.

³ Reconociendo que otras limitaciones para el alivio de la pobreza se derivan durante el proceso de implementación de los programas sociales. Sin embargo, aquí se asume que el Estado cumple su función como promotor del desarrollo de los ciudadanos.

⁴ Sería pertinente para análisis futuros, complementar el presente con un estudio en un contexto de pobreza rural o semi-urbana; o bien, estudiar las estrategias de manejo de vulnerabilidad económica de otros estratos socioeconómicos en México.

empíricos sobre estrategias de supervivencia, sino analizar las formas en que el concepto de vulnerabilidad puede ser utilizado en el diseño de política social. Así, este estudio contribuye a construir un mejor alcance sobre la realidad de los hogares de bajos recursos y por ende a mejorar el diseño de programas sociales.

El trabajo aquí presentado se sitúa en un marco conceptual sobre vulnerabilidad que ha quedado estancado y cuya explicación de la realidad es todavía parcial. Algunos estudios sobre vulnerabilidad han intentado explicar los factores que inciden en los riesgos que poseen los hogares a sufrir alteraciones en sus estándares de vida. Por una parte, se ha prestado atención a los elementos ajenos a la unidad doméstica que inciden en la gama de oportunidades y limitaciones que ésta tiene para salir adelante, especialmente al mercado laboral o las crisis macroeconómicas. Por otro lado, el análisis se ha centrado en los elementos inherentes al hogar que les permite hacer frente a los impactos del ambiente externo, incluyendo el ciclo de vida doméstico o los activos que éste posee.

A la par de los exámenes sobre los factores que inciden en la vulnerabilidad de los hogares, se han analizado sus reacciones y las estrategias que éstos desarrollan para manejarla. Los estudios sobre estrategias de supervivencia de los hogares de bajos recursos han centrado su atención en las formas en que éstos movilizan sus activos para responder al ambiente económico cambiante. El discurso sobre el tema ha evolucionado de hacer énfasis en la capacidad de supervivencia de la unidad doméstica al reconocimiento de que las estrategias que los hogares desarrollan están enmarcadas bajo ciertos límites fuera de su control.

La principal aportación de este trabajo es que traslada un marco conceptual, el de vulnerabilidad, desarrollado de manera académica al diseño de política social. Para esto, es

inminente tomar en cuenta la complejidad de la política pública mexicana y los múltiples actores involucrados en el diseño e implementación de los programas sociales. Además, en contraste con la mayoría de los estudios sobre vulnerabilidad que han centrado su atención en la comprensión de las reacciones de los hogares ante reestructuraciones macroeconómicas, el esquema aquí propuesto pretende analizar los factores que inciden en la vulnerabilidad de los hogares durante un contexto de estabilidad. En este estudio se exploran aquellas dimensiones que han sido descuidadas en el entendimiento de la vulnerabilidad, relacionadas con el contexto inmediato en el cual están inmersos los hogares en pobreza urbana. Este contexto inmediato que incide en la vulnerabilidad de los hogares en pobreza urbana se manifiesta en tres dimensiones: dependencia del efectivo, localización riesgosa y fragmentación social.

Este trabajo propone un esquema analítico que permite trasladar el marco conceptual de vulnerabilidad al diseño de política social. El esquema parte de la convicción de que a pesar de que los hogares de bajos recursos son agentes activos que desarrollan estrategias para manejar su vulnerabilidad, existen limitaciones estructurales que impiden a los hogares la ejecución de ciertas actividades para mantener o mejorar su nivel de vida. Así, es posible comprender hacia dónde dirigen sus esfuerzos los hogares y reflexionar sobre las áreas prioritarias de acción para la política pública.

Para el desarrollo de este trabajo, este estudio utiliza como marco de referencia el caso de una comunidad de bajos recursos en Monterrey, México: la colonia La Alianza. Esta colonia es utilizada para ejemplificar la forma en que las tres dimensiones de la pobreza urbana inciden en la vulnerabilidad económica de los hogares al igual que la forma en que el concepto de vulnerabilidad puede ser trasladado al diseño de política social. Para el desarrollo de la ejemplificación del esquema propuesto, el análisis sobre La Alianza se llevó

a cabo mediante metodología cualitativa⁵. Además, para mostrar la forma en que la política pública puede considerar el marco conceptual de vulnerabilidad aquí propuesto se toma el caso del programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social. Este programa se eligió por ser uno de los más recientes pilares de la política social mexicana para disminuir la vulnerabilidad de los hogares en pobreza urbana.

Tomando en cuenta que el combate a la pobreza es una tarea de múltiples aristas y por tanto las concepciones sobre el fenómeno son también variadas, es pertinente establecer las delimitaciones del presente estudio. Como se mencionó anteriormente, este trabajo parte de un contexto de relativa estabilidad económica y política y deja de lado reestructuraciones o crisis. Además, aquí se considera solamente qué dimensiones de la pobreza urbana inciden en la vulnerabilidad económica de los hogares, pero no establece mediciones de estos riesgos. Otra delimitación importante es que la manera en que se aborda la pregunta sobre cómo traspasar el concepto de vulnerabilidad al diseño de política social está enmarcada en el contexto mexicano y no se pretende generalizar para el caso de otros países. Finalmente, el análisis sobre la complejidad de la política social se sentará solamente sobre el programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo, es pertinente esclarecer la principal limitación de este análisis, con relación a que el trabajo etnográfico llevado a cabo en La Alianza no fue exhaustivo. Sin embargo, dada la naturaleza de este estudio, se considera que no es crucial profundizar sobre el trabajo de campo y la información recabada es útil para utilizarse solamente como ejemplo para el esquema propuesto.

⁵ Los detalles sobre la metodología seguida durante el trabajo etnográfico se describen en el Anexo 1, titulado “Metodología”.

II. IMPORTANCIA DEL CONCEPTO DE VULNERABILIDAD PARA LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA

En esta sección se presenta evidencia sobre la importancia de considerar el concepto de vulnerabilidad en la política social mexicana. Para exponer los motivos de por qué es pertinente trasladar el marco conceptual de vulnerabilidad a la política social en México, primero se retoma la urgencia de tratar la problemática de los rezagos sociales en México. Después, se expone de manera breve la evolución de la política social en México, de forma que sea posible comprender si en este direccionamiento cabe la posibilidad de insertar el marco conceptual de vulnerabilidad. De ahí surge entonces la discusión de por qué es importante un marco conceptual para el diseño de política social y cómo se puede aprovechar el concepto de vulnerabilidad en los programas sociales de México.

Rezagos Sociales en México

La década de 1980 se ha denominado como la “década perdida” (Altimir, 1996) en México, considerando la grave crisis económica y las duras consecuencias para las clases medias y bajas en el país. En este período, México pasó del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones a la apertura económica. Sin embargo, este proceso estuvo matizado por un efecto negativo en la economía mexicana derivado de la caída en los precios del petróleo y por elevadas tasas de interés internacionales (Alarcón, 2003). Durante los ochenta, México sufrió de “una aguda y generalizada caída en sus indicadores económicos básicos” (Cordera, R. y E. González, 1991, p. 19) que se reflejaron en crecientes niveles de pobreza y desigualdad.

La transición de la década de los ochenta a los noventa en México se caracterizó por esperanzas de crecimiento y de desarrollo derivadas de las reformas neoliberales. En este cambio de sistema económico prevalecía la idea de que la apertura económica forzaría a México a mejorar su productividad y aumentar su competitividad a nivel internacional (Alarcón, 2003). Además, se comenzó el primer esfuerzo de política social encaminado a aliviar los rezagos sociales de “quienes habían sufrido con el estancamiento de la economía” (Székely, 2002, p. 9), a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Este programa representó las iniciativas expresas del gobierno mexicano por atacar la problemática de la pobreza. PRONASOL buscaba mejorar la calidad de vida de los hogares en condiciones de pobreza, especialmente los pueblos indígenas, los campesinos, las comunidades rurales y las zonas urbanas marginadas. Este programa actuaba a través de tres líneas de acción: bienestar social, desarrollo regional y actividades productivas (Valencia y Aguirre, 2000). Estas tres líneas de acción contemplaban acciones de promoción a la salud, la alimentación, la educación, la vivienda y los servicios urbanos de calidad, así como infraestructura y apoyo a la producción en el sector primario.

Es importante mencionar que existen fuertes críticas al PRONASOL, las cuales mencionan que este programa fue utilizado como herramienta de control político y para brindar legitimidad a Carlos Salinas tras el turbio proceso electoral de 1988 (Molinar y Weldon, 1994). Sin embargo, independientemente de la motivación para la instauración de este programa y de su limitado impacto en el alivio a la pobreza (Alarcón, 2003), es posible decir que el PRONASOL “marcó un giro importante en la política social de México” (Székely, 2002, p. 9) e instauró una línea directriz de la política social en México. El PRONASOL contribuyó al replanteamiento sobre la concepción de la política social en

México, estableciendo un enfoque integral de acción compensatoria, dirigida a grupos específicos, mediante la acción focalizada y basada en principios de participación social.

La crisis de 1995, sin embargo, terminó con la ilusión del posible desarrollo económico y social en México. Durante la segunda mitad de los noventa, fue evidente que las reformas estructurales en México no habían logrado reestablecer las condiciones para mantener los niveles de bienestar. A pesar de que la economía mexicana comenzó un proceso de recuperación a partir del año 2000, la desigualdad en todas sus dimensiones, de ingresos, de oportunidades en el mercado laboral, de acceso a servicios de vivienda, educación y salud es persistente. El Producto Interno Bruto apenas ha crecido durante los últimos 5 años y con el crecimiento poblacional dado, el PIB per cápita ha de hecho disminuido (Cortés, 2005). La disparidad de ingresos, aunque haya tenido un ligero declive (Walton, M. y Q. Wodon, na) mantiene grandes dimensiones; el 10% de la población concentra alrededor del 43% de los ingresos del país (Martínez, 2004).

A pesar de que existe una tendencia hacia la disminución de la pobreza, después de 10 años, aún no es posible regresar a los índices de antes de la crisis de diciembre de 1994 (Damián, A. y J. Boltvinik, 2003). Las declaraciones sobre la reducción de la pobreza tan pregonadas por el gobierno de Vicente Fox se diluyen ante el examen elaborado por Fernando Cortés:

Sólo la pobreza de capacidades al nivel nacional y urbano, así como la alimentaria nacional y rural tuvieron una caída que debe ser explicada por factores más allá del azar. La superación en todas las demás no superan las fluctuaciones de muestreo por lo que la baja en la incidencia de la pobreza se podría explicar por el azar (2005, p. 31).

El crecimiento de las manchas urbanas en México hace inminente la necesidad de desarrollar programas de combate a la pobreza. Algunas estimaciones (SEDESOL, 2004)

indican que durante las próximas tres décadas, las zonas urbanas albergarán alrededor del 85% del crecimiento poblacional del país. La acelerada urbanización derivada tanto del crecimiento natural como de la migración a las áreas urbanas provoca tensiones en el mercado de trabajo, el sistema productivo y la provisión de servicios públicos. La falta de capacidad de las ciudades de absorber este crecimiento poblacional ha llevado a una “urbanización de la pobreza” (*Ibidem*, p. 9). Según la SEDESOL, en el año 2002, 42% de la población urbana se encontraba en condiciones de pobreza de patrimonio⁶.

Ahora bien, ante este panorama en México, es evidente la urgencia de llevar acciones para el combate a la pobreza. Sin embargo, existen divergencias en la concepción del fenómeno que llevan a diferentes propuestas para el alivio de la pobreza; “la conceptualización, las definiciones y las mediciones (de pobreza) tienen importantes implicaciones para la focalización y para la política pública” (Ruggeri, C. *et al*, 2003, p. 37). Si bien es imposible separar por completo el quehacer político de la economía mexicana, tal como menciona Guillermo O’Donnell, “es hora de que la política social recupere un grado considerable de autonomía en relación con la política económica” (1996, p. 79). Para disminuir el grado de impacto que las políticas económicas tienen sobre las condiciones de vida de la sociedad mexicana, el país necesita una política social fundamentada. A continuación se explica el desarrollo de la política social en México, con el fin de comprender si el marco conceptual que aquí se propone, denominado como de vulnerabilidad, tiene cabida en la política pública actual.

⁶ De acuerdo a las líneas de pobreza oficiales definidas por la Secretaría de Desarrollo Social, la pobreza de patrimonio es definida como “la población que tiene un ingreso suficiente como para satisfacer sus necesidades de alimentación, educación y salud, pero no con la capacidad económica para invertir en transporte, vivienda, vestido y calzado”. Consejo de Desarrollo Social (2004).

Evolución de la Política Social Mexicana

Para el diseño de política pública es necesario tomar en cuenta el contexto histórico de los programas para lograr comprender la viabilidad de la propuesta actual (Theodolou, 1995). El argumento de que es posible promover la inserción del concepto de vulnerabilidad en la política social mexicana se hace más evidente al repasar el actuar histórico de nuestro país. Partiendo de los ideales revolucionarios, la política social en México fue erigida como un modelo corporativista basado en el clientelismo⁷ y la asignación paternalista de recursos (Pineda, nd; Valencia, E. y R. Aguirre; 2000). Si bien énfasis de la política social tuvo variaciones en las áreas definidas como prioritarias a lo largo de los sexenios, como el énfasis en el campo durante el Cardenismo versus la redistribución del ingreso durante la década de los cincuenta, se puede argumentar que desde principios de la década de 1930 hasta finales de 1980, el Estado de Bienestar mexicano se caracterizó por actuar de forma *top-down*. Es decir, el sector público era el responsable central de promover el desarrollo humano a través del crecimiento económico y de la provisión universal de beneficios sociales, ya fueran de salud, vivienda, educación, derechos laborales o cualquier otro. En este modelo corporativista no se exigía la participación de la sociedad civil o de los beneficiarios de los programas sociales, fungiendo también como una forma de control político.

Los ochenta fue una década de grandes cambios, tanto económicos como de política pública. México inició un proceso de apertura comercial y una transición hacia el neoliberalismo, sobretodo con la entrada al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT). Sin embargo, el sistema

⁷ El clientelismo puede ser definido como una relación de poder desigual entre dos partes, en donde queda inmersa la asignación de recursos. Para mayor información sobre el clientelismo en América Latina se recomienda el trabajo de Powell, John Duncan (1970).

económico tuvo una evolución temprana en contraste con la política social. Todavía durante el sexenio de Miguel De la Madrid, la política social contemplaba la reordenación económica y el cambio estructural como las vías para el combate a la pobreza. Es decir, el gobierno era el responsable de ajustar la desigualdad social mediante las políticas fiscal, monetaria y laboral (Valencia, E. y R. Aguirre, 2000). Fue hasta la instauración del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) durante el gobierno de Carlos Salinas donde se planteó por primera vez de manera oficial la intención de terminar con el sistema paternalista y promover la capacidad productiva y participativa de aquéllos en pobreza (Salinas de Gortari, 1988).

El nuevo modelo de política social sostenido por el PRONASOL y continuado por PROGRESA-OPORTUNIDADES comenzó a posicionar al sector público como impulsor de las capacidades humanas⁸ y promotor de la formación de activos⁹ mediante la asignación de recursos focalizada. A pesar de que no se hace explícito en los discursos de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo o Vicente Fox, se puede decir que esta concepción de la política social se constituye hasta cierto grado sobre el esquema de vulnerabilidad basado en activos¹⁰. Bajo esta concepción, “las estrategias de reducción de la pobreza deben fortalecer las soluciones creativas de las personas y no sustituirlas, bloquearlas o aminorarlas” (Moser, 1998, p. 1).

La política social en México ha tomado un giro para dejar el asistencialismo y comenzar a exigir corresponsabilidad por parte de los beneficiarios. Si el diseño de la política social concibe al receptor como vulnerable, el individuo es entonces un agente activo que está limitado por circunstancias diversas. El papel del gobierno es entonces uno menos

⁸ El impulso al capital humano se basa en brindar insumos que permitan al individuo su desarrollo personal y profesional, principalmente salud y educación.

⁹ Generalmente se promueve la generación de activos monetarios como seguros y acceso a crédito y de activos productivos, como la vivienda.

¹⁰ El esquema fue propuesto por Caroline Moser, 1998 y esta concepción se puede encontrar en el Programa Nacional de Desarrollo Social, 2001.

paternalista y más enfocado a romper las trampas de la pobreza. En esta perspectiva, el combate a la pobreza se puede lograr entonces a través de “programas diferenciados que simultáneamente consideren y vinculen capacidades (de los hogares) y oportunidades (que enmarcan la acción de éstos)” (Raczynski, 1999, p. 197). Por ejemplo, el esquema CONTIGO¹¹ propuesto por el gobierno federal está basado conceptualmente en que el sector público debe fomentar el desarrollo humano a través del impulso de oportunidades para el desarrollo de capital humano, la generación de ingresos, acumulación de activos y protección social, implicando la corresponsabilidad de aquellos que han recibido el beneficio¹².

Este reciente y tal vez incipiente interés por contemplar la concepción de vulnerabilidad en la política social de México se puede encontrar en algunos de los programas sociales. Algunos ejemplos de programas sociales que basan su actuar sobre una definición de grupos vulnerables son la estrategia CONTIGO del gobierno federal y específicamente el programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social, así como el Programa de Atención al Adulto Mayor del Consejo de Desarrollo Social de Nuevo León. Actualmente, México se está dirigiendo “hacia una nueva generación de política social” (Székely, 2002, p. 1), abriendo una ventana de oportunidad para la reflexión. En esta ventana se reconoce que si bien los diferentes enfoques sobre política social (promoción de capital humano o formación de activos productivos, por ejemplo), hay espacio para considerar el marco conceptual de vulnerabilidad.

¹¹ CONTIGO www.contigo.gob.mx, revisado en mayo de 2005. Cabe mencionar que estas líneas directrices son derivadas de una serie de lineamientos sugeridos por el Banco Mundial, la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo. Se recomienda revisar los documentos de estos organismos internacionales.

¹² Es importante recalcar que objetivo de esta investigación no es evaluar el impacto social de la Estrategia CONTIGO y su eficiencia en la reducción de la pobreza en México. Solamente se reconoce que esta nueva política social en México está basada en un concepto más dinámico sobre la vulnerabilidad de los hogares de bajos recursos.

La Relevancia del Concepto de Vulnerabilidad para la Política Social Mexicana

El combate a la pobreza en México requiere de continuar pensando sobre el tema y buscar diferentes aproximaciones que den explicación a las causas e implicaciones del fenómeno. El marco conceptual tiene gran influencia en el diseño de la política social y en las posibles respuestas que se brinden para el alivio de la pobreza. Como sostiene Carlos Filgueira, “aunque uno no debería ser tan ingenuo como para creer que las políticas están exclusivamente definidas por insumos informativos, el nivel cognitivo sigue siendo una parte sumamente importante” (1996, p. 150). En México se han presentado diversas aproximaciones para comprender la pobreza y diseñar estrategias para su alivio. Debido a que no es su objetivo, en este estudio no se elabora una crítica a las diversas concepciones sobre política social en México, desarrollo de capital humano o formación de activos productivos. Sin embargo, en este trabajo se reconoce que los rezagos sociales nos permiten proponer un complemento a nuestra concepción sobre la política social. Por ello, a continuación se presenta la riqueza del marco conceptual de vulnerabilidad y su utilidad para el diseño de política pública.

El concepto de vulnerabilidad encuentra su justificación en una mayor complejidad epistemológica en comparación con las concepciones monetarias de pobreza. Como afirma Raczynski (1999), aunque los enfoques cuantitativos de la pobreza son de utilidad para diagnosticar la magnitud del problema o para ubicar grupos o zonas con mayor tendencia a la pobreza, estas mediciones no ofrecen pruebas sobre los condicionantes de la pobreza o sobre las cualidades o capacidades de los hogares pobres. En contraste, se ha argumentado que el concepto de vulnerabilidad brinda un entendimiento más completo que las mediciones tradicionales de pobreza pues contribuye no solamente a identificar cuáles son los activos

que un hogar posee sino también los factores que limitan su capacidad de mejorar sus condiciones de vida (Filgueira, 1999).

Si bien se ha remarcado de manera consistente en la literatura sobre vulnerabilidad que este concepto presenta una comprensión más compleja sobre los hogares de bajos recursos, es relevante mencionar una principal limitación en la cual incurren la mayoría de los trabajos sobre vulnerabilidad. Esta limitación de la mayoría de los trabajos revisados es que éstos justifican la validez del concepto al contrastarlo con las flaquezas de las mediciones tradicionales de pobreza en lugar de mostrar el valor del concepto de vulnerabilidad en sí mismo. Por ejemplo, Caroline Moser indica que “debido a que las mediciones de pobreza son generalmente estáticas en el tiempo, la pobreza es esencialmente un concepto estático. En contraste, la vulnerabilidad es más dinámica y captura los procesos de cambio” (1998, p. 3). En este mismo sentido, Georgina Rojas García elabora un contraste entre el concepto de pobreza y el de vulnerabilidad, argumentando que el segundo muestra una mayor riqueza explicativa sobre “la generación y persistencia de la pobreza así como las consecuencias de la pobreza en las oportunidades de vida de las personas” (2002, p. 3) que las mediciones tradicionales. En este trabajo se considera que todos los enfoques para la medición y el entendimiento de la pobreza presentan información útil, al igual que deficiencias, para la toma de decisiones. Por ende, se propone explorar la riqueza que el marco conceptual de vulnerabilidad presenta en sí, sin necesidad de apuntar hacia los defectos de otros marcos conceptuales. De esta manera, se pretende colaborar a la construcción del conocimiento y no deslegitimar otras aproximaciones.

En este trabajo se considera que la principal aportación que el concepto de vulnerabilidad aporta al entendimiento de la pobreza reside en que presenta una nueva

perspectiva sobre los hogares de bajos recursos. Esta perspectiva basada en el concepto de vulnerabilidad reduce la tendencia a *reificar*¹³ el fenómeno; es decir, no define la pobreza como una cosa sino como el resultado de diversas circunstancias. El concepto de vulnerabilidad reconoce que los hogares pobres tienen activos en menor cantidad y de menor calidad que aquéllos de clases socioeconómicas más altas, pero que estas limitaciones se derivan de una serie de situaciones tanto inherentes al hogar como ajenas a la unidad doméstica.

El concepto de vulnerabilidad se contrapone con las concepciones estáticas sobre la pobreza que pudieran conducir a establecer estigmas sobre la población de bajos recursos y a crear falsas cadenas de pensamiento del estilo “los pobres tienen pocos activos (traducidos en malas condiciones de salud, baja educación, malas relaciones sociales derivadas de el alcoholismo, la drogadicción y la violencia), los pobres no tienen empleo o poseen empleos casuales y mal remunerados y por eso prefieren vivir de la caridad; por lo tanto, los pobres son pobres porque así lo quieren”¹⁴. Esta perspectiva limitada de la pobreza pudiera presentar a los hogares de bajos recursos como agentes pasivos y quitar responsabilidad a los efectos surgidos de las políticas públicas. En cambio, debido a que la concepción de vulnerabilidad implica no sólo la fuente del riesgo sino también la capacidad de las personas de reaccionar ante aquello que incida en sus niveles de vida, los hogares se posicionan entonces agentes activos.

¹³ Del término *reification*, el cual se refiere a “la conversión mental de una persona o un concepto abstracto a una cosa” (Oxford English Dictionary Online www.oed.com) y cuya traducción más cercana al castellano es el término cosificar.

¹⁴ Esta frase no representa el discurso específico de alguna persona, sino quimeras generalizadas que pudieran gestarse entre la sociedad. Esta aseveración es compartida por otros autores; por ejemplo, Larissa Lomnitz, quien defiende también que si se piensa que el pobre no puede mejorar sus condiciones de vida porque su “cultura” se lo impide, sería culpar a los pobres de su propia situación y librar de responsabilidad a los efectos de desigualdad de oportunidades derivados del sistema político y económico actual.

El marco conceptual de vulnerabilidad es útil para el diseño de políticas públicas pues en la definición de los grupos que necesiten intervención estarán dirigidos los esfuerzos del gobierno. Como menciona Filgueira, la identificación de grupos vulnerables “conduce a la política social o, por lo menos, a temas que a su vez se vuelven parte de la agenda política” (1999, p. 149). Esta visión sobre la relación entre el gobierno y los grupos vulnerables está íntimamente relacionada con el modelo de política social residual, en donde la asignación de recursos por parte del gobierno se dirige de manera exclusiva a quienes quedan excluidos por el sistema de mercado¹⁵. En un país donde prácticamente la mitad de la población vive en condiciones de pobreza y donde el modelo neoliberal de apertura económica “no ha traído mejoras evidentes en las condiciones de vida de la mayoría de la población” (Rojas García, 2002), la acción del gobierno es urgente. De ahí la relevancia de identificar los grupos vulnerables y entender la dinámica económica de los hogares de bajos recursos, de manera que el gobierno pueda diseñar programas que potencien y complementen sus esfuerzos por salir adelante.

El concepto de vulnerabilidad es útil para el sector público pues contribuye a focalizar los beneficios. Una focalización adecuada contribuye a evitar el desperdicio de recursos y por tanto a mantener un aparato gubernamental eficiente y un sistema fiscal sano. La focalización, modo de operación de la política residual, considera “que el receptor (es) una persona activa, opera por cuenta propia, actúa y hace cosas” (Sen, 2003). Por tanto, la asignación de recursos se dirige en función de beneficiarios definidos no como pobres “lánguidos receptores en espera de una limosna” (*Ibidem*), sino como vulnerables. Esta concepción del destinatario de los programas sociales puede contribuir a evitar distorsiones

¹⁵ En contraste con el sistema de bienestar universal, cuyo principio es la asignación uniforme de recursos.

en la asignación de recursos, confiando en que se dará solamente lo necesario a quien realmente lo requiera para potenciar sus propias capacidades.

El análisis de política pública indica que el primer paso para el diseño de programas es la definición de la problemática o la concepción del objeto de estudio (Theodolou, 1995; Ruiz Sánchez, 1996). El concepto de vulnerabilidad ofrece una perspectiva más completa sobre las problemáticas de la pobreza y sobre la realidad de los hogares en pobreza urbana, de los riesgos que enfrentan y de las estrategias que desarrollan para manejarlos. Por lo tanto, el conocimiento que brinda el acercamiento a la dinámica doméstica conduce a un mejor diseño e implementación de programas sociales.

El concepto de vulnerabilidad contribuye a la política pública no solamente al brindar información rica no contemplada en las mediciones tradicionales de pobreza. El concepto de vulnerabilidad también contribuye a encontrar áreas prioritarias de acción. Además de la definición de la problemática, otro paso crucial en el diseño de política pública es la delimitación de las áreas de acción del Gobierno (Ruiz Sánchez, 1996). Debido a que el concepto de vulnerabilidad permite examinar los factores que inciden en los patrones de ingreso y gasto de los hogares, se puede comprender cuáles están fuera del control de los hogares. Estos elementos son las áreas de oportunidad para demarcar el ámbito de acción del gobierno, ofreciendo las reformas estructurales o programas sectoriales que abran la gama de oportunidades para los hogares de bajos recursos.

Es importante reconocer que los recursos disponibles son siempre limitados en comparación con las carencias de la sociedad. Por ello, el diseño de política pública debe considerar prioridades en el momento de asignar recursos (Ruiz Sánchez, 1996, Theodolou, 1995). El concepto de vulnerabilidad es de ayuda para analizar las estrategias que los

hogares desarrollan para manejar su vulnerabilidad y hacia dónde encaminan sus esfuerzos. De esta manera, el gobierno puede comprender qué elementos están contribuyendo a perpetuar el círculo de la pobreza entre los hogares (Morduch, 1994) y establecer prioridades para terminar este círculo a través de enfocar los esfuerzos a donde la acción requerida sea urgente. Así, por ejemplo, se podría evaluar si la reciente decisión de expandir el programa OPORTUNIDADES a zonas urbanas satisface una dinámica diferente a la cual el programa estuvo diseñado en su origen.

Las concepciones contemporáneas del análisis de política pública, denominadas como Nueva Administración Pública (también reconocida como *New Public Management* o NPM; Lane, 2000) o de Análisis Participativo de Política (de León, 1992) también pueden encontrar de utilidad la inclusión del concepto de vulnerabilidad. Ambas propuestas comparten la perspectiva sobre una nueva relación entre el gobierno y los ciudadanos. Por una parte, el gobierno debe ser más eficiente en la asignación y redistribución de recursos. Por otro lado, los ciudadanos deben ser agentes activos, involucrados tanto en la toma de decisiones pública como en sus propias responsabilidades. El concepto de vulnerabilidad comparte parte de esta perspectiva, pues los hogares desempeñan un rol activo en sus destinos, es decir, en lo privado. Sin embargo, en el ámbito público, el concepto de vulnerabilidad adolece todavía de especificar el rol de éstos en el diseño e implementación de programas sociales. Si buscamos el NPM para México, el reto es entonces ir más allá del reconocimiento de que los ciudadanos son agentes activos en lo privado e integrarlos como agentes activos en lo público. Es decir, los ciudadanos (o los hogares) pueden y deben ser también activos en la toma de decisiones sobre el diseño e implementación de políticas públicas.

En resumen, el concepto de vulnerabilidad presenta múltiples riquezas para el entendimiento de la pobreza y la acción del sector público en el alivio de la pobreza. El concepto de vulnerabilidad brinda información integral sobre los factores que inciden en la entrada y salida de la pobreza, considera a los hogares de bajos recursos como agentes activos y contribuye así a no *reificar* el fenómeno. También, la concepción de la pobreza basada en la vulnerabilidad ayuda a identificar grupos que requieren atención, a focalizar los beneficios de los programas sociales y a marcar áreas prioritarias de acción para el sector público. En especial, el marco conceptual de vulnerabilidad contribuye a establecer nuevos roles entre el gobierno y el ciudadano, ambos como agentes activos que actúan bajo limitaciones estructurales. Tras estas reflexiones, es posible afirmar que el marco conceptual de vulnerabilidad puede ser de gran utilidad en el diseño e implementación de política pública en México.

III. EL MARCO CONCEPTUAL DE VULNERABILIDAD PROPUESTO

Partiendo de que el marco conceptual de vulnerabilidad puede ser de utilidad en el diseño de la política social en México, es necesario entonces profundizar sobre los elementos implicados en el mismo. A continuación se expone una revisión de literatura que permite comprender las nociones existentes y las principales carencias en el marco conceptual en el tema de vulnerabilidad. Primero, se presenta la forma en que ha evolucionado la concepción la vulnerabilidad. Segundo, se explican las nociones inmersas en el marco de vulnerabilidad, incluyendo la definición del término, los factores que inciden, las reacciones de los hogares y el papel de los activos. Como tercer punto, se exponen los vacíos en el marco conceptual y se propone un complemento al mismo. Aquí se inserta un esquema analítico para sintetizar el marco conceptual que se planea trasladar a la política social mexicana. Finalmente, se explica cómo se puede utilizar el marco conceptual de vulnerabilidad aquí propuesto en la política pública destinada al combate a la pobreza.

Evolución de las Concepciones sobre Vulnerabilidad

Es importante comprender cómo se ha forjado el marco conceptual de este tema para examinar los elementos que se pueden traspasar al diseño de política social. El interés por comprender los efectos de la pobreza urbana en los individuos surgió a raíz de los procesos de urbanización generalizados a mediados del siglo XX tanto en Estados Unidos¹⁶ como en América Latina. Aunado a los procesos de urbanización, durante las décadas de 1970 y

¹⁶ En Estados Unidos surge una ola de investigaciones sobre la denominada *underclass* y los ghettos de comunidades afroamericanas o latinas. Se recomienda revisar las obras de William Julius Wilson, Ronald Mincy, Carol Stack o Philippe Bourgois.

1980, México pasó por una serie de recesiones económicas y crudos periodos de crisis (Parrado y Zenteno, 2001; Pineda, nd; Cordera y González, 1991; Altimir, 1996). Así, es de esperarse que la mayoría de los estudios que surgieron en el país presentasen un análisis de los efectos que las constantes crisis y reestructuraciones macroeconómicas tuvieron sobre los hogares. Estos estudios examinaron los efectos negativos de la urbanización en los hogares marginados y las formas en que éstos subsisten ante la adversidad económica (Ugalde, 1975; Torrado, 1978; Pzeworski, 1982).

En México, los estudios de Larissa Lomnitz (1980) fueron pioneros en examinar cómo sobreviven aquellos sectores de la población que han quedado marginados, a través de estudios antropológicos en un barrio de la Ciudad de México. En dicho estudio, la autora evidenció que el capital social representaba el principal recurso con el cual contaban los hogares para salir adelante. Orlandina de Oliveira, Brígida García y Humberto Muñoz (1982) también examinaron las respuestas de los hogares en la Ciudad de México a la crisis económica de principios de la década de los ochenta. De igual manera, sus hallazgos presentaron que los lazos sociales fungían como válvulas de escape para las tensiones económicas que sufrían los hogares de bajos recursos.

Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar (1986) realizaron también estudios sobre las estrategias de supervivencia económica de los hogares de bajos recursos. Los autores examinaron el impacto de las restricciones del mercado laboral en las condiciones socioeconómicas de los hogares de bajos recursos y enfatizaron el análisis de las estrategias relacionadas con la movilización del trabajo y del capital social para sobrellevar los efectos de una crisis económica.

Los estudios iniciales sobre la reestructuración de los hogares ante la crisis y las estrategias de adaptación ante la vulnerabilidad económica, desarrollados en México a lo largo de las últimas dos décadas del siglo XX, exploraron los recursos que poseen los pobres. En estos análisis se enfatizaba que los hogares de bajos recursos poseen habilidades para movilizar sus activos de manera que pudiesen afrontar el impacto de la crisis (González de la Rocha, 1986; De la Peña y Escobar, 1990; de la Rosa, 1990; Selby *et al*, 1990a; Selby, 1992). La inclusión del concepto de activos dentro del marco de vulnerabilidad fue sostenido durante el tiempo, principalmente por la propuesta de Moser (1998). Esta autora basó sus argumentos en los hallazgos encontrados de manera empírica en cuatro comunidades alrededor del mundo y concluyó que el trabajo, el capital humano, el capital social y la vivienda son los principales recursos que los hogares de bajos recursos utilizan para sobrevivir.

Posteriormente, el entendimiento sobre los recursos de los pobres fue tomando un giro al reconocimiento de que existen limitaciones que impiden a los hogares llevar a cabo algunas estrategias de movilización de sus activos. Por una parte, se exploran las limitaciones inducidas por las decisiones al interior del hogar, basadas en una dualidad de cooperación y conflicto y asimetría en las relaciones de poder (González de la Rocha, 1994). Por otro lado, esta misma autora (2000) argumenta que las oportunidades para tener acceso a los bienes no están distribuidas de manera equitativa entre los hogares. Bajo este punto de vista, la capacidad de supervivencia de los hogares de bajos recursos se ha visto limitada por fuerzas fuera de su control, especialmente la persistente crisis económica y el restringido acceso al mercado de trabajo.

En sus estudios más recientes, Mercedes González de la Rocha presenta una visión más radical sobre el modelo de los recursos de los pobres y sostiene que el modelo de supervivencia de los hogares se ha debilitado y es más pertinente hablar de pobreza de recursos más que los recursos de la pobreza; “el modelo de los recursos de los pobres ya no es ni teórica ni empíricamente viable” (2001, p. 86). Más aún, en su discurso actual, la autora (2003, 2005) sostiene que este mito sobre la supervivencia está sostenido por el Banco Mundial y otras instituciones tanto internacionales como gubernamentales para justificar las limitaciones de la política social a favor de los hogares de bajos recursos.

Si bien el marco conceptual sobre vulnerabilidad ha evolucionado y la política social en México ha tratado de incluir este concepto en el diseño de sus programas, se encuentran algunas críticas sustanciales. Susana Hintze (2004), por ejemplo, argumenta que después de más de treinta años de análisis sobre las estrategias que desarrollan los hogares para manejar su vulnerabilidad, no existe gran avance. Este estancamiento tiene que ver, según la autora, tanto con el objeto empírico como con la construcción teórica. Es decir, por una parte, la realidad no ha cambiado mucho para los hogares en pobreza y las condiciones macroeconómicas siguen presentando dificultades. Por otro lado, la discusión teórica no ha mostrado avances y los estudios han presentado más variación en las formas de presentar los hallazgos que en los contenidos que desarrollan.

Para México, ambos argumentos son verdaderos. Como se manifestó con anterioridad, la realidad sobre las condiciones de pobreza de los hogares no ha mejorado de manera significativa. En cuanto a la concepción de la política social en México, también hay limitaciones a pesar de los esfuerzos incipientes. En nuestro país, a pesar de que han surgido propuestas novedosas para la comprensión de la pobreza como un fenómeno

multidimensional¹⁷, los estudios sobre vulnerabilidad y estrategias de supervivencia han cesado de explorar nuevas concepciones.

Los análisis en el tema de vulnerabilidad se han concentrado en aplicar el marco conceptual existente en diversos contextos pero poco se ha hecho por cuestionar las concepciones teóricas. Se puede decir que la principal crítica al actual modelo sobre los recursos de la pobreza y su capacidad de manejo de vulnerabilidad es aquella expresada por González de la Rocha (2001a, 2001b, 2003a, 2005). La autora ha argumentado que el discurso sobre los recursos de la pobreza fue aprehendido por la academia como una verdad absoluta, dando paso a la formación de un discurso de control por parte de las agencias internacionales de desarrollo. El marco conceptual sobre vulnerabilidad requiere entonces de una revisión que, sin caer en lo que González de la Rocha llama el “mito de la supervivencia” (2003a, p. 2), sea de utilidad para la toma de decisiones de política pública.

Como se puede observar, el tema de vulnerabilidad ha ido tomando importancia en la comprensión de los impactos socioeconómicos de las crisis. En este trabajo se reconoce que los esfuerzos académicos en el estudio de la vulnerabilidad brindan una perspectiva útil para el diseño de política social y que a pesar de las agendas políticas nacionales e internacionales, la comprensión del quehacer de los hogares de bajos recursos es de gran relevancia tanto para la academia como para el diseño de política pública. A continuación se exploran con mayor profundidad los principales elementos inmersos en el marco conceptual de vulnerabilidad, incluyendo la definición del concepto de vulnerabilidad, los factores que la provocan, las reacciones de los hogares y el papel de los activos. Posteriormente, se propone un complemento a estos elementos.

¹⁷ Incluyendo los esfuerzos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México y de forma individual de Fernando Cortés, Hernández Laos, Julio Boltvinik, Araceli Damián, Héctor Rodríguez, entre otros.

Nociones Inmersas en el Marco de Vulnerabilidad

Recordando que el objetivo de este trabajo es precisamente profundizar conceptualmente el tema de vulnerabilidad, se considera entonces pertinente realizar una revisión crítica del marco conceptual existente. Al examinar las nociones actuales, se pueden exponer sus limitaciones y proponer alguna forma de complementarlas. Partiendo de la convicción de que una mayor robustez en el marco conceptual sobre vulnerabilidad permitiría brindar recomendaciones de política pública, a continuación se responden algunas preguntas que surgen en la comprensión del concepto de vulnerabilidad.

¿Qué es la Vulnerabilidad?

Algunos autores definen la vulnerabilidad como una situación en donde los hogares se encuentran en un borde entre ser pobre y no serlo. Por ejemplo, Georgina Rojas García afirma que “la vulnerabilidad a la pobreza en México, se define en términos de los factores que ponen a los hogares y sus miembros en riesgo de caer en pobreza” (2002, p. ix). Por su parte, Deniz Baharoglu y Christine Kessides, así como Aline Coudouel *et al*, definen la vulnerabilidad como “el riesgo de caer en pobreza” (2004, p. 124) y “la probabilidad o el riesgo actuales de ser pobre, o de caer más profundamente en la pobreza, en algún momento futuro” (2004, p. 3), respectivamente. De igual forma, Duclos argumenta que “la vulnerabilidad es la posibilidad de sufrir una reducción del bienestar, específicamente, un descenso bajo algún punto de referencia mínimo o umbral de pobreza” (2001, p. 11). Caroline Moser también relaciona el concepto de vulnerabilidad con las posibilidades de un

hogar de caer en condiciones de pobreza “debido a que la gente entra y sale de la pobreza, la vulnerabilidad captura (...) el proceso de cambio” (1998, p. 3).

Existen otras visiones con una perspectiva más financiera sobre el tema de la vulnerabilidad, a través de la medición del riesgo de los hogares. Como parte de esta corriente se encuentran la propuesta de medición de vulnerabilidad de Ethan Ligon y Laura Schechter (2003), que incluye tanto los gastos promedio como el riesgo que los hogares enfrentan. De igual manera, Alwang y Siegel (1999) consideran la noción de riesgo a partir de la distribución de probabilidades respecto a los sucesos a los que un hogar puede estar sujeto. También, se encuentran los trabajos Jonathan Morduch (1994) con respecto a la medición de los choques que un hogar puede sufrir y su incidencia en su nivel de vulnerabilidad y pobreza.

En este artículo, la definición de vulnerabilidad económica sobre la cual se construye el resto del marco conceptual y se aborda el ejemplo empírico es la que ha sido presentada anteriormente: la sensibilidad de un hogar a sufrir cambios en sus patrones estándar de ingreso y gasto. De hecho, Morduch (1994) también presenta una definición de vulnerabilidad similar a la contemplada en este trabajo, conceptuándola como “la falta de acceso a mecanismos suavizadores del consumo” (p. 224). En esta misma perspectiva, Moser (1998) define la vulnerabilidad como “la inseguridad y sensibilidad en el bienestar de los individuos, los hogares y las comunidades de hacer frente al ambiente cambiante (...) y su capacidad de respuesta a los riesgos que enfrentan durante cambios negativos” (p. 3). También y aunque no lo define explícitamente como vulnerabilidad sino como la parte subjetiva de la pobreza, Rocío Enríquez trata el tema de “vivir en riesgo cotidiano” (2003a). De manera similar, González de la Rocha basa gran parte de su trabajo en el análisis de las

alteraciones en los patrones de consumo de los hogares (1991) y define estas alteraciones a la dinámica económica de la unidad doméstica, así como a las respuestas que los hogares desarrollan como la “privatización de la crisis” (González de la Rocha, M. y B. Gantt, 1995, p. 14). Con respecto al concepto de vulnerabilidad, la autora (2001a) sostiene que es un concepto que captura los procesos de cambio a los que se enfrenta un hogar y expresa que los hogares se vuelven más vulnerables conforme experimentan un proceso de disminución de los activos que poseen, así como de sus capacidades para hacer frente a estos choques.

A nivel institucional, esta definición de vulnerabilidad que hace referencia a las alteraciones en el ingreso y consumo de los hogares también es utilizada. El Consejo Nacional de Población de México define la vulnerabilidad como aquellos grupos “que disponen de menores recursos para enfrentar y superar los efectos de las cambiantes circunstancias económicas o del propio ámbito familiar (... y que tienen) una creciente sensación de riesgo” (2004, p. 214). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas, por su parte, define la vulnerabilidad económica como una alteración “en los patrones de ingreso y/o consumo de la población y, en consecuencia, los niveles de pobreza, desigualdad y/o vulnerabilidad social” (2004, p. 10).

¿Qué Factores Inciden en la Vulnerabilidad de un Hogar?

Como se mencionó con anterioridad en este mismo trabajo, los autores coinciden en que la vulnerabilidad económica puede ser contemplada como una ecuación que posee dos dimensiones. Por un lado, se encuentran los factores que inciden en las alteraciones en los patrones de ingreso y gasto. Estos factores pueden ser tanto externos como inherentes a la unidad doméstica. Del otro lado de la ecuación, está la capacidad de prevención o

recuperación de los hogares. Esta capacidad se refiere a las estrategias que los hogares desarrollan para manejar los riesgos que pudieran provocar alteraciones en su nivel de vida.

Con respecto a los factores externos que originan la magnitud del choque, los estudios sobre vulnerabilidad han concentrado su análisis en la estructura macroeconómica y sobretodo en las crisis y en las restricciones del mercado laboral (Escobar y González de la Rocha, 1995; Selby, 1992; Selby *et al* 1990a; Ana Sojo, 2004; Caroline Moser, 1998 y Ruben Kaztman, 1999). En menor medida, también han sido examinadas las estructuras políticas como factores que inciden en la vulnerabilidad de los hogares, derivadas especialmente del repliegue del Gobierno y a las limitaciones de la política social (Rocío Enríquez Rosas, 2003a, 2003b; Enrique Vásquez y Enrique Mendizábal, 2001).

En relación a los elementos inherentes al hogar que inciden en la vulnerabilidad, se han explorado las características demográficas y socioeconómicas de los miembros que conforman el hogar y el ciclo doméstico (González de la Rocha, 1986, Rojas García, 2002). Así, se han elaborado una serie de regresiones para determinar las maneras en que características como el número de miembros del hogar, la tasa de dependencia, el nivel de escolaridad o el tipo de empleo influyen en la vulnerabilidad de la unidad doméstica. De igual manera, las relaciones de poder al interior del hogar también han sido consideradas como importantes en el grado de vulnerabilidad de los hogares debido a que éstas determinan la asignación tanto de recursos como de roles. Estas relaciones de poder se derivan por diferencias de género (Chant, 1991). González de la Rocha (2003a) y Rojas García (2002) han enfatizado que dentro de la unidad doméstica se encuentran una serie de relaciones de cooperación y conflicto que marcan las reacciones finales del hogar en el manejo de su vulnerabilidad.

El factor relativo a la unidad doméstica que ha sido más explorado está relacionado con los activos que el hogar posee para hacer frente a las alteraciones en sus patrones de ingreso y consumo. Los activos son “los derechos o demandas relacionadas con la propiedad, concreta o abstracta” (Edin, 2001, p. 212); o bien, todo aquello que pueda ser utilizado para aligerar los impactos externos a los patrones de ingreso y consumo. Los trabajos de Michael Sherraden (2001), Caroline Moser (1998) y Kathryn Edin (2001) brindan especial atención al estudio de activos. Estos autores llevan a cabo una clasificación de los activos como tangibles e intangibles. Los activos tangibles incluyen ahorros en dinero y en especie (como joyas o artículos de colección), propiedades (incluyendo terrenos, casas-habitación o bodegas), maquinaria, bienes duraderos, bienes de consumo y recursos naturales. Los activos intangibles incluyen el acceso al crédito, capital humano, capital cultural y capital social.

Los activos se refieren a todo aquello que puede ser transformado en un bienestar para el hogar, o bien, partiendo de la concepción de vulnerabilidad que indica el riesgo a sufrir alteraciones en los patrones de ingreso y gasto, los activos se pueden definir entonces como lo que se puede traducir en una estabilidad neta. “La vulnerabilidad está íntimamente relacionada con la posesión de activos. Cuantos más activos la gente tenga, menos vulnerable es; mientras menos activos tenga una unidad familiar, mayor su inseguridad” (Baharoglu y Kessides, 2004, p. 124). Sin embargo, la vulnerabilidad económica de un hogar no depende solamente de los activos que posea, sino de la capacidad que tenga de transformarlos en una mejor calidad de vida (Sen, 1998), de movilizarlos según sea necesario (Rojas García, 2002) y de utilizar la mezcla correcta de estrategias para manejar la vulnerabilidad (Moser, 1998).

¿Cómo Reaccionan los Hogares ante su Vulnerabilidad?

Partiendo de la convicción de que los hogares no son pasivos ante las dificultades económicas, se infiere que éstos manejan su vulnerabilidad mediante la adopción de una serie de estrategias (González de la Rocha, 2000). Una estrategia puede ser definida como una serie de acciones encaminadas a lograr cierto objetivo. Argüello define la estrategia de supervivencia como “el conjunto de actividades económicas, sociales, culturales y demográficas utilizadas por el estrato de la sociedad que ni posee medios de producción ni están completamente incorporados en la fuerza de trabajo porque no pueden obtener ingresos regulares para mantener cierto nivel de vida” (Selby *et al* 1990a; p. 68).

Las estrategias de manejo de vulnerabilidad han sido clasificadas de diferentes maneras. Por su parte, Caroline Moser (1998) cataloga las estrategias como minimizadoras del gasto o como protectoras del ingreso. Las primeras incluyen la eliminación total del consumo de cierto producto o servicio, cambio en los hábitos alimenticios y la disminución de la compra de bienes no esenciales. El segundo tipo de estrategias se refiere a actividades que provean un mayor ingreso económico (mediante el trabajo remunerado) o bien satisfacción no económica (a través del trueque informal no contabilizado).

Larissa Lomnitz (1980) también elabora una categorización de estrategias de supervivencia y las divide como: basadas en el intercambio de mercado, en la redistribución de bienes y en la reciprocidad social. Las primeras se refieren a intercambios de bienes y servicios en términos meramente de mercado y sin generar relaciones sociales. La redistribución de bienes hace referencia a las estrategias en donde se concentran los bienes en determinado individuo y posteriormente son canalizados a otros miembros de la comunidad.

Finalmente, las estrategias de reciprocidad están basadas en el intercambio de favores que van generando lazos sociales. Además, la autora enfatiza que los hogares que habitan en barrios cuyas condiciones son de pobreza urbana sobreviven a base de las redes de intercambio entre parientes, vecinos, compadres y allegados.

Mercedes González de la Rocha desarrolla también un análisis sobre las estrategias que los hogares en pobreza urbana siguen para manejar la vulnerabilidad económica. La autora clasifica las estrategias como de reproducción y como de supervivencia o ajuste. Las estrategias denominadas como de reproducción “implica una serie de actividades económicas y no económicas que buscan asegurar la reproducción a largo plazo del bienestar del hogar” (2000, p. 9). Las estrategias de supervivencia o ajuste son respuestas de corto plazo llevadas a cabo una vez que se haya sufrido una alteración en el ingreso por motivos externos. Esta distinción tiene que ver con el momento en el tiempo que se llevan a cabo estas estrategias, ya sea de forma preventiva o reactiva a los choques externos.

Es importante mencionar también lo que sostiene González de la Rocha, con respecto a que “una estrategia puede decirse que existe siempre que un hogar tenga la capacidad de elegir, aún y cuando sea una elección difícil” (*Ibidem*, p. 11). Al igual que Amartya Sen (1998) sostiene, el desarrollo debe estar vinculado con la libertad de elección. Sin embargo, si existen limitaciones estructurales derivadas del contexto económico, político o social, los hogares no podrán potenciar al máximo sus capacidades. Es posible inferir que hay cierto grupo de personas, posiblemente los más pobres entre los pobres, que no pueden si quiera aspirar a elegir estrategias de manejo de vulnerabilidad y sobreviven de la caridad de otros.

¿Cuál es el Papel de los Activos?

La capacidad de los hogares de manejar las alteraciones a sus patrones de ingreso y gasto ha sido vinculada especialmente con los activos que éste posee y la manera en que son utilizados para ser traducidos en beneficios reales a sus condiciones de vida. Con respecto a los activos que movilizan los hogares para manejar los cambios a sus patrones de ingreso y gasto, la literatura (González de la Rocha, Escobar, Rocío Enríquez) coincide en que el trabajo es el principal activo que los hogares de bajos recursos movilizan para manejar su vulnerabilidad económica. El tipo de acciones relacionadas con la utilización del trabajo como activo son la intensificación de la fuente de ingreso actual al aumentar la cantidad de horas trabajadas, o bien, diversificar las fuentes de ingreso mediante la obtención de empleos secundarios o a través del ingreso de un mayor número de miembros del hogar en el mercado laboral.

Además del trabajo como un activo, la mayoría de los estudios llevados a cabo en América Latina sobre estrategias de manejo de vulnerabilidad económica han concluido que el capital social desempeña un papel clave en las formas en las cuales los hogares hacen frente a los cambios en sus patrones de ingreso o consumo. En diversos estudios (Putnam, 2000; Lomnitz, 1980; Lancaster, 1992; Stack, 1975; González de la Rocha, 1986, 1991; Edin, 2001; Rojas García, 2002), se ha sostenido que la formación de redes sociales, ya sea basadas en parentesco natural o artificial (como aquellas relaciones establecidas en la vecindad o en el compadrazgo), han sido claves para sobrellevar las condiciones de pobreza.

La vivienda también ha sido contemplada como uno de los principales activos que los hogares de bajos recursos utilizan para lidiar con los impactos económicos (Moser, 1998; Enríquez, 2003a, 2003b; Denton, 2001). La vivienda funge como un activo productivo pues

puede ser utilizada para obtener ingresos corrientes (a través de la renta de espacios o su utilización como lugar de producción o provisión de servicios) o bien como inversión a mediano o largo plazo. Además, la vivienda puede ser utilizada como respaldo en caso de alguna emergencia, pues puede albergar más individuos que contribuyan a la economía doméstica o en un caso extremo puede ser puesta en garantía o ser vendida.

El trabajo, el capital social y la vivienda han sido identificados como los principales activos que los hogares de bajos recursos movilizan para prevenir o reaccionar ante los choques económicos. La relevancia de estos hallazgos para la política pública reside en la convicción de que la pobreza puede ser reducida mediante la creación de activos. Siendo los activos del hogar uno de los elementos que incide en su vulnerabilidad, la política social partirá entonces de la creencia de que “si se incide sobre los activos de los pobres para mejorar su situación se abre un abanico de opciones de intervención” (CEPAL, 2002, p. 13). Dentro de esta concepción que sostiene que la pobreza se puede aliviar mediante la creación de activos, el gobierno debe reconocer que el individuo es un agente activo, pero que está enmarcado en ciertas limitaciones estructurales fuera de su control. De esta manera, la función del gobierno es reducir las limitaciones a las cuales se enfrentan los hogares en pobreza urbana y potenciar las capacidades de éstos.

Los Huecos en el Marco Conceptual Existente y una Propuesta para Complementarlo

El marco conceptual existente ha abordado la definición misma del concepto, el análisis de los factores que inciden en la vulnerabilidad y las reacciones de los hogares ante las situaciones de riesgo. La literatura ha expuesto diversos factores tanto externos como propios a la unidad doméstica que inciden en la magnitud y duración de su vulnerabilidad.

Los estudios sobre el tema han enfatizado los elementos estructurales que inciden en la vulnerabilidad económica de los hogares, especialmente la macroeconomía y la política social. Con respecto a los factores inherentes a la unidad doméstica, se han estudiado principalmente el ciclo de vida doméstico, las relaciones de poder al interior del hogar y los activos que éste posee. Estas diferentes piezas del marco conceptual sobre vulnerabilidad han contribuido a brindar una mejor comprensión de la realidad de los hogares de bajos recursos. Sin embargo, tras la revisión bibliográfica presentada, es posible encontrar algunas áreas que no hay sido exploradas a profundidad.

Primero, el enfoque sobre estrategias de supervivencia se ha mantenido en situaciones de crisis económicas y no se ha explorado qué elementos inciden en la vulnerabilidad de los hogares en una época de relativa estabilidad económica. Segundo, ha habido múltiples réplicas del marco conceptual existente en diversas comunidades a lo largo de México y el resto de América Latina pero los intentos por renovar el marco conceptual han quedado rezagados. Este estancamiento conceptual pudiera conducir a dar por hecho que el marco conceptual sobre vulnerabilidad ha sido agotado cuando en realidad es un momento propicio para replantear las concepciones existentes sobre pobreza y política social.

Tercero, aunque algunos estudios han mencionado que la vulnerabilidad de los hogares en pobreza urbana no se deriva únicamente de sus bajos ingresos, poco se ha hecho por examinar la forma en que otras dimensiones inciden en los patrones de ingreso y gasto de la unidad doméstica. Se ha puesto especial atención a los ingresos como factor de incidencia en la vulnerabilidad de los hogares pero no se han explorado elementos como la localización o las relaciones sociales. Finalmente, a pesar de que prácticamente la totalidad de los estudios sobre vulnerabilidad han coincidido en que esta información es útil para el diseño de

políticas públicas, no se ha logrado exponer de forma explícita la manera en que el concepto de vulnerabilidad puede ser utilizado en la práctica.

Considerando el Contexto Inmediato

La revisión de literatura brindó una pauta para identificar los elementos que han sido dejados de lado en la concepción de las oportunidades y limitaciones que enfrentan los hogares en pobreza urbana. Primero se describen las dimensiones que se proponen para complementar el marco conceptual. Como segundo punto, se desarrolla y explica el funcionamiento de un esquema analítico para examinar las manifestaciones de la vulnerabilidad para los hogares en pobreza urbana.

En este estudio se argumenta que aquello que han carecido los estudios sobre las formas en que los hogares en pobreza urbana manejan la vulnerabilidad es lo que aquí se denomina como el contexto inmediato. El contexto inmediato hace referencia a tres dimensiones que han sido definidas como características de la pobreza urbana: dependencia del efectivo, localización riesgosa y fragmentación social (Baharoglu y Kessides, 2004; Moser, 1998)¹⁸. Sabemos que la pregunta lógica que surge tras este argumento es ¿Por qué es importante considerar el contexto inmediato? A continuación se brindan mayores detalles para abordar esta cuestión.

La importancia de elaborar un estudio que contemple el contexto inmediato se deriva, en parte, de que presenta una perspectiva analítica innovadora. Mientras que la literatura existente ha basado su enfoque en las reacciones de los hogares ante las crisis económicas o de las reestructuraciones del mercado laboral, el análisis del contexto inmediato sitúa el

¹⁸ Estos tres autores son quienes han brindado el nombre específico a estas tres dimensiones. Sin embargo, el resto de los análisis de los autores mencionados en la siguiente nota puede ser incluido en alguna, varias o todas estas categorías.

análisis en un periodo de relativa estabilidad económica y política. El marco conceptual sobre vulnerabilidad presenta todavía esta debilidad en la comprensión de los diversos elementos más allá del ingreso que inciden en la calidad de vida de los hogares en pobreza urbana; “poco se sabe sobre la interacción detallada de los múltiples riesgos y estrategias de supervivencia en las ciudades” (PNUD, 2004).

Sin embargo, más allá de su contribución teórica, el considerar el contexto inmediato encuentra también en la utilidad que el entendimiento de la dinámica de la pobreza urbana brinda al diseño de política pública. Debido a que “el lugar donde uno vive o trabaja determina la propia historia de pobreza y las oportunidades” (Raczynski, 1999, p. 197), el gobierno debe considerar el contexto inmediato al cual se enfrentan los hogares en pobreza urbana al momento de diseñar los programas sociales. El gobierno debe comprender la dinámica de la pobreza urbana y la forma en que ésta incide en la vulnerabilidad económica de los hogares no solamente para aliviar los efectos negativos de la urbanización, sino también para actuar de manera preventiva y mejorar la planeación urbana; “las ciudades no solamente son afectadas por los riesgos, pueden ser también generadoras de éstos” (PNUD, 2004).

En México, así como en el resto de América Latina, las problemáticas de la pobreza urbana han estado relacionadas con el crecimiento urbano no planeado (Alan Gilbert, 1989, 1996, 1998; Larissa Lomnitz, 1980; Guillermo O’Donnell, Pozas Garza, 1989; Robert Gay, 1994; Ruben Kaztman, 1999; Caroline Mosser, 1998; Deniz Baharoglu y Christine Kessides, 2004) y han insertado a los hogares de bajos recursos en una dinámica que mantiene el círculo de pobreza. Los rasgos distintivos de la pobreza urbana se pueden agrupar en la

dependencia del efectivo, una localización riesgosa y fragmentación social¹⁹. Cabe mencionar que, aunque se utilizó la categorización propuesta por Baharoglu y Kessides (2004) y Moser (1998) para dar nombre a las tres dimensiones, éstas fueron definidas por la autora de este trabajo, complementando lo originalmente propuesto por estos autores²⁰. Además, para enriquecer la comprensión de las tres dimensiones, cada una de éstas se ejemplifica con el caso de una comunidad de bajos recursos de Monterrey, México: la colonia La Alianza²¹.

Dependencia del Efectivo

La dependencia del efectivo se refiere a que la adquisición de bienes y servicios está basada en transacciones monetarias o lo que se puede denominar la *monetarización* de la vida. En un contexto urbano difícilmente hay condiciones para realizar actividades de autoconsumo e incluso las actividades productivas implican costos monetarios (e.g. los costos implicados en el mantener un empleo, como la transportación o la vestimenta apropiada para el lugar de trabajo).

Los hogares en pobreza urbana resienten en mayor grado la dinámica urbana de dependencia del efectivo. Por una parte, el tener bajos ingresos aumenta los costos en la adquisición de bienes y servicios (comparando los precios unitarios versus precios al mayoreo). Además, la población viviendo en pobreza, sobretodo aquéllos que trabajan en el

¹⁹ Cabe mencionar que son Baharoglu y Kessides (2004) y Moser (1998) quienes elaboran específicamente esta distinción; el resto de los trabajos sobre pobreza urbana o vulnerabilidad consideran una o varias de estas dimensiones sin hacer expresa la triada.

²⁰ Por ejemplo, en la dimensión de localización riesgosa, los tres autores hacen énfasis en los riesgos naturales que implican los asentamientos en las laderas de los ríos o en zonas contiguas a fábricas o lugares de desecho. Aquí se complementó la definición de esa dimensión con otro tipo de manifestaciones de la localización riesgosa, presentadas a detalle más adelante.

²¹ El anexo 2 titulado “Breve Reseña de la Colonia La Alianza” presenta algunos detalles que contribuyen a situar al lector en el contexto de la comunidad.

sector informal (Ledgerwood, 1999), es generalmente excluida de servicios financieros sustitutos del efectivo, como créditos, seguros o programas de ahorro ofrecidos por las instituciones financieras tradicionales. El contar con efectivo es crucial para la subsistencia de los hogares en pobreza urbana.

La dependencia del efectivo evidencia la primer forma en que el contexto local de la colonia La Alianza incide en la vulnerabilidad económica de los hogares; la Sra. Angélica comenta *“pues sí, los salarios, los salarios es lo más importante creo yo para salir adelante”* (Sra. Angélica, 16/02/05). La necesidad de contar con liquidez representa una de las principales limitaciones para los habitantes de La Alianza de mejorar sus condiciones de vida, pues les impide acumular bienes que cubran sus necesidades básicas. En todos los casos, los entrevistados que contaban con tiendas de abarrotes o venta de otro tipo de artículos, afirmaron que la principal restricción para adquirir más bienes era la falta de dinero. **Nos piden más mercancía, pero no tengo para comprarla. Si tuviera más ganancias pues podría hacer mejoras aquí o allá en la casa; pero pues no tengo para comprar lo que me piden** (Sr. Reynaldo, 22/03/05). Cabe mencionar que la dependencia del efectivo de los hogares en La Alianza se acentúa con los bajos ingresos que éstos obtienen. Los empleos de los informantes están relacionados tanto con la economía formal como con el sector informal. La mayoría laboran como albañiles, conductores de taxi (el cual no es propio), despachadores de gasolina, guardias de seguridad o bien, venden abarrotes o artículos de consumo en sus viviendas o en el mercado que se instala dos veces a la semana en la colonia.

Según la información obtenida en el trabajo de campo, en La Alianza prácticamente no se llevan a cabo actividades de autoconsumo como cultivo de alimentos o cría de animales. Los hogares en La Alianza están inmersos en una situación de dependencia del

efectivo; es decir, tienen que pagar para satisfacer sus necesidades básicas de alimento, vestido y vivienda. Además, a pesar de que existen subsidios en los servicios de educación y salud, también existen ciertos costos que los habitantes de la comunidad deben asumir, como el pago por uniformes y útiles escolares o ciertos medicamentos o procedimientos médicos.

En todos los casos donde los hogares migraron de otros estados hacia Monterrey, se argumentó fue una decisión basada en la inferencia de que en la ciudad existen mayores probabilidades de obtener empleos mejor remunerados que les permitieran mejorar sus condiciones de vida; **Preferimos venirnos del rancho, porque acá en la ciudad hay mejores oportunidades para trabajar** (Sra. Marcela, 06/11/04). Además, quienes adquirieron un terreno en La Alianza por su propia cuenta (es decir, que no fueron reubicados por parte del gobierno), sostienen que el motivo principal de haberse cambiado a esta comunidad fue que anteriormente pagaban renta.

Con respecto al acceso a crédito, la mayoría de los habitantes en La Alianza no tiene acceso a servicios formales de servicios financieros. Esta situación acentúa su dependencia del dinero corriente. Entre los entrevistados en La Alianza, algunos tuvieron acceso a un crédito informal para la adquisición del terreno, directamente del vendedor y algunos otros a través del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), la mayoría están deshabitadas. El proceso de obtención del terreno y de autoconstrucción lo han hecho las mismas familias, por etapas según lo vayan permitiendo sus ahorros. Es evidente que los hogares en La Alianza son vulnerables en la dimensión relacionada con el ingreso, pues sus precarios salarios no son suficientes para cumplir con mejores niveles de vida.

Localización Riesgosa

Una de las características distintivas de la pobreza urbana son los asentamientos irregulares; el panorama de las grandes ciudades en América Latina está rodeado de *favelas*, *barriadas* o comunidades de “paracaidistas”. La población de bajos recursos que migra a zonas urbanas y se asienta en este tipo de comunidades tiene una mayor exposición a la vulnerabilidad derivada de su ubicación (Duclos, 2001; Baharoglu y Kessides, 2004).

La localización riesgosa se refiere a las consecuencias derivadas de los asentamientos irregulares: riesgo surgido por el ambiente natural, exposición a contaminantes, inseguridad legal, falta de infraestructura y alta densidad. De igual manera, forman parte de la localización riesgosa los efectos derivados la falta de título de propiedad, tales como la incertidumbre legal y social, la ausencia de garantías para la solicitud de un crédito, la carencia de empoderamiento para obtener servicios, la tendencia a mantener una vivienda construida de materiales de desecho y la constante sensación de riesgo en que habitan las familias.

Utilizando el ejemplo de La Alianza, la localización riesgosa es una fuente evidente de riesgo para los hogares. Por un lado, el crecimiento poblacional es un elemento importante que hace de la ubicación un elemento riesgoso. En el año 2000, según el Censo de Población y Vivienda²² se encontraban 1, 163 habitantes (307 familias) en esta zona. En el año 2002, se encuentran registros (Rojas García *et al*, 2002) de haber entre 540 y 670 hogares, alrededor de 3,000 habitantes en La Alianza. Para el año 2004, la cantidad de familias habitando en La Alianza era de 108,333 habitantes (21,666 familias) en 152 parcelas (Municipio de Monterrey, Secretaría de Obras Públicas, 2004).

²² En el año 2000, la comunidad todavía pertenecía a Escobedo y correspondía al AGEB 120-0. Según Rojas García *et al* (2002).

Además de la densidad poblacional, la localización riesgosa se manifiesta en la lejanía geográfica con respecto al centro del área conurbada de Monterrey. Desde sus orígenes hasta mediados del año 2003, La Alianza se distinguía por ser una comunidad aislada y de difícil acceso. Actualmente esta lejanía está perdiendo su impacto negativo debido a que por una parte, la mancha urbana ha ido acercándose a la zona y nuevos asentamientos se han ido desarrollando en los alrededores y por otra parte, a que se han llevado a cabo esfuerzos por parte del gobierno del Estado de Nuevo León por brindar facilidades de transporte a la comunidad²³.

Un tercer elemento relacionado con la localización riesgosa que incide en la vulnerabilidad de los hogares en La Alianza es el uso de suelo. Los usos del suelo en la zona, en el año 2002, se identificaron como (Rojas García *et al*, 2002): Habitacional: 91%; Comercial: 1%; Mixto:4%; Equipamiento:1% y Baldío: 3% y estos porcentajes no aparentan haber cambiado de manera significativa en los últimos años. Esta distribución de los usos de suelo refleja que el hecho que La Alianza sea un suburbio alejado del centro del municipio implica mayores dificultades y mayores costos de transportación al sitio de trabajo y de obtención de recursos para consumo.

La localización riesgosa se manifiesta en La Alianza sobretodo en los múltiples problemas con la tenencia de la tierra. En este sentido, si bien ya se han solucionado algunos problemas en dicha materia, todavía se encuentran rezagos con respecto a la existencia de colonias irregulares y de lotes que están asentados sobre áreas verdes debido a los malos manejos de las tierras por parte de los ejidatarios y quienes vendieron las parcelas. Las irregularidades en los títulos de propiedad en La Alianza repercuten directamente en que estos hogares no cuentan con infraestructura que les permita su desarrollo. Los servicios de

²³ Según la información obtenida de los periódicos locales y de los informantes en La Alianza.

electricidad, agua y gas son sumamente limitados; la mayoría de los hogares obtienen estos recursos de manera ilegal. Con respecto al drenaje, son escasos también los hogares que cuentan con la instalación. A pesar de que la obtención ilegal de los servicios puede considerarse como un gasto que los hogares evitan, la ilegalidad tiene otros costos y riesgos. Los habitantes de La Alianza indican que constantemente tienen que comprar numerosos metros de mangueras para obtener el agua o cables de electricidad. La falta de infraestructura representa además un riesgo directo a la integridad física de sus pobladores **n'ombre y en época de lluvias se pone peor, porque con el cablerío ahí tirado hay animales que se han quedado pegados. Gracias a Dios no les ha tocado a los niños, pero sí... caballos y perros se han quedado pegados en los cables pelones** (Sandra, 09/10/04).

Fragmentación Social

La fragmentación social, como inductor de la pobreza urbana, es definida como “la falta de mecanismos comunitarios e intrafamiliares para la provisión de seguridad social” (Baharoglu y Kessides, 2004, p. 124). Existen variados estudios que evidencian una mayor disolución de las redes sociales en las zonas urbanas, en comparación con las comunidades rurales (Putnam, 2000; Moser, 1998). Esta falta de cohesión social incide en mayores niveles de criminalidad, menor solidaridad comunitaria y menores cadenas económicas informales. A pesar de que “estas transacciones nunca son consideradas como puramente económicas” (Lancaster, 1992, p.56), las redes sociales son una manera de aligerar “las peores consecuencias del desempleo, los bajos ingresos y la escasez” (*Ibidem.* p. 54). En un contexto urbano, los orígenes históricos sobre el asentamiento de los hogares en determinada comunidad, así como el ritmo de vida dificultan la consolidación de lazos sociales.

Con respecto al tercer elemento que en donde el contexto inmediato incide en la vulnerabilidad de los hogares, la fragmentación social, durante el estudio de campo se pudo constatar que tiene un impacto en los hogares de La Alianza. Andrea, al igual que los demás informantes, comentó: *“No, no nos llevamos entre los vecinos, es que uno ya no sabe ni en quién confiar”* (Sra. Andrea, 09/10/04). Las redes sociales informales funcionan como “seguro contra el desastre y la tensión” (Lancaster, 1992, p.64); el desarrollo histórico de la Colonia La Alianza ha impedido que estas redes se formen pues existe un muy bajo sentimiento de comunidad y de confianza mutua. La cohesión social es sumamente baja pues dentro de una misma cuadra no se conocen los vecinos y esto incide en una sensación de riesgo generalizada y en incidentes de criminalidad y violencia dentro de la comunidad.

El hecho de que los residentes de esta comunidad provengan de diversos estados de la república y sobretodo que una gran parte de ellos son familias que han sido reubicadas de manera obligatoria de otras partes del Área Metropolitana de Monterrey provoca un sentido de baja identidad y poca pertenencia al lugar. Además de la falta de arraigo, existe inconformidad entre los residentes que algunas personas sean reubicadas a la misma zona por parte del gobierno y existen divisiones y conflictos entre algunos sectores de La Alianza. Esta rivalidad entre quienes llegaron por su propia cuenta y “los reubicados” incide en mayores actividades criminales como hurtos o peleas que a final de cuentas representan un costo. Incluso, existen casos tan graves como el del Sr. Gustavo, quien afirma **me salí de trabajar, porque mi hija ya tiene 11 años y me da miedo que me la violen; entonces me quedo mejor aquí en la casa con ella** (Sr. Gustavo, 22/03/05).

El Esquema Analítico

Partiendo de las tres dimensiones antes presentadas, se propone elaborar una construcción más fina del marco conceptual sobre vulnerabilidad. Al marco conceptual expuesto con anterioridad, se suma en este trabajo la influencia de las características de la pobreza urbana: dependencia del efectivo, localización riesgosa y fragmentación social. Este complemento permitirá posteriormente identificar las áreas de acción para la política pública. Al reconocer que la pobreza urbana incide de diversas maneras en la vulnerabilidad de los hogares, estamos dando un paso importantísimo que permitirá después elaborar instrumentos de análisis que conlleven a un examen de la realidad existente. “La complejidad del riesgo y la vulnerabilidad en las ciudades sugiere que sistemas de recolección de información de alta resolución son requeridos” (PNUD, 2004). La política pública requiere de información rápida y precisa para la toma de decisiones; el esquema aquí propuesto pretende brindar una opción para ello.

La propuesta para incluir el marco conceptual de vulnerabilidad en las políticas públicas se basa en el esquema analítico propuesto más adelante. Los esquemas o diagramas son de utilidad para el diseño de política pública pues presentan la elaborada y difusa realidad en una forma más sencilla; “el mundo es un lugar complejo y para poder entender su complejidad necesitamos simplificar” (Parsons, 1996). Este esquema conjunta las tres dimensiones que inciden en la vulnerabilidad de los hogares en pobreza urbana y las estrategias que éstos desarrollan para manejar las alteraciones a sus patrones estándar de ingreso y gasto²⁴. Además, identifica las estrategias que los hogares desarrollan a partir de

²⁴ A pesar de que se pueden obtener generalizaciones de estos patrones estándar para la sociedad mexicana, por deciles o por regiones, utilizando información cuantitativa como el Censo de Población y Vivienda o la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares, para los fines de este estudio, “patrón estándar” se entiende como aquel definido para los hogares estudiados en el trabajo de campo.

los activos que los hogares movilizan y si estas acciones se llevan a cabo de manera preventiva o reactiva. A partir de la información explicada en el esquema, es posible conocer hacia dónde dirigen sus esfuerzos las unidades domésticas y en dónde hay áreas de oportunidad para la acción del sector público.

Es crucial hacer mención a las delimitaciones del esquema propuesto. En primer lugar, para aislar las tres dimensiones del contexto inmediato al que se enfrentan día a día los hogares en pobreza urbana, debe asumirse que tanto las condiciones económicas como la política social se mantienen estables. Además, la unidad de análisis debe ser el hogar y para controlar el efecto que otros factores pudieran tener, es crucial comprender dentro de la muestra aquéllos que se encuentren en el mismo ciclo de vida. También, se toman en cuenta las estrategias que el hogar como unidad desarrolla, por lo cual se debe asumir que existe solidaridad interna en la asignación de responsabilidades y recursos al interior del hogar²⁵.

Es pertinente también insertar una reflexión sobre la racionalidad implícita dentro del concepto de estrategia, pues la definición de estrategia connota una decisión racional que une actividades enfocadas a lograr determinados objetivos. Asumir conciencia en la toma de decisiones para manejar la vulnerabilidad es una de las principales limitaciones del modelo de análisis de estrategias de supervivencia, por dos motivos principales. Primero, porque las decisiones no son siempre necesariamente racionales (Selby *et al*, 1990b) o porque pueden formar parte de los códigos culturales de los hogares (Lewis, 1961) y segundo, porque aunque se tuviese plena conciencia sobre el desarrollo de estrategias, existen limitaciones fuera del control de los hogares; como argumenta González de la Rocha (2001a), para tener estrategias es necesario primero tener opciones de las cuales elegir. Por ello, en este

²⁵ Sería interesante llevar a cabo un estudio posterior que examine las relaciones de poder al interior de los hogares y las formas en que éstas impactan en el resultado final de las estrategias que llevan a cabo como hogar.

esquema se contemplan tanto las acciones definidas expresamente por los informantes como enfocadas a manejar la vulnerabilidad, como aquéllas implícitas en su discurso o en su actuar.

El esquema analítico propuesto funciona de la siguiente manera: para cada activo involucrado, se sitúa cada actividad llevada a cabo en la dimensión a la cual está dirigida. Además, se diferencian aquellas estrategias que son preventivas de aquellas que son reactivas ante un choque a los patrones estándar de consumo e ingreso. Cabe mencionar que el esquema no presenta frecuencias²⁶, sino presenta la posición de conglomerados de actividades que pueden ser consideradas como estrategias.

Las categorías para identificar los activos movilizados son flexibles y pueden ser definidas de acuerdo a la clasificación de Sherraden (2001), Edin (2001) y Moser (1998) antes presentada; e.g. trabajo, capital humano, capital social o vivienda. Para identificar hacia qué dimensión o dimensiones van encaminadas las estrategias de manejo de vulnerabilidad de los hogares, éstas se definen en base al marco conceptual presentado con anterioridad. Sin embargo, se pueden resumir como: (a) Dependencia del efectivo, acciones o procesos que demuestren directa o indirectamente un costo monetario; (b) Localización riesgosa, situación real o potencial donde la ubicación geográfica (tanto ambiental como artificial o relacionada con la tenencia de la tierra y usos de suelo) represente un impacto a la dinámica socioeconómica del hogar y (c) Fragmentación social, relaciones con los miembros de la comunidad que impliquen en menor o mayor grado distanciamiento o fricción. El diagrama propuesto permite que aquellas actividades que inciden no solamente en una de estas dimensiones, sino en dos de ellas o incluso en las tres, puedan ser posicionadas. Con

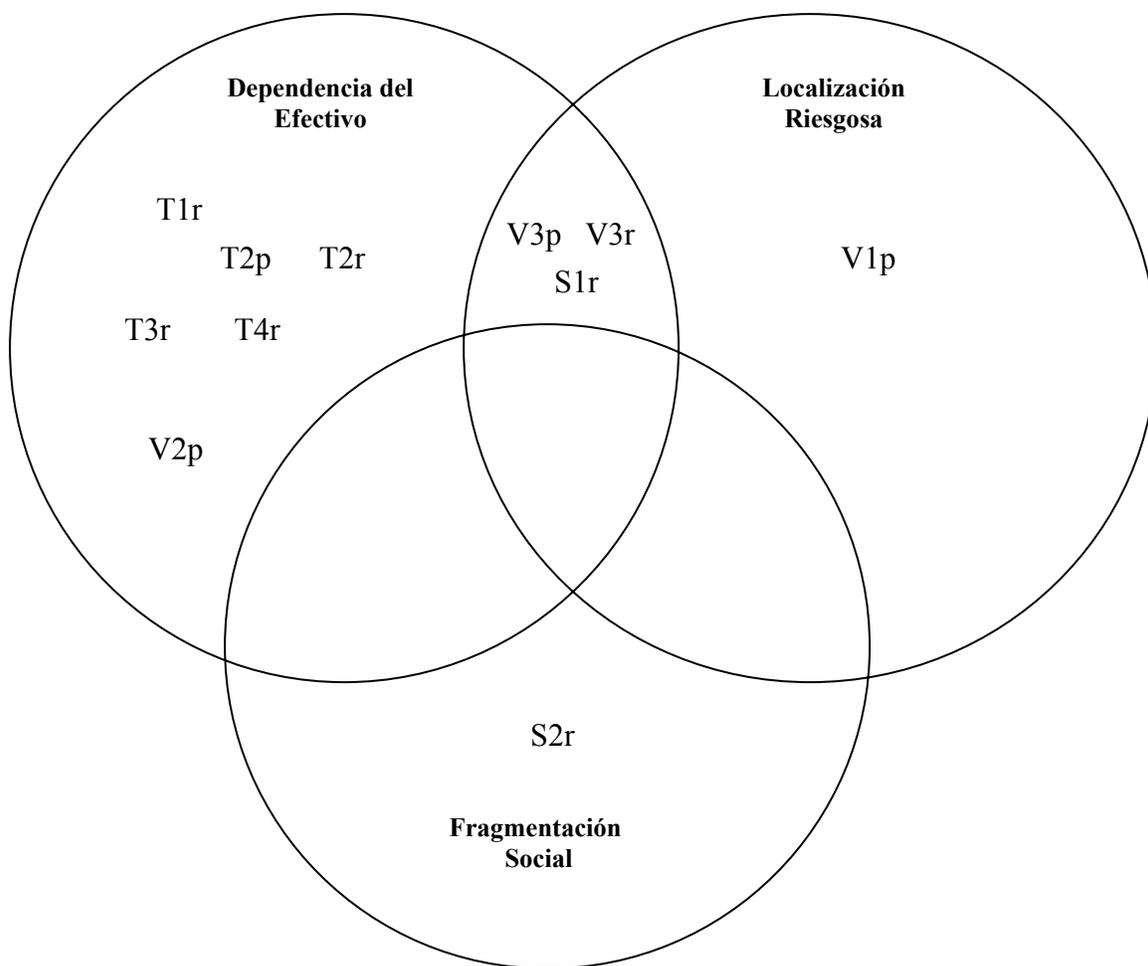
²⁶ Siendo esta una de las principales limitaciones del esquema analítico, se propone para estudios futuros la elaboración de una herramienta cuantitativa que permita analizar frecuencias y llevar a cabo mediciones tanto de los factores que provocan riesgo como de las estrategias que reducen el mismo.

respecto a definir una estrategia como preventiva o reactiva, es relevante llevar a cabo esta distinción para entender la capacidad que tienen los hogares de desarrollar estrategias a mediano o largo plazo que les permitan no solamente mantener su nivel de vida, sino también mejorar sus condiciones socioeconómicas. Las acciones preventivas son aquellas que se llevan a cabo antes de que surja el impacto, mientras que las acciones reactivas son las respuestas de los hogares a los choques económicos.

A continuación se presenta el esquema analítico propuesto, utilizando como ejemplo los factores de riesgo presentados en La Alianza, así como las estrategias que los hogares en esta comunidad desarrollan. Debido a las limitaciones de tiempo para el desarrollo del presente artículo, solamente se incluyen algunas de las estrategias identificadas mediante el trabajo de campo. En el Anexo 2, titulado “Algunas Estrategias de Supervivencia en La Alianza” se describen los hallazgos. La información presentada a continuación sobre la colonia La Alianza, con respecto a las manifestaciones de vulnerabilidad y las estrategias que los hogares en esta comunidad desarrollan, fue obtenida a través del trabajo de campo. Es importante expresar que la información no es exhaustiva y fue utilizada solamente para ejemplificar el funcionamiento del esquema analítico²⁷.

El esquema está acompañado con una tabla donde se vació y analizó la información recabada para este ejemplo. Las estrategias que son preventivas se marcan con una P y aquellas que son reactivas ante los choques se identifican con una R. De esta forma, es posible comprender visualmente dónde hay elementos de riesgo a donde los hogares no están encaminando sus esfuerzos. Finalmente, de ahí emanan las áreas de oportunidad para la acción de la política social.

²⁷ Para los fines de este estudio, no se considera pertinente profundizar en este momento sobre la información recabada mediante el trabajo de campo. Sin embargo, sería interesante utilizar posteriormente el esquema analítico propuesto en un estudio comparativo entre diferentes comunidades en pobreza urbana.



ACTIVO UTILIZADO	ESTRATEGIA	PREVENTIVA/REACTIVA	RELACIÓN CON LA POBREZA URBANA
Trabajo	(T1) Jefe de familia diversifica las fuentes de ingreso. (T2) Jefe de familia aumenta la cantidad de horas trabajadas. (T3) Cónyuge entra a economía informal. (T4) Hijos colaboran en actividad productiva dentro del hogar, sin dejar la educación.	(T1) Reactiva (T2) Preventiva y Reactiva (T3) Reactiva (T4) Reactiva	(T1) Dependencia del efectivo (T2) Dependencia del efectivo (T3) Dependencia del efectivo (T4) Dependencia del efectivo
Vivienda	(V1) Buscar regularización de tenencia. (V2) Desarrollo de vivienda por autoconstrucción. (V3) Utilizarla como punto de venta.	(V1) Preventiva (V2) Preventiva (V3) Preventiva y Reactiva	(V1) Localización riesgosa (V2) Dependencia del efectivo (V3) Dependencia del efectivo y localización riesgosa.
Capital Social	(S1) Utilizar servicios clandestinos. (S2) Ayuda de familiares no residentes en la comunidad.	(S1) Reactiva (S2) Reactiva	(S1) Dependencia del efectivo y localización riesgosa. (S2) Fragmentación social.

El punto central del esquema anteriormente presentado es que ayuda a refinar el lente a través del cual se podrá estudiar la realidad sobre los hogares en pobreza urbana. Así, este esquema llena parte del vacío encontrado en la concepción actual sobre vulnerabilidad. De esta manera, se puede proponer que el marco conceptual de vulnerabilidad incluya las preguntas respondidas anteriormente, así como el complemento aquí propuesto: (1) la definición de vulnerabilidad en un sentido económico, es decir, la sensibilidad de un hogar a sufrir alteraciones en sus patrones de ingreso y gasto; (2) los factores que inciden en la vulnerabilidad de un hogar, incluyendo la macroeconomía y la política social como externos y el ciclo de vida y los activos del hogar como internos; (3) las reacciones de los hogares, de acuerdo a los activos que éstos movilicen y (4) las tres dimensiones en las cuales la vulnerabilidad se relaciona con la pobreza urbana, dependencia del efectivo, localización riesgosa y fragmentación social.

Ahora bien, una vez que se han propuesto estos cuatro ejes principales del marco conceptual de vulnerabilidad, es importante encontrar las maneras en que éste puede ser utilizado en el diseño de política pública. Este marco conceptual de vulnerabilidad puede marcar la pauta para mejorar el diseño de política social en México y para ello es indispensable examinar las formas en que éste puede ser trasladado a la práctica.

El Gobierno en la Reducción de la Pobreza

Actualmente, la política social mexicana expresa cierto interés por hacer del concepto de vulnerabilidad un elemento útil en el diseño de sus programas. En México, gran parte del discurso político centra su atención en la definición de grupos vulnerables, siendo aquéllos que tienen a sufrir las condiciones más desfavorables. El Consejo Nacional de Población,

por ejemplo, define a los grupos vulnerables como aquéllos que tienen “una predisposición (...) a experimentar una disminución del bienestar de sus miembros como consecuencia de un conjunto de atributos que tienden a mermar su capacidad para controlar las fuerzas que los afectan” (CONAPO, 2001). La distinción de un grupo como vulnerable puede estar dada por edad, género o estatus socioeconómico, como los niños, los ancianos, las mujeres, los grupos indígenas o aquéllos quienes se encuentran laborando en la economía informal²⁸. Sin embargo, el marco conceptual de vulnerabilidad expuesto en este trabajo conlleva elementos más allá de la definición de grupos sociales, contemplando el rol tanto del gobierno como del ciudadano en el combate a la pobreza.

En un esquema basado en vulnerabilidad, el gobierno, al asumir su rol de promotor del combate a la pobreza, debe considerar los factores que inciden en la vulnerabilidad de los hogares y los elementos que representan un riesgo para aquéllos en pobreza urbana. Las circunstancias derivadas de la dependencia de los hogares del ingreso monetario, de su localización y del tejido social de la comunidad donde habitan pueden incidir en los patrones de ingreso y gasto de los hogares. La *monetarización* de la vida, la falta de acceso a crédito, la carencia de títulos de propiedad, la tensión social y todos los elementos inmersos en la dinámica de pobreza urbana presentan riesgos latentes para la unidad doméstica. Cuando algún riesgo derivado de cualquiera de estas tres dimensiones se hace presente, los hogares de bajos recursos son en especial más vulnerables a ver impactada su calidad de vida. Por tanto, mientras los hogares en pobreza urbana encuentren limitadas sus capacidades mediante este contexto inmediato, difícilmente podrán superar las condiciones de carencia. Entonces,

²⁸ Esta definición de grupos vulnerables puede ser encontrada tanto de manera expresa en los discursos, como en la definición de política social; por ejemplo el Programa 3 X 1 para Migrantes de la Secretaría de Desarrollo Social a nivel federal, el Programa de Adultos Mayores del Consejo de Desarrollo Social del Estado de Nuevo León.

es primordial buscar romper las trabas de la pobreza urbana que mantienen a los hogares como vulnerables.

Es importante agregar que aunque los factores relacionados con la dependencia del ingreso monetario, la localización riesgosa y la fragmentación social no impactan de manera exclusiva a los hogares viviendo en pobreza urbana e inciden también en la vulnerabilidad de los hogares de otras clases socioeconómicas, sin duda estos elementos impactan en mayor medida en aquéllos en pobreza debido a que poseen una menor cantidad de activos cuya calidad esa además precaria para hacer frente a los riesgos. “Dadas las circunstancias ya de por sí difíciles de los pobres, los resultados de la vulnerabilidad por lo general son más severos para los pobres” (Duclos, 2001, p. 12).

Más aún, esta condición de baja cantidad y mala calidad de activos contribuye a mantener un acceso restringido a mejores oportunidades (i.e. precario capital humano limita las opciones a futuro en el mercado de trabajo); una situación de pobreza restringe el panorama de opciones disponibles para los individuos (Duflo, 2003). En otras palabras, las limitaciones de los activos contribuyen a perpetuar el círculo de la pobreza, “la vulnerabilidad no solamente resulta de la pobreza; también puede reforzar los procesos de ingreso que han llevado (a un hogar) a la pobreza y a disminuir el bienestar esperado de los pobres” (Morduch, 1994, p. 225).

Ahora bien, el diseño de política social debe ir más allá del reconocimiento que los hogares son unidades activas que desarrollan estrategias para mantener o mejorar su calidad de vida. También, la definición de la política pública debe ir más allá de la comprensión de los factores que inciden en la vulnerabilidad de los hogares en pobreza urbana. El marco conceptual sobre vulnerabilidad contribuye a trazar las formas de operación de los programas

sociales. Por una parte, los programas pueden estar enfocados a evitar la materialización del riesgo; por otra, a fortalecer la capacidad de respuesta de los hogares (CEPAL, 2002). El gobierno puede desarrollar programas para cada una de estas vertientes. A continuación se reflexiona sobre la forma en que el papel del sector público en el combate a la pobreza con relación a disminuir los riesgos que los hogares enfrentan y a potenciar las capacidades de respuesta.

Evitando la Materialización del Riesgo

El gobierno puede implementar programas para evitar la materialización del riesgo al comprender los efectos derivados de la dependencia del efectivo, la localización riesgosa y la fragmentación social. Con respecto a la primera dimensión, un aspecto en donde el Sector público tiene ingerencia directa es en las regulaciones salariales que, llevadas a cabo de manera pertinente, elevan el poder adquisitivo de los hogares de bajos recursos. Sin embargo, debido a que esto conlleva una serie de implicaciones macroeconómicas, se debe tener cautela en su implementación. Otra propuesta en donde el gobierno puede disminuir la vulnerabilidad derivada de la *monetarización* de la vida, va encaminada a la facilitación de servicios microfinancieros a los hogares de bajos recursos, a través de programas de crédito, ahorros y seguros. Un esquema que aparentemente ha traído beneficios en algunos países son las Cuentas Individuales de Desarrollo (*Individual Development Accounts* o IDAs); en donde el gobierno empareja de manera monetaria los esfuerzos de los hogares.

En relación a la localización riesgosa, el gobierno puede facilitar esquemas de regularización de la propiedad, de vivienda progresiva y de infraestructura. Además, en este mismo sentido, una planeación urbana efectiva es crucial, para evitar los problemas

relacionados con los asentamientos irregulares. Los programas de reubicación son de utilidad, siempre y cuando se brinden facilidades para adquisición de una propiedad en el nuevo asentamiento²⁹.

Al respecto de la fragmentación social, el gobierno también tiene amplio margen de acción en los proyectos de reubicación de comunidades a otro espacio físico. En este tipo de decisiones, se debe tener cautela en las fricciones sociales que se pueden provocar. También, las tensiones sociales pueden ser prevenidas si los programas sociales consideran mecanismos democráticos, transparentes y participativos de asignación de recursos. Si los hogares tienen conocimiento de las reglas de operación y participan en la toma de decisiones, se facilita aceptar los resultados a pesar de que no se esté de acuerdo con los mismos.

Fortaleciendo la Capacidad de los Hogares

El gobierno puede fortalecer la capacidad de respuesta de los hogares de bajos recursos mediante la promoción a la creación de activos. Se puede dotar a los hogares de herramientas que les permitan afrontar los choques. Como se había mencionado anteriormente, mientras más y mejores activos posea un hogar, menos vulnerable es. Por una parte, se puede fomentar la creación de activos materiales que faciliten la adquisición de patrimonio. Por ejemplo, mediante el crédito para vivienda o facilidades para la compra o renta de maquinaria o insumos para la producción. También, se pueden fortalecer los activos que brindarían un beneficio más a largo plazo, por ejemplo mediante programas de formación de capital humano (educación, nutrición, salud).

²⁹ Algo que no sucede en todos los casos; en La Alianza, por ejemplo, se reubicó a centenares de familias sin brindárseles un techo donde establecerse.

En este trabajo se presenta la convicción de que la pobreza se puede reducir mediante la creación de activos. Se parte del argumento que la pobreza se puede aliviar al crear activos, pues los otros dos elementos inherentes a la unidad doméstica, ciclo de vida y solidaridad interna, son factores de índole privada en donde el gobierno está involucrado de manera parcial. Aunque el gobierno pueda incidir mediante algunos programas en la planeación familiar o los valores de igualdad de género, la vía más efectiva para reducir la pobreza que no traspasa la privacidad de la unidad doméstica y que respeta su racionalidad en la toma de decisiones, es el fomento a la creación de activos.

Aquí se concibe el papel del gobierno como promotor de la creación de activos y al sujeto como un agente activo que desarrolla esfuerzos por mejorar sus condiciones de vida. Al reconocer que los hogares en pobreza urbana son entes activos en la medida que las condiciones estructurales se los permiten, el gobierno debe buscar entonces romper las trabas que enfrentan los hogares. El esquema propuesto para incluir el concepto de vulnerabilidad en el diseño de política social parte de tener confianza en que será de utilidad para el alivio de la pobreza; sin embargo, una evaluación sobre el efecto de esta concepción en la reducción de la pobreza sería un trabajo posterior.

Es importante mencionar que a la par de la disminución de los factores que provocan riesgos en los hogares y del fortalecimiento de su capacidad de respuesta, el gobierno debe llevar a cabo reformas estructurales a nivel macro. Es decir, mientras no exista un mercado laboral que de cabida a estos sectores, la formación de capital humano no se traducirá en beneficios reales para los hogares. Es crucial encausar los esfuerzos de política social, política económica y reformas del Estado hacia el mismo rumbo, de manera que se pueda fomentar un verdadero desarrollo en México.

Áreas de Acción para el Gobierno en el Combate a la Pobreza

Como se expresó anteriormente, el gobierno en su promoción al combate a la pobreza puede enfocarse a disminuir los riesgos o bien a impulsar la capacidad de respuesta de los hogares ante su vulnerabilidad. Sin embargo, para demarcar las áreas de acción del gobierno en el combate a la pobreza, es también pertinente tomar en cuenta las tres dimensiones en las cuales la vulnerabilidad se relaciona con la pobreza urbana: dependencia del efectivo, localización riesgosa y fragmentación social. A continuación se examina hacia cuál o cuáles de estas dimensiones dirige sus esfuerzos la política social mexicana. De esta forma, es posible demarcar algunas recomendaciones de política pública en las áreas que no están siendo parcial o completamente atendidas.

Al analizar los esfuerzos de los hogares, se presentan varios escenarios posibles. En el primero, los hogares encaminen la mayoría de sus esfuerzos a buscar aumentar sus ingresos mediante la inserción de más miembros al mercado de trabajo o mediante el incremento de las horas trabajadas ya sea en el mismo empleo o en varios. El papel del gobierno deberá entonces buscar la canalización de los esfuerzos realizados mediante actividades complementarias a las ya desarrolladas por los hogares en la comunidad, tales como capacitación para oficios, establecimiento de ferias para venta de los productos elaborados, vinculación de los servicios ofrecidos a otras comunidades. Un ejemplo en México de un programa encaminado a esto es el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, que promueve las actividades productivas de aquéllos excluidos del sistema financiero tradicional.

En cuanto a localización riesgosa, es muy difícil que los hogares elaboren estrategias para prevenir la vulnerabilidad derivada de esto; más que nada son estrategias para aliviar el impacto de los riesgos latentes. En cuestiones de infraestructura, de sistemas de comunicación y transporte o de la distribución del uso de suelo, los hogares no pueden hacer mucho. La responsabilidad para disminuir esta dimensión de la relación entre vulnerabilidad económica y pobreza urbana recae en su mayoría en el gobierno como promotor de infraestructura, de buscar la vinculación, manejar el ordenamiento territorial. El gobierno también puede reducir la vulnerabilidad de los hogares derivada de la localización riesgosa mediante el desarrollo de programas de vivienda y regularización de la propiedad. Los principales programas gubernamentales encaminados a reducir los riesgos de la localización riesgosa son Hábitat y el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa”.

La fragmentación social incide de gran medida en la vulnerabilidad de los hogares en pobreza urbana. A pesar de que los estudios sobre estrategias de supervivencia desarrollados durante la década de los ochenta sostenían que los lazos sociales fungían como el principal mecanismo que utilizaban los hogares para salir adelante, el panorama actual ha cambiado. Algunos estudios recientes (González de la Rocha, 2003b) y el ejemplo de La Alianza demuestran que existen diversas fricciones sociales que inciden en los patrones de vida de los hogares en pobreza urbana. Tomando en cuenta que gran parte de la tensión social se debe a la falta de arraigo derivada de la migración o la reubicación forzada, el gobierno debe llevar una mejor planeación en este tipo de decisiones y establecer la infraestructura necesaria antes de mover a las personas.

Es crucial que el gobierno considere no solamente los contenidos de los programas sino las formas en cómo se llevan a cabo. Se debe tener cautela en la implementación de los programas sociales para evitar fricciones surgidas de la asignación de recursos, a través de procesos de toma de decisiones democráticos, transparentes y participativos. Actualmente, se puede decir que no existen programas de política pública encaminados a fortalecer los lazos sociales y que incluso algunos de ellos pudiesen empeorar la fragmentación social. Por ejemplo, la asignación de becas OPORTUNIDADES puede desatar envidias entre hogares beneficiarios y no beneficiarios o las transferencias del Programa de Atención al Adulto Mayor pudiesen conducir a abusos de parte de otros miembros de la familia para con los receptores.

Al considerar el marco conceptual de vulnerabilidad, el diseño de la política social puede identificar los factores que inciden en perpetuar las condiciones de pobreza de los hogares. Además, al reconocer los esfuerzos que realiza la unidad doméstica es posible potenciar sus capacidades y complementar sus carencias. Partiendo del marco conceptual de vulnerabilidad, la responsabilidad del gobierno es reducir las limitaciones estructurales que impiden a los hogares desarrollar sus estrategias para salir adelante. Sin embargo, para lograr que el marco conceptual de vulnerabilidad pueda ser realmente de utilidad en el diseño de política social, es crucial tomar en cuenta la complejidad del sector público en México. Esta compleja realidad debe contemplar tanto los actores involucrados como el marco legal inmerso en el quehacer de la política social en México. En el siguiente apartado se profundiza sobre los elementos involucrados en el diseño e implementación de la política social, especificando para el programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social.

IV. TRASLADANDO EL MARCO CONCEPTUAL DE VULNERABILIDAD A LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA: EL CASO HÁBITAT

La política social y la academia en México han tratado de complementar sus esfuerzos por tener una mejor comprensión sobre la pobreza y diseñar estrategias para su combate. El tema de vulnerabilidad ha estado ampliamente desarrollado por más de tres décadas en México y ha planteado una perspectiva muy académica sobre las estrategias de supervivencia de los hogares en pobreza urbana. Sin embargo, la academia ha carecido de capacidad para trasladar de manera efectiva el marco conceptual de vulnerabilidad al diseño de política social en México. Probablemente, esta limitación se debe a que no se ha considerado la complejidad del sector público y los diversos elementos inmersos en el diseño de política social. Aquí se expone esta compleja realidad visualizada en el programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social³⁰.

A continuación se analiza la forma en que un programa social, Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social, puede contemplar el marco conceptual de vulnerabilidad antes expuesto. Para esto, primero se exponen los objetivos y el funcionamiento de este programa. Como segundo paso, se examinan qué elementos del marco conceptual de vulnerabilidad están siendo considerados en el diseño e implementación de Hábitat. Finalmente, se reconoce la complejidad de la política pública y se presentan los diversos actores inmersos en la operación de este programa. Como se había mencionado con

³⁰ Cabe mencionar que la perspectiva sobre la cual se analiza la toma de decisiones en política pública es la visión institucional del sector público. La aproximación institucional explica la toma de decisiones y el actuar de la política pública mediante un enfoque en las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y el marco legal involucrados en los procesos de diseño e implementación de programas. Esta aproximación contrasta con otros paradigmas como el pluralista-elitista que basa su explicación en la distribución del poder entre grupos sociales; el neo-marxista que explica el actuar político mediante la lucha de clases; el de etapas, que observa a la política pública como una serie de sucesos; o el de discurso político, que concentra su enfoque en la comunicación y el lenguaje utilizado en el sector público. Para mayores detalles sobre los diferentes paradigmas que explican la política pública, se recomienda revisar el trabajo de Wayne Parsons (1996).

anterioridad, se toma el caso del programa Hábitat por ser uno de los ejes centrales más recientes de la política social mexicana encaminado a disminuir la vulnerabilidad de los hogares en pobreza urbana.

Hábitat: Objetivos y Funcionamiento

El Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social busca promover el desarrollo de los hogares viviendo en pobreza urbana. Según sus reglas de operación, el programa Hábitat busca “contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables, dotados de memoria histórica y proyecto de futuro” (2004, p. 15). Hábitat contempla la implementación de diversos programas sociales y de desarrollo urbano, incluyendo mejoramiento de infraestructura, equipamiento, ordenamiento territorial, mejoramiento ambiental, impulso a la vivienda, prevención de desastres y desarrollo comunitario.

De acuerdo con las reglas de operación del Programa Hábitat (2004), la población objetivo de esta serie de acciones son aquellos hogares en condiciones de pobreza de patrimonio, según la definición de la SEDESOL, asentados en las zonas urbanas del país. Dentro de cada zona urbana, se identifican polígonos que requieren especial atención, determinados mediante la georeferenciación de bloques de hogares en condiciones de marginación. De esta manera, se incluyen los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir sus necesidades de alimentación, educación, salud, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

Hábitat tiene tres vertientes principales sobre las cuales establece sus operaciones, de acuerdo a las necesidades del contexto: la Fronteriza que atiende zonas localizadas tanto en la

frontera norte como en la frontera sur del país; la Vertiente General que atiende las zonas urbanas del resto del país y la Vertiente Centros Históricos, que busca la revitalización de aquellos lugares inscritos en la lista de patrimonio cultural de la UNESCO. Los proyectos que el programa desarrolla en cada una de las tres vertientes, están vinculados de tal forma que se promuevan acciones integradas de combate a la pobreza urbana.

Para cada una de estas tres vertientes, Hábitat desarrolla una vasta gama de esfuerzos, divididos en siete modalidades. (1) Superación de la pobreza urbana mediante la provisión de servicios sociales y de desarrollo comunitario, (2) oportunidades laborales para las mujeres, a través del impulso a proyectos productivos o de su inserción al mercado laboral (3) mejoramiento de los barrios, contemplando inversión en infraestructura y servicios básicos (4) ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental, a través de la prevención de desastres naturales, (5) planeación urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat, mediante el apoyo a instrumentos e instancias dirigidas a impulsar iniciativas de desarrollo local, (6) suelo para vivienda social, proveyendo incentivos a los gobiernos estatales y municipales para la adquisición de suelo destinado a asentamientos de los hogares en pobreza patrimonial y (7) equipamiento urbano e imagen de la ciudad, apoyando a través de provisión o rehabilitación del equipamiento y mobiliario urbano, así como el desarrollo de programas destinados a fortalecer la identidad cultural y el arraigo de las comunidades.

Con respecto a la modalidad de reducción de la pobreza urbana, las acciones que Hábitat promueve incluyen brindar capacitación, instalar talleres o centros de producción, apoyar la obtención de fuentes de ingreso y fomento a la titulación de activos inmobiliarios. La modalidad de oportunidades para las mujeres incluye la instalación de Casas de Atención Infantil para brindar atención a los infantes durante las jornadas laborales de las madres,

desarrollar programas de prevención a la violencia intrafamiliar, así como capacitación y asesoría con respecto a los derechos de las mujeres. En cuanto al mejoramiento de los barrios, Hábitat contempla la introducción o mejoramiento de redes de agua potable, drenaje, electricidad, vialidad y alumbrado público, pavimentación, construcción o mejoramiento de Centros de Desarrollo Comunitario, construcción de estancias para adultos mayores y construcción o remodelación de áreas comunes, plazas, jardines y espacios destinados a actividades deportivas o culturales.

La modalidad de suelo para vivienda social contempla el brindar incentivos a los gobiernos locales y estatales para la adquisición de suelo destinado a vivienda social. En cuanto al ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental, Hábitat incluye acciones como programas de educación para la población sobre desastres naturales así como para el fortalecimiento de capacidad de respuesta de las autoridades locales, obras de mitigación de riesgo derivado de condiciones naturales, reubicación de hogares asentados en zonas peligrosas, proyectos de educación ambiental y sanitaria y construcción de infraestructura para la recolección y tratamiento de desechos sólidos domésticos. Con respecto a la modalidad de planeación urbana, las acciones que se llevan a cabo son la creación de las Agencias de Desarrollo Hábitat como mecanismos de participación civil en los proyectos de combate a la pobreza urbana, elaboración de estudios para comprender y aliviar la pobreza, formulación de planes de desarrollo comunitario, capacitación y fortalecimiento de las capacidades institucionales tanto de dependencias gubernamentales como de organizaciones civiles y llevar a cabo la coordinación intersectorial e intermunicipal en los proyectos. Finalmente, las acciones que se llevan a cabo para la modalidad de equipamiento urbano e

imagen de la ciudad tienen que ver con la protección y revitalización de centros históricos y patrimoniales, rescate de fachadas y rehabilitación de calles e inmuebles.

¿Es Hábitat un Programa Basado en el Marco Conceptual de Vulnerabilidad?

El programa Hábitat busca aliviar la pobreza urbana y a pesar de que su objetivo principal no es explícitamente reducir la vulnerabilidad de los hogares, al analizar sus objetivos particulares y las acciones que lleva a cabo es posible dictaminar que este programa está basado en cierta medida en el marco conceptual de vulnerabilidad. Para poder examinar en qué medida Hábitat contempla el marco conceptual de vulnerabilidad, aquí se analiza cada uno de los componentes propuestos anteriormente: una definición de vulnerabilidad donde los hogares son agentes activos cuya acción está limitada por factores de riesgo, las estrategias que desarrollan las unidades domésticas para manejarlos, tres dimensiones de donde se deriva la vulnerabilidad de los hogares en pobreza urbana (localización riesgosa, dependencia del efectivo y fragmentación social) y el papel del gobierno en el combate a la pobreza.

En el marco conceptual propuesto anteriormente, se definió la vulnerabilidad como la sensibilidad de un hogar a sufrir alteraciones en sus patrones de ingreso y gasto. Esta sensibilidad implica, por una parte, factores que implican riesgos y por otra, la capacidad de los hogares para manejarlos. En las reglas de operación de Hábitat se manifiesta que los hogares en pobreza afrontan riesgos derivados de “la expansión desordenada de las ciudades”, de la falta de planeación urbana y de la poca capacidad económica de los hogares por establecerse en zonas menos riesgosas (2004, p. 12). Con respecto a los factores que presentan riesgos a los hogares en pobreza urbana, incidiendo en su vulnerabilidad, el

programa Hábitat (2004) enfatiza las amenazas de origen natural así como aquellas relacionadas con un difícil acceso, infraestructura escasa o nula, viviendas inseguras y las condiciones de insalubridad, inundaciones y hundimientos. Hábitat, también reconoce que las restricciones del mercado laboral son factores de riesgo para los hogares en pobreza urbana, por lo que promueve la capacitación y la integración de sus miembros, en especial de las jefas de familia, a actividades productivas. Con respecto a la política social o al repliegue del Estado, Hábitat no hace referencia, siendo factores que inciden en la vulnerabilidad de los hogares.

Como se había planteado anteriormente, además de los factores externos a la unidad doméstica como las condiciones naturales, el mercado laboral o la política social, existen factores inherentes a la unidad doméstica que inciden en su vulnerabilidad. Con respecto a éstos, Hábitat no contempla el ciclo doméstico pero sí las relaciones de poder al interior del hogar, enfocando proyectos para empoderar a las mujeres. Los proyectos enfocados a la mujer manejados por Hábitat están dirigidos a mostrarles sus derechos, a brindarles capacitación y opciones productivas, al fortalecimiento de los valores de igualdad y liderazgo.

Los activos son también un factor indispensable al examinar los factores inherentes a la unidad doméstica que inciden en su vulnerabilidad, o específicamente en su capacidad de respuesta ante los riesgos externos. Hábitat reconoce la importancia de los activos, especialmente del capital humano, del capital social y de la vivienda. En cuanto al capital humano, Hábitat incluye capacitación en artes y oficios y educación técnica para mujeres, personas de la tercera edad y personas con discapacidad; también contempla la instalación de escuelas-taller y casas de oficios. Con respecto al capital social, en la mayoría de sus

modalidades, Hábitat contempla proyectos de desarrollo comunitario, de promoción de redes sociales vecinales y familiares, de reducción de violencia, de formación de identidad y arraigo y de reforzamiento del patrimonio cultural de las comunidades. En relación a la vivienda, Hábitat reconoce que es uno de los principales activos productivos y por ello promueve tanto la construcción y rehabilitación de viviendas como la titulación de las propiedades.

El marco conceptual de vulnerabilidad contempla a los hogares en pobreza urbana como agentes activos que desarrollan una serie de estrategias para manejar los riesgos. La concepción sobre la cual se fundamenta Hábitat es que los hogares en condiciones de pobreza poseen “iniciativas, recursos, energía y compromiso a la transformación y mejoramiento del hábitat” (*Ibidem*, p. 13). Por ello, las Agencias de Desarrollo Hábitat que se instalan son formas de trabajo de “abajo hacia arriba”, es decir, parten de las iniciativas de los residentes locales. Sin embargo, a pesar de que Hábitat reconoce que los hogares poseen conocimientos y energía para salir adelante, no examina con detalle la manera en que éstos movilizan sus activos. Así, sería relevante que este programa utilizara el esquema analítico propuesto en este trabajo anteriormente, en donde se examinan las tres dimensiones de donde se deriva la vulnerabilidad de los hogares en pobreza urbana y hacia cuáles de estas dimensiones encaminan sus esfuerzos.

Con respecto a estas tres dimensiones, dependencia del efectivo, localización riesgosa y fragmentación social, es evidente que Hábitat hace énfasis en las dos últimas. La mayoría de las propuestas de este programa van encausadas a reducir los riesgos de la localización riesgosa, incluyendo desastres naturales, problemas ambientales, falta de títulos de propiedad, condiciones precarias de vivienda o falta de infraestructura. También, existen

algunos proyectos dirigidos a mejorar la fragmentación social, a través del desarrollo comunitario y formación de arraigo e identidad. La dimensión de la dependencia del efectivo se encuentra en menor medida dentro de Hábitat, pues si bien se reconoce que los hogares en pobreza urbana poseen ingresos menores y en su mayoría de tipo volátil, el programa no promueve acciones directas de empleo o de provisión de crédito.

El marco conceptual de vulnerabilidad propone que papel del gobierno será disminuir los riesgos externos a los hogares y equipar a las unidades domésticas para hacer frente a éstos. El marco conceptual sobre el cual se desarrolla Hábitat comprende una relación eficiente entre el gobierno y los hogares de bajos recursos, pues el gobierno contribuirá a reducir los riesgos derivados del contexto y a potenciar los esfuerzos que los hogares desarrollan. Hábitat hace “especial énfasis en los esfuerzos encaminados tanto a reducir el grado de exposición de los hogares pobres frente a las amenazas de origen natural (...) y a mejorar la capacidad de respuesta de las comunidades” (2004, p. 12).

Sin embargo, los proyectos que Hábitat propone no contemplan un diagnóstico previo sobre las estrategias que los hogares desarrollan para manejar los riesgos de la dependencia del efectivo, la localización riesgosa y la fragmentación social. De no considerar realmente los esfuerzos que los hogares llevan a cabo, Hábitat incurriría en el error de mantener la visión de los hogares como agentes activos como un mero discurso y no contemplarlos realmente en el diseño e implementación de los proyectos. Es crucial que las Agencias de Desarrollo Hábitat realmente incluyan la visión de los protagonistas de las comunidades, sus propuestas e incluso formen parte del diseño y operación diaria de los proyectos. De esta manera, se establecería de forma integral el marco conceptual de vulnerabilidad.

Así, es pertinente examinar si el programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social maneja ciertos elementos del marco conceptual de vulnerabilidad no solamente en su contenido, sino también en su forma de operación. Hábitat establece mecanismos de operación basados en la focalización y la corresponsabilidad de los hogares que reciben el beneficio. Además, se propone la transparencia en los procesos de asignación de recursos y la corresponsabilidad de las diferentes instancias gubernamentales y no gubernamentales involucradas en cada uno de los proyectos. Sin embargo, una vez más, el sentido de los hogares como entes activos que desarrollan estrategias de supervivencia debe trasladarse a las decisiones operativas, por ejemplo en la definición de los polígonos atendidos o en las reglas de operación de cada proyecto. Además, dado que Hábitat es un programa que opera a través de la vinculación de diversas agencias tanto gubernamentales como no gubernamentales, la inclusión del marco conceptual de vulnerabilidad como ideología de política social puede dificultarse. A continuación se examina la compleja realidad del actuar de Hábitat.

La Compleja Realidad de la Política Pública en México

Para trasladar el marco conceptual de vulnerabilidad a la política pública es indispensable tomar en consideración los diversos actores involucrados en las diversas etapas del análisis de política pública. Debido a que la toma de decisiones en política pública involucra un proceso de elección entre diversas opciones, (Parsons, 1996), es crucial tener en cuenta los diversos agentes que pueden moldear este proceso. Los actores gubernamentales y no gubernamentales están inmersos en el proceso de toma de decisiones desde que se reconoce y define una problemática. También, estos diversos actores están involucrados en

el establecimiento de un tema en la agenda pública. Más aún, es sobretodo en la implementación de los programas del sector público donde la acción e intereses de los diferentes agentes se hacen presentes. Como afirma Stella Theodolou (1995), “la implementación puede ser vista como la burocratización de la política pública” (p. 90). Dada la preponderante necesidad de considerar los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en el diseño de política social, a continuación se presentan aquéllos relacionados con la operación del programa Hábitat, específicamente en el contexto de la colonia La Alianza.

Dentro de los actores gubernamentales, son diversas las agencias que tienen ingerencia sobre la localización riesgosa de los hogares en pobreza urbana. Estas agencias son parte tanto del gobierno federal, como del estatal y del municipal y firman convenios de colaboración con Hábitat para poder ser candidatos a recibir los proyectos desarrollados por Hábitat. Como parte del gobierno federal, hay dos actores que están involucrados en las acciones que Hábitat desarrolle. Primero, en cuanto a la tenencia de la tierra, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) es la agencia responsable de “regularizar la tenencia de la tierra urbana, en los asentamientos humanos irregulares ubicados en predios de origen social (ejidal y comunal) y de propiedad federal” (CORETT, 2005). La CORETT también es el órgano encargado de promover la adquisición de suelo y reservas territoriales y la reubicación de asentamientos irregulares en coordinación con los gobiernos estatales y locales. El segundo agente, relacionado con la adquisición de vivienda, es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). El INFONAVIT es el órgano encargado de proveer crédito para vivienda a

los trabajadores mexicanos, ya sea para la adquisición o mejoras a las unidades habitacionales.

A nivel estatal, existen diversos actores que delimitan el actuar del programa Hábitat. En Nuevo León, por ejemplo, la Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano es la entidad responsable de desarrollar los planes de desarrollo urbano, contemplando aspectos de usos de suelo, ordenamiento territorial, equipamiento y sistemas de comunicación y transporte. Con respecto a la facilitación para la adquisición de vivienda y mejoras a las condiciones de las unidades habitacionales, los agentes responsables en el estado son el Fideicomiso de Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY) y el Instituto de la Vivienda. La función de FOMERREY es dotar de terrenos a bajo costo y servicios a predios regularizados y facilitar a los hogares de bajos recursos la adquisición de patrimonio. FOMERREY impulsa el mejoramiento de la vivienda de interés social, mediante la provisión de pies de casa y paquetes de materiales. Por su parte, el Instituto de la Vivienda es la entidad que lleva a cabo la planeación y ejecución de programas de vivienda urbana para hogares de bajos recursos.

A nivel municipal también existen agentes con los cuales Hábitat debe tener trato. Por ejemplo, para el caso de Monterrey, existen dos secretarías que tienen responsabilidad directa en esta dimensión: La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Secretaría de Obras Públicas. La Secretaría de Desarrollo Urbano el Municipal es responsable, junto con la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado, de la planificación del ordenamiento territorial de manera que sea acorde al Plan Municipal de Desarrollo y al Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Monterrey 2020. En caso de invasiones territoriales, se lleva a cabo un procedimiento jurídico de desafectación ante el Congreso y en caso de que el fallo indique la

reubicación, la Secretaría de Desarrollo Urbano indica entonces qué territorio está disponible para dichos fines. Por su parte, en cuanto a manejar los riesgos derivados de la falta de infraestructura, es la Secretaría de Obras Públicas quien puede proveer servicios de pavimentación e infraestructura solamente cuando se han regularizado los terrenos.

Con respecto a los actores no gubernamentales involucrados en el proceso de formulación de política pública, con relación a la dimensión de la localización riesgosa, existen algunos grupos de gran relevancia. El programa Hábitat debe considerar la situación legal de la propiedad de la tierra. Por ejemplo, en el caso de La Alianza, los ejidatarios que realizaron el trazo de las parcelas y la venta de lotes juegan un papel de suma relevancia. Es necesario considerar que algunos de éstos incurrieron en infracciones legales pues vendieron lotes a particulares de manera indiscriminada, algunos en áreas verdes y algunos fueron revendidos a diferentes personas.

Otro actor no gubernamental que hay que tomar en consideración en la toma de decisiones de política pública son los medios. Los medios de información son un agente importante en el establecimiento de un tema en la agenda pública y en marcar pautas sobre la opinión de la sociedad con respecto al actuar del sector público. Una de las funciones primordiales de los medios es la definición de la realidad social (Cahn, Mathew, 1995) y de ahí puede emanar la urgencia de determinados temas. De igual manera, la opinión de los medios sobre el gobierno actúa como incentivo para la rendición de cuentas del sector público hacia los ciudadanos, tanto aquéllos que participan en los proyectos de Hábitat como el público en general.

Ahora bien, además de reconocer que son diversos los agentes involucrados en el diseño de política social, es importante tomar en cuenta también el marco legal sobre el cual

se forja la acción del sector público. Aunque no es el objetivo principal de esta investigación, es pertinente presentar de manera breve el marco legal relacionado con la dimensión de la localización riesgosa. El marco legal es una dimensión de suma variedad y complejidad, pues están involucradas leyes, reglamentos y planes tanto a nivel federal como estatal y municipal. Por ejemplo, el Programa Hábitat basa su actuar con respecto al Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006 e integra criterios de la Ley de la Reforma Agraria, la Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos, la Ley de Desarrollo Urbano de cada entidad federativa, así como los planes estatales y municipales de desarrollo urbano, entre otra legislación. En el marco legal donde Hábitat opera y es regulado se pueden encontrar traslapes, vacíos e incluso contradicciones³¹. Por ejemplo, existen ambigüedades legales sobre casos como La Alianza, en donde se realizó el trazo de cuadras y áreas verdes o de uso común por el municipio sin considerar que varias familias estaban ya ubicadas en terrenos que compraron mediante tratos de compra-venta entre particulares. Existen algunas propiedades que quedaron en lo que después se denominó como áreas verdes y actualmente sus habitantes no tienen respuesta concreta por ninguna agencia gubernamental sobre el estatus legal de sus terrenos.

El Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social contempla en sus objetivos la reducción de la vulnerabilidad de los hogares en pobreza urbana, tratando de mejorar el impacto que las restricciones de ingreso, el ordenamiento territorial, la vivienda y las problemáticas de la urbanización no planeada tienen en las condiciones de vida de estos hogares. Su diseño deja entrever que no solamente se enfoca a reducir los riesgos de la pobreza urbana, sino también a fomentar el desarrollo de las capacidades de los hogares para

³¹ Sería un ejercicio interesante analizar el funcionamiento de la administración pública, examinando con detalle las irregularidades del marco legal sobre el cual está regido el actuar y cada uno de los proyectos de Hábitat.

enfrentarlos. Hábitat trata de impulsar la capacidad de respuesta de la unidad doméstica ante los riesgos que enfrentan especialmente a través de la promoción del capital humano, el capital social y la vivienda como activos.

Sin embargo, debido a que el programa Hábitat opera a través de la vinculación de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales, es indispensable tener presente que el quehacer de la política pública es complejo. Es importante considerar que son múltiples las agencias involucradas en la implementación del programa, así como diverso el marco legal donde se asienta el actuar del mismo. Por ello, si se desea contemplar el marco conceptual de vulnerabilidad en el diseño de programas sociales, es pertinente también buscar la manera de que el marco conceptual sea trasladado a cada uno de los agentes inmersos. De esta forma, se podría proponer una política de combate a la pobreza más coordinada en términos ideológico-conceptuales.

Sin embargo, más allá de los desbalances que pudiera tener la administración pública y las dificultades de la implementación de los programas sociales, el principal reto para incluir el marco conceptual de vulnerabilidad en la política social mexicana reside en promover la visión de la relación entre el sujeto y el gobierno en todos los procesos gubernamentales. Es decir, el concepto de vulnerabilidad en la política pública no debe quedarse en el reconocimiento de que los hogares son vulnerables ante factores externos. Más allá, una política social fundamentada en el concepto de vulnerabilidad debe ser congruente al pensar que el ciudadano es un agente racional y activo no solamente en sus decisiones privadas sino también en el ámbito público. No basta con diseñar los programas sociales bajo esta concepción; al reconocer al hogar como ente activo, se le debe incluir en

cada una de las etapas de la política pública, desde el diseño hasta la evaluación de la política pública.

V. CONCLUSIONES

La política social en México requiere de seguir buscando una mejor comprensión sobre la pobreza para poder así lograr desarrollar mejores programas enfocados a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos. Los niveles de pobreza y desigualdad presentes en nuestro país hacen evidente la urgencia de continuar mejorando en nuestro entendimiento del fenómeno así como en el diseño de la política social. Además, esta intención por complementar el marco conceptual sobre vulnerabilidad se inserta en un contexto de múltiples cambios en México. El proceso de democratización que se está llevando a cabo en nuestro país nos lleva a la reflexión sobre la validez y efectividad de los sistemas políticos y económicos actuales. Ante unos sistemas que no han logrado promover la reducción de la pobreza de manera sustancial, es posible proponer otra pieza en la concepción del fenómeno.

Aquí se argumenta que parte de las limitaciones en los resultados de la política social se derivan de que se tiene una concepción todavía parcial sobre la realidad de los hogares de bajos recursos. Así, se ha propuesto en este trabajo una visión sobre la política social en México fundamentada en el marco conceptual de vulnerabilidad. La vulnerabilidad económica se refiere a la sensibilidad de los hogares a sufrir alteraciones en sus patrones de ingreso y gasto. En un contexto de pobreza urbana y en una situación de relativa estabilidad económica y política, es posible examinar los elementos que limitan la capacidad de los hogares de salir adelante. Estos elementos se derivan del contexto inmediato derivado de los rasgos distintivos de la pobreza urbana: dependencia del efectivo, localización riesgosa y fragmentación social.

Los estudios empíricos sobre el tema han estado enfocados a la dimensión del ingreso y han descuidado el análisis sobre la forma en que la localización riesgosa o la fragmentación

social³² inciden en la vulnerabilidad de la unidad doméstica. En un contexto de pobreza urbana, la localización riesgosa y la fragmentación social, al igual que la dependencia del efectivo, inciden en gran medida en los patrones de ingreso y gasto de los hogares. De igual forma, las estrategias que los hogares desarrollan no van encaminadas solamente a disminuir su dependencia del efectivo, sino también a manejar la incidencia que la localización riesgosa y la fragmentación social tienen en su vulnerabilidad.

El marco conceptual de vulnerabilidad provee información rica sobre los riesgos y las estrategias que desarrollan los hogares en pobreza urbana para afrontarlos, útil para la toma de decisiones en política pública. El marco conceptual de vulnerabilidad plantea a los hogares en pobreza urbana como agentes activos capaces de buscar su desarrollo y al gobierno como promotor de la disminución de los riesgos y potenciador de las capacidades de los hogares. Así, mediante la identificación de las dimensiones hacia las cuales los hogares enfocan sus esfuerzos y los riesgos que éstos enfrentan, el gobierno puede establecer áreas prioritarias de acción.

El objetivo principal de este trabajo fue proponer un complemento al marco conceptual sobre vulnerabilidad. Para esto, primero se examinó la importancia del marco conceptual de vulnerabilidad para la política social mexicana. Después, se desarrolló una revisión crítica de la literatura existente y se planteó un complemento al marco conceptual. Este complemento se desarrolló mediante un esquema para analizar los riesgos que los hogares en pobreza urbana enfrentan, derivados de estas tres dimensiones, así como las estrategias que éstos desarrollan para manejarlos. Ahí se expresan algunas formas en que este esquema puede ser de utilidad para el diseño de política pública encaminada al combate

³² Irónicamente, Caroline Moser afirma que mientras una de las características de la pobreza urbana es la fragmentación social, uno de los principales activos que los hogares de bajos recursos en zonas urbanas movilizan para salir adelante es el capital social.

a la pobreza. Finalmente, se examina si, dada la complejidad de la política pública, este marco conceptual de vulnerabilidad puede ser contemplado en los programas sociales en México, ejemplificando el caso del programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social.

La contribución que se buscó en este trabajo fue proponer un complemento al entendimiento sobre los hogares de bajos recursos y las formas en que el contexto de dependencia del efectivo, localización riesgosa y fragmentación social incide en su vulnerabilidad. Lo interesante es recabar esta información para conocer qué elementos están fuera del control de las familias y qué puede y debe hacer el sector público para promover el desarrollo de estos hogares. Así, se planteó también en este trabajo las maneras en que la política social en México puede contemplar el marco conceptual de vulnerabilidad para mejorar el diseño de los programas.

Tras este análisis, surgen diversas nuevas líneas de investigación que sería interesante desarrollar de manera posterior para complementar este estudio. Un primer complemento a este trabajo sería el desarrollo de una herramienta para medir los factores de riesgo a los cuales se enfrentan los hogares en pobreza urbana, provenientes de la dependencia del efectivo, la localización riesgosa y la fragmentación social. Otro elemento que sería un rico complemento al presente sería un examen sobre la dinámica que sucede al interior de la unidad doméstica y las maneras en que se definen los roles y se asignan los recursos.

VI. ANEXO 1. METODOLOGÍA

Para profundizar sobre la vinculación entre vulnerabilidad económica y pobreza urbana y para lograr un entendimiento de las estrategias que los hogares en pobreza urbana desarrollan para manejar la vulnerabilidad derivada de su contexto inmediato (dependencia del efectivo, localización riesgosa y fragmentación social), las concepciones teóricas fueron complementadas con trabajo de campo. Se decidió desarrollar el estudio mediante los métodos cualitativos de investigación, pues éstos contribuyen a capturar los procesos de toma de decisiones que no están implícitos en las mediciones cuantitativas. La metodología cualitativa de investigación conjunta la información observada por quien elabora el estudio con la información proveída de primera mano por quienes se desarrollan en la realidad estudiada (Estenberg, 2002). La observación participante brinda información de primera mano sobre el contexto inmediato, las características de la comunidad examinada como ejemplo y las interacciones sociales de los habitantes. Las entrevistas semi-estructuradas y estructuradas presentan información sustanciosa pues además de los contenidos, es posible examinar los valores y códigos culturales implícitos en el discurso.

El estudio fue delimitado en una zona de concentración de pobreza urbana dentro de la ciudad de Monterrey, Nuevo León: la Colonia La Alianza. Esta comunidad fue elegida por las condiciones socioeconómicas de sus habitantes; siendo una comunidad con un nivel de pobreza de patrimonio (Rojas García *et al*, 2002). Las condiciones de pobreza en las que viven las personas en esta colonia son evidentes: viviendas de madera, lámina, cartón y piso de tierra, basura apilada en los alrededores, bajos ingresos y bajos niveles de educación y salud. Además, enmarcar el estudio en La Alianza resulta interesante por ser un foco de atención por parte de los medios de comunicación, así como por parte del gobierno local,

estatal y federal. La Alianza se ha estado conformando como una de las principales zonas de concentración de pobreza dentro del Área Metropolitana de Monterrey a partir de los últimos 10 años. Además, desde los últimos dos años se han visto relativas mejoras tanto en infraestructura como en las condiciones de vida de la población debido al inicio de variados programas gubernamentales en la zona³³.

Como unidad de análisis para el estudio se decidió *a priori* tomar el hogar por ser la estructura básica en el ámbito socio-económico y porque gran parte de la información cuantitativa brinda un enfoque al nivel de hogar³⁴. Durante la realización del estudio se pudo comprobar, tanto de manera teórica como empírica, que la mayoría de las estrategias para manejar la vulnerabilidad son realizadas por la unidad doméstica y no tanto de manera individual o societal. El hogar ha sido definido como “un grupo consistente de personas que comparten la mayoría de los aspectos de consumo, acumulando y alojando un acervo común de recursos (incluyendo el trabajo) para asegurar su reproducción material” (Selby *et al*, 1990a, p. 51).

El conocimiento histórico de la comunidad se llevó a cabo revisión de información oficial, notas periodísticas entre al año 1999 y 2005 y diagnósticos sobre la colonia La Alianza elaborados por entidades académicas (Rojas García *et al*, 2002; SEDESOL, 2002). Éste fue complementado con la información obtenida a través de entrevistas casuales y estructuradas con habitantes de la comunidad. Fue de suma relevancia conocer la historia de La Alianza para examinar sus características como zona de pobreza urbana y sobretodo para encontrar las manifestaciones de la vulnerabilidad en los hogares de la comunidad.

³³ Por ejemplo, los servicios de electricidad y agua están siendo instados desde el mes de septiembre de 2004 en algunas zonas de la colonia; el programa TransMetro La Alianza comenzó a operar al inicio de la presente administración estatal y el programa Oportunidades inició en La Alianza en agosto de 2004.

³⁴ Incluyendo el Censo de Población y Vivienda del año 2000, la Encuesta Nacional de Empleo Urbano del año 2000 y la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares del 2002.

Para la selección de la muestra, se consideraron diversas zonas de la Colonia La Alianza, incluyendo el área más antigua que cuenta con un acceso más fácil y mejores condiciones de infraestructura, así como una zona más reciente cuya localización es más alejada y posee infraestructura precaria. Debido a que los choques a los patrones de ingreso y consumo de los hogares tienen un impacto diferenciado según el ciclo de vida del hogar, se eligieron solamente hogares en consolidación (González de la Rocha, 1986) para brindar mayor uniformidad a la muestra. Cabe mencionar que todos los hogares que fueron tomados como muestra durante el trabajo de campo son nucleares, consistente con el hecho de que la sociedad mexicana está prácticamente organizada en hogares nucleares.

La elección de los casos particulares fue con una muestra conveniente. Por la naturaleza etnográfica del estudio, la selección de los casos no fue de manera aleatoria; todas las entrevistas semi-estructuradas y algunas de las entrevistas estructuradas se llevaron a cabo con personas que estaban fuera de sus viviendas al momento de elaborar el trabajo de campo. Después se incluyó la técnica de la “bola de nieve” para realizar entrevistas a profundidad con otros informantes mediante referencias de informantes iniciales. En total, se entrevistaron a 12 mujeres y 7 hombres, todos ellos entre 24 y 45 años de edad.

El trabajo de campo consistió en visitas frecuentes a la comunidad durante los meses de julio de 2004 a abril de 2005. Durante los primeros seis meses se obtuvo información mediante 5 sesiones de observación participante, 16 entrevistas semi-estructuradas con habitantes de la comunidad. Con respecto a los informantes de éstas, 10 fueron mujeres y 6 hombres. De estas primeras herramientas cualitativas se hicieron notas de campo una vez que me retiré de la comunidad. En los meses subsiguientes, se incluyeron 3 historias de vida mediante entrevistas a profundidad que fueron grabadas y transcritas en su totalidad. Los

informantes de las entrevistas estructuradas fueron 2 mujeres y 1 hombre. El equipo de investigación estuvo conformado por equipos de 2 a 5 personas de diversa formación académica, ajenas a la comunidad de estudio. En todas las ocasiones, se informó el objetivo de la investigación. Solamente se elaboraron formas de consentimiento para las entrevistas estructuradas. El trabajo de campo incluyó en total aproximadamente 40 horas de visita y 50 horas de procesamiento y análisis de información.

Las preguntas de las entrevistas semi-estructuradas y estructuradas estuvieron basadas por una parte, en conocer su historia de vida desde la llegada a La Alianza y lo relacionado con empleo, vivienda, educación, salud y relaciones con los vecinos. Una vez obtenida esta información que brindaba un panorama general sobre los activos que posee la unidad doméstica, las entrevistas giraron en torno a “¿Cómo le hacen en su hogar para salir adelante?”. Cabe mencionar que los nombres presentados en esta investigación han sido cambiados para respetar la confidencialidad de los informantes. Además, las citas textuales obtenidas de entrevistas formales se marcan entre comillas y cuando se parafrasea la información indicada en entrevistas semi-estructuradas se señala el comentario con asteriscos.

El análisis de la información obtenida en el trabajo de campo fue elaborado mediante codificación abierta y cerrada, de forma manual. La codificación de los datos estuvo basada en comprender: (1) las características de los hogares, (2) los activos que cuentan, (3) las dimensiones de la pobreza urbana a las que se enfrentan y (4) las estrategias de manejo de vulnerabilidad económica que desarrollan.

Con respecto a las características de los hogares, se incluyó información demográfica y socioeconómica que sirvió para conocer los factores propios de la unidad doméstica que

inciden en su vulnerabilidad económica. Por ejemplo, se preguntó sobre número de habitantes en el hogar, edades, estado civil, grado de escolaridad, tipo de empleo, lugar de procedencia y principales ingresos y gastos. Las dimensiones del contexto inmediato, cuyos rasgos son de pobreza urbana, a las que se enfrentan los hogares en La Alianza, dependencia de la economía del efectivo, localización riesgosa y fragmentación social, fueron codificadas de acuerdo a una categorización obtenida a través de revisión bibliográfica. La definición de cada una de estas tres dimensiones se mencionó en la explicación del esquema analítico expuesto anteriormente.

Los activos fueron codificados como: trabajo (empleo remunerado y no remunerado), capital social (redes familiares, con vecinos, amistades o grupos religiosos), capital humano (educación o capacitación), vivienda (características de los materiales, espacio, servicios, forma en que adquirieron el terreno o construyeron la vivienda), bienes duraderos (equipo, maquinaria, enseres domésticos), bienes no duraderos (vestido, útiles escolares, artículos de uso personal). Sin embargo, el análisis de las estrategias que desarrollan los hogares se concentró sobre la movilización de solamente tres activos: trabajo, vivienda y capital social. Las estrategias que se analizaron en la codificación fueron aquéllas que recibieron mención explícita de los informantes, así como aquéllas identificadas en el actuar de los hogares, aún y cuando éstos no las reconocieran como tales.

Es importante mencionar que a pesar de que la metodología cualitativa brinda información sustanciosa sobre los fenómenos sociales, incluyendo los procesos, relaciones de poder, formas de asignación de recursos y toma de decisiones, también tiene limitaciones. Por una parte, es difícil contar con una medición exacta de los activos que los hogares poseen y del valor real que los activos tienen para ser transformados en bienestar. Por otro lado, es

también difícil obtener una medición sobre los riesgos que los hogares enfrentan y establecer escalas de qué elementos tienen una mayor incidencia en las condiciones de precariedad de los hogares. Estas limitaciones pueden ser complementadas con un estudio cuantitativo, que sería interesante desarrollar en un futuro como parte de un análisis mayor sobre elementos de riesgo y formas de enfrentar la vulnerabilidad económica.

VII. ANEXO 2. BREVE RESEÑA DE LA COLONIA LA ALIANZA³⁵

La Alianza se ubica en lo que fue el Ejido San Bernabé Topo Chico, alrededor de 35 kilómetros al nor-poniente del municipio de Monterrey. La Alianza ocupa una superficie de 455 hectáreas y alberga alrededor de 108,000 habitantes en 152 parcelas. Sus pobladores son provenientes en su mayoría de otros estados de México, especialmente de Zacatecas, San Luis Potosí y Coahuila. Los hogares son prácticamente nucleares y tienen una tasa de fecundidad de 2.3 hijos. El nivel de escolaridad es de aproximadamente 6 años y los habitantes de la comunidad participan en alguna actividad económica, ya sea como asalariados o fuera de la economía formal (Rojas García *et al*, 2002).

A principios de la década de los noventa, ante el acelerado crecimiento urbano y poblacional, algunas decenas de familias se fueron asentando en estos terrenos, entonces ejidales. Después de la reforma a la Ley Agraria (1993), los ejidatarios de San Bernabé Topo Chico obtuvieron el dominio pleno de las tierras y llevaron a cabo la parcelación, vendiendo la mayoría de los terrenos en una división arbitraria. Las familias que adquirieron estos terrenos fueron en su mayoría migrantes de otros estados de la República, quienes adquirieron los terrenos mediante trato directo con los dueños de las parcelas.

Durante la segunda mitad de la década de los noventa, los asentamientos humanos en la zona fueron aumentando de manera desordenada. Según algunos reportes e información proveída por habitantes de la comunidad, a partir del año 2000 se dieron ocupaciones repentinas por algunas familias que se hicieron de terrenos baldíos. No había claridad sobre la demarcación municipal entre Monterrey y Escobedo; el territorio ahora llamado La

³⁵ Esta reseña fue elaborada a partir de la revisión de notas periodísticas, desde 1996 a la fecha, en dos principales periódicos locales. Además, se complementó con otros estudios elaborados sobre la comunidad y mediante trabajo de campo.

Alianza quedaba precisamente ubicado entre los dos. A partir de este crecimiento, durante los años 2000 y 2001 se llevó a cabo una disputa legal entre estos dos municipios.

En julio del año 2000, el Congreso emitió una resolución que redefinía los límites entre Monterrey y Escobedo y brindó una extensión de 4,500 hectáreas a Monterrey³⁶, en donde habitaban entre 12 y 15 mil habitantes. El municipio de Escobedo reaccionó mediante la presentación de pruebas que avalaban que dichos terrenos formaban parte del municipio. Sin embargo, en noviembre de 2001, el Congreso estableció que Escobedo debía ceder las 37 colonias a Monterrey, dejando a las familias residentes en una situación de incertidumbre con respecto a la regularización de sus terrenos. Algunos residentes expresaron en aquél entonces que tenían esperanzas que este cambio agilizaría los trámites de regularización y la obtención de servicios. En este momento la situación adquirió un tono político, pues se volvió parte de las promesas de campaña municipales y estatales.

Desde que La Alianza pasó a manos del municipio de Monterrey, se convirtió en la zona principal a donde se han reubicado diversas familias antes establecidas en zonas de riesgo del Área Metropolitana, especialmente del Río Pesquería y de la Colonia Niño Artillero. Lo interesante es que no solamente el municipio de Monterrey movilizó familias a La Alianza, sino también Santa Catarina y Escobedo (El Norte, 2001a). Además, en el 2002, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT, organismo de nivel federal) realizó la expropiación de las áreas comunes y su venta a Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY, agencia de nivel estatal) para su fraccionamiento. Algunos de estos terrenos ya fraccionados han sido vendidos a nuevas

³⁶ Esta extensión contemplaba 16 colonias que pasaron de Escobedo a Monterrey, entre las cuales se encontraba La Alianza.

familias de bajos recursos, algunos movilizados de otras zonas de Monterrey y otros más que han inmigrado a Nuevo León.

VIII. ANEXO 3. ALGUNAS ESTRATEGIAS DE SUPERVIVENCIA EN LA ALIANZA

- La mayoría de las estrategias que los hogares están desarrollando buscan romper su dependencia de la economía del efectivo, mediante la obtención de diversas fuentes de ingreso.
- La mayoría de las estrategias enfocadas a disminuir la vulnerabilidad derivada de la dependencia del efectivo son reactivas pues los informantes argumentaron buscar obtener más ingresos para tratar de cubrir sus gastos. Ninguno de los hogares entrevistados afirmó tener capacidad para tener ahorros en efectivo (lo cual sería de índole preventivo al riesgo).
- Una práctica común entre los residentes de La Alianza para diversificar su ingreso es la utilización de la vivienda como medio de producción o provisión de servicios. Esta estrategia incide también en disminuir su localización riesgosa, pues existe el interés por mantener la vivienda en buen estado reduce los riesgos derivados de la insalubridad.
- Los habitantes de La Alianza tienen interés por manejar la vulnerabilidad derivada de la localización riesgosa, especialmente mediante la búsqueda por regularizar su propiedad.
- Otra estrategia que desarrollan los hogares en La Alianza para manejar la vulnerabilidad ligada a la localización riesgosa es la obtención de servicios de manera clandestina. Sin embargo, esta estrategia sirve para manejar su vulnerabilidad a corto plazo, pues se fomentan otro tipo de costos y riesgos derivados de la ilegalidad.

- El trabajo es el principal activo movilizado por los hogares en La Alianza dependen del ingreso monetario más que del intercambio de favores y es incluso el activo más valorado. Entre los hogares entrevistados, prácticamente no existen estrategias por fomentar el desarrollo de capital social en la comunidad.
- Después del empleo, la vivienda es el activo más valorado. Los informantes afirmaron que su interés por migrar a La Alianza, a pesar de tener condiciones adversas, fue el obtener una casa propia. Además, la vivienda sirve como lugar de producción de ingreso.
- A pesar de que los hogares saben que están expuestos a esta dinámica, prefieren continuar migrando de zonas rurales a zonas urbanas en búsqueda de oportunidades de empleo mejor remunerado.

IX. BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Félix (2003). *La familia en los estudios de población en América Latina: estado del conocimiento y necesidades de investigación*. Papeles de Población. El Colegio de la Frontera Norte.

Alarcón, Diana (2003). "Income Distribution and Poverty Alleviation in Mexico: A Comparative Analysis"; en Middlebrook, K. y E. Zepeda (2003). Confronting Development. Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges. Estados Unidos: Stanford University Press y Center for US-Mexican Studies.

Altimir, Oscar (1996). "Desigualdad, Empleo y Pobreza en América Latina: Efectos del Ajuste y del Cambio en el Estilo de Desarrollo"; en Tokman, Víctor y Guillermo O'Donnell. Pobreza y Desigualdad en América Latina. Argentina: Paidós.

Alwang, Jeffrey y Paul Siegel (1999). "An Asset-Based Approach to Social Risk Management: A Conceptual Framework". *Social Protection Discussion Paper Series 9926*. Estados Unidos: Banco Mundial.

Baharoglu, Deniz y Christine Kessides (2004). "Urban Poverty"; en Banco Mundial. Poverty Reduction Strategy Sourcebook. Disponible en: www.worldbank.org. Revisado el 12 de septiembre de 2004.

Banco Mundial (1996). "How Do the Urban Poor Manage in an Economic Crisis?" *Finance & Development*.

Bazán, Lucía (1998). "El Último Recurso: Las Relaciones Familiares como Alternativas Frente a la Crisis". Ponencia para LASA98, Chicago.

Boltvinik, Julio (2003). "Conceptos y Métodos para el Estudio de la Pobreza". *Comercio Exterior*. Vol. 53. No. 5.

Bourgois, Philippe (1996). In Search of Respect: Selling Crack in El Barrio. Estados Unidos: Cambridge University Press.

Cahn, Mathew (1995). "The Players: Institutional and Noninstitutional Actors in the Policy Process"; en Theodolou, S. y M. Cahn. Public Policy: the Essential Readings. Estados Unidos: Prentice Hall.

CEPAL (2002). "Vulnerabilidad Sociodemográfica: Viejos y Nuevos Riesgos para Comunidades, Hogares y Personas". Brasil. Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/Poblacion/6/LCR2086/LCR2086_ind.pdf. Revisado el 12 de abril de 2004.

Cobb, R. y C. Elder (1995). "Issues and Agendas"; en Theodolou, S. y M. Cahn. Public Policy: the Essential Readings. Estados Unidos: Prentice Hall.

Consejo de Desarrollo Social de Nuevo León (2004). Enfoques para Determinar la Pobreza en Nuevo León. Disponible en:

http://www.nl.gob.mx/pics/pages/plan_documentos.base/POBREZAENNUVOLEON.pdf. Revisado en mayo de 2005.

Consejo Nacional de Población (2001). "Vulnerabilidad Sociodemográfica"; en CONAPO. La Población de México en el Nuevo Siglo. México: CONAPO.

Cordera, R. y E. González (1991). "Crisis and Transition in the Mexican Economy"; en González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar Latapí. Social Responses to Mexico's Economic Crisis of the 1980s. Estados Unidos: Center for the US – Mexican Studies. University of California.

Cortés, Fernando (2005). "¿Disminuyó la Pobreza? México 2000 – 2002". México: SEDESOL. Serie Documentos de Investigación, 21.

Cortés, Fernando *et al* (2002). "Evolución y Características de la Pobreza en México en la Última Década del Siglo XX". México: SEDESOL. Serie Documentos de Investigación, 2.

Coudouel, Aline *et al* (2004). "Medición y Análisis de la Pobreza"; en Banco Mundial. Poverty Reduction Strategy Sourcebook. Disponible en: www.worldbank.org. Revisado el 12 de septiembre de 2004.

Damián, Araceli y Julio Boltvinik (2003). "Evolución y Características de la Pobreza en México". *Comercio Exterior*. Vol. 53. No. 6.

De León, Peter (1992). "The Democratization of the Policy Sciences". *Public Administration Review*. Vol. 52. No. 2.

Del Bosque, Jorge y Ricardo Murguía. Secretaría de Obras Públicas de Monterrey. Entrevista realizada el 28/09/04.

De la Rosa, Martín. 1990. *Estrategia Popular para Tiempos de Crisis*; en De la Peña, Guillermo et al. Crisis, Conflicto y Sobrevivencia. Estudios sobre la Sociedad Urbana en México. México: Universidad de Guadalajara / CIESAS.

De Luna Flores, Américo. Unidad de Asuntos Jurídicos. Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY). Entrevista realizada el 21/09/04.

Denton, Nancy (2001). "Housing as a Jeans for Asset Accumulation: A Good Strategy for the Poor?"; en Shapiro, Thomas y Edward Wolff. Assets for the Poor. Nueva York: Russell Sage.

Duclos, Jean-Yves (2001). “Problemas de medición de vulnerabilidad y pobreza para políticas sociales”. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social. Estados Unidos: Banco Mundial.

Duflo, Esther (2003). “Poor but Rational?” Estados Unidos. MIT. Disponible en http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=516. Revisado: Octubre 10, 2004.

Edin, Kathryn (2001). “More than Money: The Role of Assets in the Survival Strategies and Material Well-Being of the Poor”; en Shapiro, Thomas y Edward Wolff. Assets for the Poor. Nueva York: Russell Sage.

El Norte. “Exigen Terrenos”. Mayo 1, 2001.

El Norte. “Invertirán \$6.4 millones en La Alianza”. Enero 4 de 2002.

El Norte. “Sufren 12 meses de olvido en La Alianza”. Julio 9 de 2001.

Enríquez Rosas, Rocío (2003a). “El Rostro Actual de la Pobreza Urbana en México”. *Comercio Exterior*. Vol. 53. No. 6.

Enríquez Rosas, Rocío (2003b). “ ‘Cuando se Vive al Día...’ Trabajo Femenino y Pobreza Urbana: Reflexiones para la Acción”; en Gendreau, M. y E. Valencia (coords.) (2003). Hacia la Transformación de la Política Social en México. México: Universidad Iberoamericana de Puebla, Universidad de Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Secretaría de Desarrollo Social.

Escobar Latapí, Agustín y Guillermo De la Peña (1990). “Introducción”; en De la Peña, Guillermo *et al.* Crisis, Conflicto y Sobrevivencia. Estudios sobre la Sociedad Urbana en México. México: Universidad de Guadalajara y CIESAS.

Escobar Latapí, Agustín y Mercedes González de la Rocha (1991). “Introducción”; en González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar Latapí. Social Responses to Mexico’s Economic Crisis of the 1980s. Estados Unidos: Center for the US – Mexican Studies. University of California.

Escobar Latapí, Agustín y Mercedes González de la Rocha (1995). “Crisis, Restructuring, and Urban Poverty in Mexico”. *Environment and Urbanization*. Vol. 7. No. 1.

Estado de Nuevo León. Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. Disponible en: http://www.monterrey.gob.mx/imagenes/pdf/pdf_reglamentos/Ley_de_Ordenamiento_Territorial.pdf

Estenberg, Kristen (2002). Qualitative Methods in Social Research. Estados Unidos: McGraw Hill.

Filgueira, Carlos. 1999. Bienestar y Ciudadanía; en Tokman, Víctor y Guillermo O’Donnell. Pobreza y Desigualdad en América Latina. Argentina: Paidós.

Fomento Metropolitano. Infraestructura social, Coordinación de Planeación. 2004. *Información sobre la condición de tenencia de la tierra en la colonia la Alianza*. Datos no publicados.

García, Brígida y Orlandina de Oliveira (2003). *Labor and Incomes of Household Members in Metropolitan Mexico*; en de la Garza, Enrique y C. Salas (coords.) State of Working in Mexico, 2003. Disponible en: <http://solidaritycenter.org/docUploads/Title%5FPPage%2Epdf?CFID=14034450&CFTOKEN=67766674>. Revisado el 27 de abril de 2005.

García, Brígida, Humberto Muñoz y Orlandina de Oliveira. 1982. Hogares y trabajadores en la ciudad de México. México. El Colegio de México/Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM

Gay, Robert. 1994. Popular Organization and Democracy in Rio de Janeiro. Estados Unidos: Temple University Press.

Gilbert, Alan. The Latin American City. Londres: Latin American Bureau. 1998.

Gilbert, Alan. 1996. Mega-City. Japón: The United Nations University. Disponible en <http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu23me/uu23me00.htm>. Revisado el 7 de abril de 2005.

González de la Rocha, Mercedes (1986). Los Recursos de la Pobreza: Familias de Bajos Ingresos de Guadalajara. México: El Colegio de Jalisco / CIESAS.

González de la Rocha, Mercedes (1991). “Family Well-Being, Food Consumption, and Survival Strategies during Mexico’s Economic Crisis”; en González de la Rocha, Mercedes y Escobar Latapí, Agustín. Social Responses to Mexico’s Economic Crisis of the 1980s. Estados Unidos: Center for US – Mexican Studies. Universidad de California.

González de la Rocha, Mercedes (1994). The Resources of Poverty: Women and Survival in a Mexican City. Oxford: Blackwell.

González de la Rocha, Mercedes (2000). “Private Adjustments: Household Responses to the Erosion of Work”. SEPED Conference Paper Series. PNUD.

González de la Rocha, Mercedes (2001a). “From the Resources of Poverty to the Poverty of Resources? The Erosion of a Survival Model”. *Latin American Perspectives*. Vol. 28. No. 4.

González de la Rocha, Mercedes (2001b). “Are Poor Households Coping? Assets, Vulnerability and Decreasing Opportunities”. *Development and Society*. Vol. 30. No. 2.

González de la Rocha, Mercedes (2003a). “Gender Myths and Feminist Fables: Repositioning Gender in Development Policy and Practice”. Documento presentado en el

Taller Internacional titulado Feminist Fables and Gender Myths: Repositioning Gender in Development Policy and Practice. Institute of Development Studies; Universidad de Essex.

González de la Rocha, Mercedes (2003b). “México: Oportunidades y Capital Social”. CEPAL. Documento presentado en el Seminario Capital Social y Programas de Superación de la Pobreza: Lineamientos para la Acción.

González de la Rocha, Mercedes (2005). “Choices or Constraints? Household Responses to Economic Change in Mexico”. Preparado para la Conferencia titulada Pobreza y Estrategias para su Reducción: Estrategia Mexicana e Internacional. EGAP. Tecnológico de Monterrey, México.

González de la Rocha, Mercedes y Barbara Gantt (1995). “The Urban Family and Poverty in Latin America”. *Latin American Perspectives*, Vol. 22. No. 2.

González de la Rocha, Mercedes, Agustín Escobar y María de la O Martínez (1990). “Estrategias versus Conflicto. Reflexiones para el Estudio del Grupo Doméstico en Época de Crisis”; en De la Peña, Guillermo *et al.* Crisis, Conflicto y Supervivencia. Estudios sobre la Sociedad Urbana en México. México: Universidad de Guadalajara / CIESAS.

Hintze, Susana (2004). “Capital Social y Estrategias de Supervivencia. Reflexiones sobre el ‘Capital Social de los Pobres’”. Universidad Nacional de General Sarmiento. Argentina. Disponible en http://www.riless.ungs.edu.ar/documentos/67_Hintze-_Capital_Social.pdf. Revisado el 26 de abril de 2005.

ITESM (2004). Encuesta socio-económica de la Alianza. Programa 10 casas 10 familias. Documento no publicado.

Kaztman, Ruben (1999). “Activos y Estructuras de Oportunidades. Estudios sobre las Raíces de la Vulnerabilidad Social en Uruguay”. Montevideo: CEPAL/PNUD.

Kochar, Anjini (1995). “Explaining Household Vulnerability to idiosyncratic Income Shocks”. *The American Economic Review*. Vol. 85. No. 2.

Lancaster, Roger (1992). Life is Hard. Estados Unidos: University of California Press.

Lane, Jan-Eric (2000). New Public Management. Londres: Routledge.

Lewis, Oscar (1961). Antropología de la Pobreza: Cinco Familias. México: Fondo de Cultura Económica.

Ligon, Ethan y Laura Schecheter (2003). “Measuring Vulnerability”. *The Economic Journal*. Vol. 1113. No. 486.

Lomnitz, Larissa (1980). Cómo Sobreviven los Marginados. México: Siglo Veintiuno.

Martínez, Mariana. “América Latina y la Desigualdad”. Barómetro Económico. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/barometro_economico/newsid_3778000/3778721.stm Revisado el 20 de mayo de 2005.

Morduch, Jonathan (1994). “Poverty and Vulnerability”. *The American Economic Review*, Vol. 84. No. 2.

Moser, Caroline (1996). “Confronting Crisis. A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities”. *Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 8*. Estados Unidos: Banco Mundial.

Moser, Caroline (1997). Household Responses to Poverty and Vulnerability. Volumen 1. Estados Unidos: Banco Mundial.

Moser, Caroline (1998). “The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies”. *World Development*. Vol. 26. No. 1.

Municipio de Monterrey. Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Monterrey. Disponible en: <http://www.monterrey.gob.mx/secretarias/PDDM2020b.pdf>. Revisado durante febrero y marzo de 2005.

Municipio de Monterrey. Secretaría de Obras Públicas (2004). “Información Relacionadas (sic) con el Sector de la Alianza del Municipio de Monterrey”. Mimeografiado.

O'Donnell, Guillermo (1999). “Pobreza y Desigualdad en América Latina. Algunas Reflexiones Políticas”; en Tokman, Víctor y Guillermo O'Donnell. Pobreza y Desigualdad en América Latina. Argentina: Paidós.

Parrado, Emilio y René Zenteno (2001). “*Economic Restructuring, Financial Crisis, and Women's Work in Mexico*”. *Social Problems*. Vol. 48. No. 4.

Parsons, Wayne (1995). Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Estados Unidos: Edward Elgar.

Pineda, Fernando (nd). “Aliviando la Pobreza en México. Hacia el Análisis de un Modelo que No Debemos Seguir”. México: Instituto de Investigaciones Sociales. Revisado en: <http://morgan.iaa.unam.mx/usr/humanidades/235/COLUMNAS/PINEDA>; el 27 de enero de 2005.

PNUD (2004). Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development. Estados Unidos: PNUD.

Portal del Municipio de Monterrey. www.monterrey.gob.mx. Revisado durante marzo y abril de 2005.

Portal de Corett en: www.corett.gob.mx. Revisado durante marzo de 2005.

Portal de Fomerrey. www.fomerrey.gob.mx. Revisado durante marzo de 2005.

Powell, John Duncan (1970). "Peasant Society and Clientelist Politics," *American Political Science Review*. No. 64.

Richards, Patricia y Bryan Roberts (1998). "*Social Networks, Social Capital, Popular Organizations, and Urban Poverty: A Research Note*". Documento presentado en el Seminario de Pobreza Urbana; Río de Janeiro. Disponible en <http://www.utexas.edu/cola/lilas/centers/claspo/social%20networks.pdf>. Revisado el 12 de abril de 2005.

Rodríguez Ramírez, Héctor (2004). "*Enfoques para la Medición de la Pobreza: Breve Revisión de la Literatura*". Disponible en: <http://www.mty.itesm.mx/egap/centros/caep/imagenes/Pobreza.pdf>. Revisado el 15 de marzo de 2005.

Rojas García, Georgina (2002). Quando Yo Me Reajusté: Vulnerability to Poverty in a Context of Regional Economic Restructuring in Urban Mexico. Three Case Studies. Estados Unidos: The University of Texas at Austin.

Rojas García, Georgina *et al* (2002). "Estudio sobre Pobreza Urbana en México. Barrio La Alianza". Mimeografiado.

Ruggeri, Caterina *et al* (2003). "Everyone Agrees We Need Poverty Reduction, but not What this Means: Does this Matter?" Helsinki: WIDER Conference on Inequality, Poverty, and Human Wellbeing.

Ruiz Sánchez, Carlos (1996). Manual para la Elaboración de Políticas Públicas. México: Plaza y Valdés.

Salinas de Gortari, Carlos (1988). Discurso de Toma de Posesión del Presidente Carlos Salinas de Gortari. Disponible en: <http://www1.lanic.utexas.edu/project/arl/pm/sample2/mexican/gortari/3/9100595d.html>. Revisado el 12 de mayo de 2005.

Secretaría de Desarrollo Social (2001). "Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006. Resumen Ejecutivo". México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (2002). Estudios Urbanísticos y Ambientales en 75 Barrios Correspondientes a 31 Ciudades del SUN. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (2004). "Hábitat. Reglas de Operación 2004". México: SEDESOL.

Selby, Henry y Harley Browning (1992). The Sociodemographic Effects of the Crisis in Mexico. Estados Unidos: University of Texas at Austin. Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/mexico/selby/>. Revisado el 13 de abril de 2005.

Selby, Henry *et al* (1990a). The Mexican Urban Household. Organizing for Self-Defense. Estados Unidos: The University of Texas Press.

Selby, Henry *et al* (1990b). *La Familia Urbana Mexicana Frente a la Crisis*; en De la Peña, Guillermo *et al*. Crisis, Conflicto y Sobrevivencia. Estudios sobre la Sociedad Urbana en México. México: Universidad de Guadalajara / CIESAS.

Schmink, Marianne (1984). "Household Economic Strategies: review and research agenda". *Latin American Research Review*. Vol. 19. No. 3.

Schreiner, Mark *et al* (2001) "Asset Accumulation in Low-Resource Households: Evidence from Individual Development Accounts". Washington University.

Sen, Amartya (1998). "Equality of What?"; en Goodin, R. y P. Pettit. Contemporary Political Philosophy. Oxford: Blackwell.

Sen, Amartya (2003). "La economía política de la focalización". *Comercio Exterior*. Vol. 53. No. 6.

Sojo, Ana (2004). "Vulnerabilidad Social y Políticas Públicas". México DF: Serie Estudios y Perspectivas. CEPAL.

Stack, Carol (1975). All Our Kin. Estados Unidos: Harper Collins.

Székely, Miguel (2002). "Hacia una Nueva Generación de Política Social". México: SEDESOL. Serie Cuadernos de Desarrollo Humano, 2.

Theodolou, Stella (1995). "How Public Policy is Made"; en Theodolou, S. y M. Cahn. Public Policy: The Essential Readings. Estados Unidos: Prentice Hall.

Theodolou, Stella (1995). "The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point"; en Theodolou, S. y M. Cahn. Public Policy: The Essential Readings. Estados Unidos: Prentice Hall.

Townsend, Peter (2003). "La Conceptualización de la Pobreza". *Comercio Exterior*. Vol. 53. No. 5.

Tuirán, Rodolfo (1992). "Survival Strategies in an Era of Crisis: Low Income Households in Mexico City"; en Selby, Henry y Harley Browning. The Sociodemographic Effects of the Crisis in Mexico. Estados Unidos: University of Texas at Austin. Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/mexico/selby/>. Revisado el 13 de abril de 2005.

Ugalde, Antonio (1975). The Urbanization of a Poor Mexican Neighborhood. Estados Unidos: The University of Texas at Austin.

United Nations Development Programme and Ministry of Planning and National Development (1998). "Vulnerability and Poverty Assessment 1998. Republic of Maldives". Estados Unidos.

Valencia Lomelí, Enrique (2002). "La Transición Hacia la Atención Focalizada de la Pobreza Extrema: El Caso de Progresá en México". Estudios de Caso en Gerencia Social. Estados Unidos: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social / Banco Interamericano de Desarrollo.

Valencia Lomelí, E. y R. Aguirre Reveles (1998). "Discursos, Acciones y Controversias de la Política Gubernamental Frente a la Pobreza"; en Gallardo, L. y J. Osorio. Los Rostros de la Pobreza. El Debate. Tomo I. México: ITESO / Universidad Iberoamericana / Limusa.

Vásquez, Enrique y Enrique Mendizábal (2001). "Status and Challenges of Social Protection Policies in Latin America". *Cooperation South*. No. 2.

Wallace, Claire (2002). "Household Strategies: Their Conceptual Relevance and Analytical Scope in Social Research". *Sociology*. Vol. 36. No. 2.

Zenteno Quintero, René y Rodolfo Cruz Piñeiro (1992). "Boom in the Midst of the Bust: Well-Being in Tijuana"; en Selby, Henry y Harley Browning. The Sociodemographic Effects of the Crisis in Mexico. Estados Unidos: University of Texas at Austin. Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/mexico/selby/>. Revisado el 13 de abril de 2005.

Entrevistas realizadas en la Colonia La Alianza³⁷:

Sra. Sandra. Llevada a cabo el 9 de octubre de 2004.

Sra. Andrea. Llevada a cabo el 9 de octubre de 2004.

Sra. Marcela. Llevada a cabo el 6 de noviembre de 2004.

Sra. Angélica. Llevada a cabo el 16 de febrero de 2005.

Sr. Reynaldo. Llevada a cabo el 22 de marzo de 2005.

Sr. Gustavo. Llevada a cabo el 22 de marzo de 2005.

³⁷ Los nombres han sido modificados para respetar la privacidad de los informantes. Solamente se incluyen aquí a las personas cuyos testimonios fueron citados en el presente documento. El Anexo 1 titulado "Metodología" posee mayores detalles sobre el trabajo de campo.